

Coleção Investigação | Ciências Sociais

UM
UMinho Editora

Políticas da Comunicação

Hibridismos e Opacidades

Mariana Lameiras e Helena Sousa (Eds.)

 **CECS**
centro de estudos
de comunicação
e sociedade





UMinho Editora

Investigação
Ciências Sociais



CECS

centro de estudos
de comunicação
e sociedade

EDITORAS

Mariana Lameiras
Helena Sousa

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Manuela Martins
Rosa Cabecinhas

FOTO CAPA

SevenStorm JUHASZIMRUS (@sevenstormphotography)

DESIGN

Tiago Rodrigues

REVISÃO e PAGINAÇÃO

Sofia Salgueiro

EDIÇÃO UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade

LOCAL DE EDIÇÃO Braga 2024

eISBN 978-989-9074-38-5

DOI <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103>

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.
© Autores / Universidade do Minho – Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons Atribuição 4.0.

CENTRO DE ESTUDOS DE COMUNICAÇÃO E SOCIEDADE

Políticas da Comunicação Hibridismos e Opacidades

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Num tempo em que as tragédias climáticas se conjugam com a guerra em solo europeu, o modo como as sociedades comunicam transforma-se numa questão de vida ou de morte. Os cidadãos que legitimamente escolhem as suas lideranças precisam de bases sólidas e confiáveis para decidir quem governa e como melhor realizar as suas escolhas quotidianas, construindo um mundo sustentável onde valha a pena viver. Os poderes públicos têm responsabilidades concretas na configuração dos sistemas mediáticos nacionais, por mais internacionalizados e/ou tribalizados que hoje se encontrem. Esta obra procura, em oito capítulos, apresentar algumas das áreas estratégicas fundantes da atuação pública em Portugal, sem esquecer o papel dos cidadãos no desenho e na implementação dessas políticas. Pretende-se, em particular:

- Identificar as principais linhas de orientação política no quadro da comunicação e dos média, em Portugal (e na Europa), na última década;
- Examinar os principais mecanismos de auto e de heterorregulação setorial e profissional nas diversas profissões mediáticas e da comunicação;
- Analisar a relação entre os média e a sociedade, dedicando especial atenção aos mecanismos de (re)construção do edifício democrático;
- Avaliar o poder efetivo nas instituições públicas na definição/reconfiguração de um sistema mediático que garanta as bases comunicacionais indispensáveis à convivência humana digna e em paz;
- Facultar recursos teóricos e metodológicos que possam contribuir para novas modalidades de ativismo e de participação cidadã em Portugal, na Europa e no mundo.

Com o título *Políticas da Comunicação: Híbridos e Opacidades*, pretende-se que esta obra faça parte de uma trilogia dedicada às principais temáticas em que se alicerçam a investigação e a intervenção do *PolObs – Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura* do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (<https://polobs.pt/>).

As climate crises and conflicts converge on European soil, the way societies communicate is no longer a mere social construct but a matter of survival. In this context, citizens, as the rightful choosers of their leaders, require robust and dependable foundations to make informed decisions on governance and navigate their daily lives, thereby contributing to the creation of a sustainable world. Public authorities, irrespective of their current level of internationalisation or tribalisation, bear tangible responsibilities in shaping national media systems. This book aims to explore some of the key strategic areas of public action in Portugal in eight chapters while also acknowledging the pivotal role of citizens in shaping and implementing these policies. The specific objectives are to:

- Identify the primary political trends within the framework of communication and the media in Portugal (and Europe) over the past decade;
- Investigate the principal mechanisms of self-regulation and external regulation within various media and communication professions;
- Analyse the dynamic between media and society, with a particular focus on the mechanisms involved in democratic (re)construction;
- Assess the genuine influence of public institutions in shaping/reshaping a media system that ensures essential communication foundations for dignified and peaceful human coexistence;
- Provide theoretical and methodological resources that can foster new forms of activism and citizen engagement in Portugal, Europe and globally.

Titled *Políticas da Comunicação: Hibridismos e Opacidades* (Communication Policies: Hybridity and Opacities), this book is intended to be the first part of a trilogy focusing on key themes aligned with the research and intervention efforts of *PolObs – Observatory on Science, Communication and Culture Policies* within the Communication and Society Research Center (<https://polobs.pt/>).

Translation: Anabela Delgado

<i>Prefácio: Para uma Leitura Compreensiva das Políticas de Comunicação,</i> Madalena Oliveira	11
<i>Introdução. Informação Como Bem Público: A Regulação Mediática e a Defesa dos</i> <i>Direitos Humanos,</i> Helena Sousa e Mariana Lameiras	15
<i>O Olhar Opaco do Regulamento dos Serviços Digitais Sobre os Algoritmos,</i> Paulo Ferreira e António Luís Santos	29
<i>As Prioridades e os Desafios da Regulação dos Média em Portugal,</i> Mariana Lameiras	53
<i>A Propriedade dos Média em Portugal,</i> Elsa Costa e Silva	73
<i>Sistema de Financiamento ao Cinema e Audiovisual em Portugal 2012–2022.</i> <i>Políticas, Inquietações e Principais Mudanças,</i> Isabel Macedo e Tiago Vieira da Silva	95
<i>As Encruzilhadas do Jornalismo,</i> Joaquim Fidalgo	119
<i>Publicidade: Do Anacronismo Legal às Dinâmicas da Autorregulação,</i> Sara Balonas e Jorge Verissimo	139
<i>Ativismo e Participação nas Políticas de Comunicação em Portugal:</i> <i>Experiências Limitadas e Inconsequentes,</i> Ana Duarte Melo e Fábio Ribeiro	161
<i>Notas Biográficas</i>	183

Prefácio: Para uma Leitura Compreensiva das Políticas de Comunicação

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.1>

Madalena Oliveira

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-8866-0000>
madalena.oliveira@ics.uminho.pt

Por definição e por sugestão própria da denominação, os observatórios são instituições dedicadas a um trabalho que supõe, antes de mais, observar. Surgiram originalmente para monitorizar fenómenos físicos, naturais e geográficos. Hoje, são também uma prática comum no contexto das ciências sociais, mantendo o princípio da observação como etapa fundamental da investigação científica. Sendo estruturas muito convenientes “ao desenvolvimento de pesquisas com sentido continuado sobre problemáticas que não se esgotam em projetos circunscritos no tempo”, os observatórios “presupõem um acompanhamento longitudinal dos fenómenos e uma leitura sobre tendências de evolução” (Paulino et al., 2017, p. 72).

Vinculado ao sentido da visão, o ato de observar é, no entanto, muito mais profundo do que a ação de ver. Significa “olhar com atenção para”, sendo também sinónimo, por exemplo, de “examinar” e “fazer ver”. É, portanto, expectável que os observatórios não se limitem a um trabalho exclusivamente descritivo ou constativo. Se esse é, em parte, o seu ponto de partida, na missão para que são projetados está também a convicção de que são plataformas privilegiadas para a interpretação dos comportamentos humanos e das práticas sociais e culturais, bem como para a sua análise extensiva no tempo.

É esse olhar diacrónico, de estudo sistemático, que faz dos observatórios um instrumento de conhecimento tão relevante à leitura compreensiva de realidades dinâmicas como são os processos de agenciamento das sociedades.

Constituindo-se como uma estrutura focada em políticas, o *PolObs*, que é um projeto do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho, tem na sua matriz esta vocação para observar, monitorizar, interpretar e analisar. Apresenta-se como um observatório que visa seguir atentamente as ações que mobilizam os campos da ciência, da comunicação e da cultura em Portugal, as estratégias de atuação dos agentes com responsabilidades nestes setores e os desafios inerentes a uma lógica de desenvolvimento sustentável. Fazendo um trabalho que é, prioritariamente, de investigação (fundamental e aplicada), orienta-se também para um horizonte de intervenção, no pressuposto de que os resultados da observação sistemática podem igualmente contribuir para o exercício de influência dos atores e das instituições competentes. Nesse contexto e na determinação para adicionar à constatação um efeito performativo, o *PolObs* assume o compromisso de, não fazendo apenas o relato das suas observações, produzir reflexão crítica e facilitar instrumentos para a fundamentação do debate público.

Com este enquadramento, ou seja, com o propósito de organizar um referencial teórico para o trabalho de observação quotidiana, a equipa de coordenação do *PolObs* inscreveu no plano de atividades do observatório, como objetivo estratégico, a organização e publicação de três livros coletivos. Segmentado pelas três áreas principais de observação, políticas de ciência, políticas de comunicação e políticas de cultura, este conjunto de obras tem o propósito de reunir perceções informadas pela vasta experiência de investigadores de ciências sociais atentos às matérias de governação.

Políticas da Comunicação: Hibridismos e Opacidades é o primeiro volume desta trilogia. Editado por Mariana Lameiras e Helena Sousa, este livro tem um enfoque particular no campo da comunicação e dos média em Portugal, nas transformações da última década e na relação entre o sistema de comunicação e a democracia. Considerando o quadro geográfico e político mais amplo, o conjunto de textos que compõem esta obra não ignora os desafios tecnológicos e culturais do século XXI. Toma-os antes como a chave de leitura dos efeitos que as medidas de administração têm tido no rumo do sistema mediático, de informação e de comunicação.

Organizado em oito capítulos, este volume tem cinco objetivos centrais: (a) identificar as principais linhas de orientação política no quadro da

comunicação e dos média, em Portugal (e na Europa), na última década; (b) examinar os principais mecanismos de auto e de heterorregulação setorial e profissional nas diversas profissões dos média e da comunicação; (c) analisar a relação entre os média e a sociedade, dedicando especial atenção aos mecanismos de (re)construção do edifício democrático; (d) avaliar o poder efetivo das instituições públicas na reconfiguração de um sistema mediático que garanta as bases comunicacionais indispensáveis à convivência humana digna; e, de modo transversal, (e) facultar os recursos teóricos e metodológicos que possam contribuir para novas modalidades de ativismo e de participação dos cidadãos.

Numa altura em que as transformações na tecnologia se experimentam a uma velocidade vertiginosa, com implicações muito significativas para a própria organização social, tornaram-se preocupações prioritárias matérias como a regulação dos meios, a monitorização da qualidade nos fluxos de informação e a acreditação de práticas que possam beneficiar a confiança dos cidadãos. Mantendo ainda a convicção de que o sistema mediático não é alheio a uma ideia de desenvolvimento sociocultural, *Políticas da Comunicação: Hibridismos e Opacidades* também é uma proposta para refletir em que medida pode a comunicação ser, como sugere Manuel Chaparro-Escudero (2023), “uma arma para o empoderamento da cidadania” (p. 43).

Objeto de discussão coletiva, os contributos que compõem este livro foram também debatidos, em reunião presencial, com o coordenador do Euromedia Research Group (<https://euromediagroup.org/>), diretor do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade de Salzburg (Áustria), Josef Trappel, um reconhecido especialista na área das políticas da comunicação e dos média. Complementando o cuidadoso processo de revisão de pares desencadeado pela Universidade do Minho, a apreciação deste consultor certifica o rigor desta publicação, editada no quadro da chancela UMinho Editora/Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

Disponível em acesso aberto, este livro não será apenas uma referência para o núcleo de investigadores especializados em economia dos média e políticas de comunicação. Pelo contrário. A amplitude do tema e a perceção de que “o estudo das comunicações e dos média não é mais pensável sem a tentativa de compreensão das estruturas de mercado e das suas articulações com a esfera política” (Sousa, 2005, p. 5) sugerem que esta obra possa interessar, de forma expressiva, a um público muito diverso. Estudantes, investigadores e académicos, decisores políticos, profissionais da área da comunicação e dos média e mesmo todos os cidadãos atentos à comunicação

e aos fluxos de informação podem encontrar em *Políticas da Comunicação: Hibridismos e Opacidades* uma proposta de problematização de um setor que tem, hoje, inequívoca centralidade na vida coletiva.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Chaparro-Escudero, M. (2023). Para entender hoy la comunicación y el periodismo. In M. Chaparro-Escudero, L. Espnar-Medina, A. M. Tarbift, & L. Peralta-García (Eds.), *Guía de transición ecosocial y principios éticos para nuestros medios* (pp. 29–48). Edições Ciespal.

Paulino, F. O., Oliveira, M., & Faria, J. (2017). Ombudsmen e observatórios de média: Proximidades e diversidades. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 2(6), 69–81. <https://doi.org/10.15304/ricd.2.6.3944>

Sousa, H. (2005). Economia política da comunicação e dos média: Novos cruzamentos e triangulações. *Comunicação e Sociedade*, 7, 5–8. [https://doi.org/10.17231/comsoc.7\(2005\).1206](https://doi.org/10.17231/comsoc.7(2005).1206)

Introdução. Informação Como Bem Público: A Regulação Mediática e a Defesa dos Direitos Humanos

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.2>

Helena Sousa

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-8101-0010>
helena@ics.uminho.pt

Mariana Lameiras

Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance,
United Nations University, Guimarães, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-9134-9296>
marianalameiras2@gmail.com

O Despertar da Europa Para a Comunicação Como Bem Público

No discurso sobre o estado da União Europeia (UE), proferido no dia 15 de setembro de 2021, a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, declarou que a Europa precisa de uma alma, de um ideal, e de vontade política para servir esse ideal. Invocando a força solidária de Robert Schuman, Ursula von der Leyen destacou a resposta da UE às três últimas grandes crises: pandémica, económica e ambiental.

Escolhemos defrontar em conjunto *a maior crise global de saúde do último século*, para que todas as partes da Europa tenham o mesmo acesso a uma vacina que salva vidas. Escolhemos responder em conjunto *à mais profunda crise económica mundial de há décadas*,

com o NextGenerationEU, o instrumento de recuperação da União Europeia. Escolhemos, enfim, enfrentar em conjunto *a crise planetária mais grave de sempre*, com o Pacto Ecológico Europeu. (von der Leyen, 2021, paras. 11–13)

Numa Europa a enfrentar crises profundas, Ursula von der Leyen (2021) deixou para o final do seu discurso a evocação da liberdade que dá voz a todas as outras: a liberdade dos meios de comunicação social.

Há jornalistas, homens e mulheres, que são atacados pelo simples facto de fazerem o seu trabalho. Alguns são ameaçados e espancados, outros são tragicamente assassinados. No seio da nossa União Europeia. Gostaria de citar alguns nomes. Daphné Caruana Galizia. Jan Kuciak. Peter de Vries. (paras. 292–293)

“As suas histórias”, continuou a presidente da Comissão, “podem ter pequenas diferenças. Mas há algo que têm em comum: todos eles lutaram pelo nosso direito à informação. E morreram por defenderem esse direito” (von der Leyen, 2021, para. 294).

Sem identificar os países da UE com os mais notórios atropelos à liberdade de imprensa e de expressão, a presidente da Comissão afirmou que a informação é um bem público e que é necessário defender os defensores da transparência, as mulheres e os homens jornalistas. Considerando a independência dos meios de comunicação social fundamental, afirmou que a Europa precisa de uma lei que garanta essa independência. No próximo ano, garantiu a presidente da Comissão, “apresentaremos precisamente uma lei sobre a liberdade dos meios de comunicação social” porque quando “defendemos a liberdade dos nossos meios de comunicação social, estamos também a defender a democracia” (von der Leyen, 2021, paras. 299–300).

Se em 2021, a defesa da democracia na UE, a insegurança nas suas fronteiras e a corrida ao armamento eram já preocupações claramente identificadas e assumidas pela presidente da Comissão, estaríamos então ainda longe de imaginar que, um ano depois, a 14 de setembro de 2022, ouviríamos estas palavras durante o discurso do estado da União:

nunca na sua história, esta Assembleia debateu o Estado da nossa União com uma guerra a devastar solo europeu. Todos recordamos aquela manhã fatídica quase no final de fevereiro. Por toda a União, os europeus acordaram para um sentimento de consternação face às

notícias. Chocados pela natureza ressurgente e implacável do mal. Aterrorizados pelo som das sirenes e pela crua brutalidade da guerra. (von der Leyen, 2022, paras. 6–8)

De amarelo e azul, vestindo as cores da bandeira da Ucrânia, e na presença da primeira dama Olena Zelenska, Ursula von der Leyen apresentou-se, perante os cidadãos europeus, horrorizada com a invasão territorial de um país soberano pela Rússia. Mais do que uma guerra contra a Ucrânia, para a presidente da Comissão, “é uma guerra contra a nossa energia, contra a nossa economia, contra os nossos valores (...). Uma guerra de uma autocracia contra a democracia” (von der Leyen, 2022, paras. 23–24).

A invasão da Ucrânia pela Rússia não foi, de modo algum, o primeiro sinal de alerta vermelho em matéria de urgência na defesa do estado de direito, dos valores democráticos e dos direitos humanos. Dentro e fora da Europa, os sinais eram claros: a expansão dos populismos, com impacto direto na recomposição da própria UE (Brexit), o retrocesso da liberdade de expressão e de imprensa em vários países da União, de que a Hungria e a Polónia são casos paradigmáticos, a transformação da desinformação em mero negócio, a deflagração de novas modalidades de propaganda política com recurso a dados pessoais para definição de perfis eleitorais e a proliferação de mentiras nos média sociais eram já fenómenos amplamente reconhecidos pelas instituições europeias.

No entanto, por razões de natureza histórica (Nieminen et al., 2023), a reação da Europa a estes problemas foi tardia. Durante demasiado tempo, empresas como Alphabet/Google, Meta/Facebook, Apple, Amazon, Microsoft e TikTok tiveram condições para se agigantarem sem que os direitos fundamentais dos cidadãos fossem adequadamente protegidos (Couldry & Mejias, 2019; Helberger et al., 2018; van Dijck et al., 2018; Zuboff, 2019/2020). Os riscos eram reais, mas a Europa estava demasiado ocupada com crises internas e com questões relativas ao seu próprio alargamento, não tendo dedicado a atenção necessária às transformações tecnológicas que aceleravam noutras geografias e às suas consequências políticas, sociais e económicas.

Não dispondo de estruturas empresariais capazes de competir com os “digital lords”, como lhes chama Benedetta Brevini (2021), nem tendo desenvolvido as suas próprias plataformas públicas digitais de comunicação, a UE ficou na dependência dos gigantes norte-americanos para as interações eletrónicas dos seus cidadãos, para o funcionamento diário das suas empresas e até, em larga medida, para a própria prestação de serviços públicos

online aos cidadãos europeus. As plataformas digitais norte-americanas e a chinesa TikTok passaram a fazer parte da vida dos cidadãos europeus e as suas vidas transformaram-se em recursos para estas empresas. Ainda que tardiamente, a UE tem procurado, nos últimos anos, defrontar alguns destes problemas e dependências que, entretanto, percebeu, com nitidez, serem tóxicos para o dia a dia das comunidades e para as democracias europeias.

Ainda que o diagnóstico não seja necessariamente a cura, a UE parece agora mais ciente do impacto transversal das plataformas digitais na vida de todos os dias. Especialmente desde a publicação do Regulamento Digital Sobre a Proteção de Dados (Regulamento [UE] 2016/679, 2016), as instituições europeias desenvolveram, em cascata, um conjunto de instrumentos legais e orientadores (diretivas, regulamentos, estratégias, planos e códigos de conduta), numa tentativa de reequilibrar o extraordinário desequilíbrio de poder entre as *big tech* (gigantes digitais) e os cidadãos que as utilizam quotidianamente, sem compreenderem claramente a sua arquitetura nem os opacos interesses económicos e políticos que as alimentam.

Dada a proliferação dos instrumentos legais e orientadores, a UE procurou, em 2022, novas atualizações e sínteses, tendo aprovado o Regulamento dos Serviços Digitais (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022) e o Regulamento dos Mercados Digitais (Regulamento [UE] 2022/1925, 2022), na expectativa de que estes dois documentos possam funcionar como pilares estruturais na regulação das atividades ligadas à criação e disseminação de conteúdos online (ver Ferreira & Santos, Capítulo 2).

Estes documentos recentes, amplos e complexos, que visam proteger os cidadãos e os consumidores europeus em ambientes digitais, não impediram, como já vimos, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen (2021), de empenhar os melhores esforços da Comissão para apresentar ainda mais uma Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho (2022), de aplicação direta, aos Estados-membros.

No momento em que redigimos este texto, no princípio de 2023, esta proposta está em apreciação pelos Estados-membros. Aborda um conjunto de questões difíceis relativas ao pluralismo, à interferência política nas decisões editoriais, à vigilância indevida aos profissionais da comunicação social, ao financiamento independente e estável dos serviços públicos de média, à colocação de publicidade pelos Estados nos órgãos de comunicação social, à transparência das estruturas de propriedade e ao controlo dos meios de comunicação social, entre outras matérias. Pretende-se melhorar

as garantias dos jornalistas e dos profissionais da comunicação, contribuir para o fortalecimento das empresas de comunicação, especialmente as que possam garantir e promover ambientes simbólicos e espaços públicos de debate mais qualificados.

Ainda que a qualidade da comunicação no espaço público não dependa apenas da comunicação profissional e precise de cidadãos esclarecidos e ativos, a Comissão entendeu ser necessário adicionar mais este instrumento legal ao já complexo *puzzle* jurídico e normativo, na convicção de que os cidadãos que legitimamente escolhem as suas lideranças precisam de bases sólidas e confiáveis para decidir quem governa e como melhor realizar as suas escolhas políticas, construindo assim um mundo mais democrático, mais sustentável e em paz.

Imaginando Novos Futuros

Os esforços recentes da UE são assinaláveis, ainda que os seus efeitos sejam imprevisíveis. Apesar das dúvidas e hesitações relativamente à sua própria legitimidade para intervir em áreas tradicionalmente reservadas aos Estados-membros, a Comissão, em particular, tem sido ultimamente mais atuante, não apenas no sentido de melhorar o funcionamento do mercado interno de conteúdos (como ocorreu a partir dos anos 90 do século XX), mas também procurando defender direitos culturais e comunicacionais nos ambientes digitais.

Em tempos de crises múltiplas, a Comissão percebeu que o modo como as sociedades comunicam e representam “o outro” é vital para a defesa dos sistemas democráticos. Mas serão suficientes estes esforços? Poderão as instituições europeias, com uma atuação mais atenta e próxima, mudar as regras do jogo, quebrando a forte concentração empresarial dos gigantes digitais e obrigando as grandes plataformas que dominam a internet a agir em linha com os valores que a Europa quer defender?

Se olharmos para o lugar da Europa no mapa das grandes empresas de tecnologias de comunicação e informação, temos razões para duvidar. No top 10 das maiores empresas do mundo em 2021, não encontramos uma única empresa de origem europeia. Nos primeiros lugares, encontramos, por esta ordem, a Apple, Microsoft, Amazon, Alphabet e Facebook, todas norte-americanas. Em 7.º e em 9.º lugar, encontramos as chinesas Tencent (Tiktok) e Alibaba (comércio eletrónico), respetivamente (Ross, 2021). Estes dados vão variando de ano para ano e de *ranking* para *ranking*, mas todas

estas empresas, degrau acima ou a baixo, têm um poderio económico esmagador. Estando afastada desta disputa empresarial e geopolítica, a UE procura garantir que estas empresas, quando operam no seu espaço e prestam serviços aos seus cidadãos, respeitem as suas leis e os seus valores. Mas terá a Europa um modo efetivo de implementar as suas regras?

A escala destas empresas e a profunda assimetria em termos de relação de forças indiciam uma tarefa especialmente difícil para a Europa. Os múltiplos instrumentos legais e orientadores correm o risco de não serem adequadamente implementados e consequentes. Quando a assimetria de recursos financeiros, humanos e técnicos é avassaladora, uma regulação eficaz é extraordinariamente difícil.

É, aliás, no quadro destas preocupações que têm emergido um conjunto de visões alternativas ao controlo dos intermediários digitais nos termos em que operam nos nossos dias. São visões que recentram a ideia da comunicação enquanto bem público e conferem às autoridades públicas a responsabilidade de garantir as condições indispensáveis para o jornalismo de qualidade (garante do rigor, da diversidade e da racionalidade crítica) e a promoção de conteúdos de entretenimento, que promovam o reconhecimento da diferença e o desenvolvimento humano. Não se trata, portanto, apenas de proteger os cidadãos de mentiras e de conteúdos intencionalmente manipulados. As visões alternativas, frequentemente chamadas de “radicais” ou “utópicas”, visam essencialmente a reconstrução dos sistemas de comunicação, expandindo os direitos epistémicos dos cidadãos.

Num texto intitulado “Another Media System Is Possible: Ripping Open the Overton Window, from Platforms to Public Broadcasting” (É Possível um Outro Sistema de Média: Abrir a Janela de Overton, das Plataformas à Difusão Pública), Victor Pickard (2023) procura demonstrar que o leque de possibilidades é sempre mais abrangente do que os políticos estão disponíveis para admitir e entende que os recentes esforços das autoridades públicas para enfrentar as externalidades negativas das *big tech*, muito provavelmente, não surtirão efeitos relevantes.

Pickard (2023) considera que é possível enfrentar o poder concentrado e antidemocrático das grandes empresas digitais: “as sociedades podem dividi-las, regulá-las ou criar alternativas públicas não comerciais” (p. 285). Para este autor, estas abordagens não são mutuamente exclusivas e muitas vezes sobrepõem-se. Por exemplo, explicita,

podem simultaneamente acabar com os monopólios das plataformas e implementar penalizações e incentivos regulatórios para impedir que operem de maneira socialmente prejudicial. Construir novas alternativas costuma ser difícil, mas não é impossível e, às vezes, pode até manifestar-se fora do domínio político (exemplificado pela recente migração do Twitter para o Mastodon). Os governos democráticos também podem financiar “opções públicas” que forneçam serviços públicos que as empresas com fins lucrativos provavelmente não fornecerão. Além disso, ao competir com empresas com fins lucrativos, os operadores públicos podem ajudar a promover um comportamento pró-social do setor comercial. (Pickard, 2023, p. 285)

Estas ideias de que as sociedades podem encontrar formas de quebrar os poderes fortemente concentrados, podem regular e podem desenvolver novas formas de assegurar o desenvolvimento da comunicação pública, alternativa às lógicas de lucro, vinham já a ser defendidas por Pickard (2020, 2021) em textos anteriores. Falando especificamente sobre o jornalismo, Pickard afirmava já a “verdade incômoda, mas cada vez mais evidente” de que em muitos países, a maioria das formas de jornalismo local não é mais lucrativa.

Embora a publicidade tenha subsidiado a produção de notícias por muito tempo, esse modelo de negócios agora é inviável. No entanto, independentemente do valor comercial, qualquer esperança de uma aparência de democracia necessita de um sistema de imprensa funcional. De facto, uma miríade de novos estudos demonstra os muitos efeitos prejudiciais da perda de notícias locais e os crescentes custos sociais de uma “democracia sem jornalismo” – desde votação reduzida e envolvimento cívico até aumento do extremismo e da corrupção (Pickard 2020a). (Pickard, 2023, p. 288)

Enfrentar as necessidades mais amplas de informação nos termos em que Pickard as coloca está aquém do que a UE está, nesta fase, a esboçar. Na agenda europeia não está efetivamente o desenvolvimento de alternativas que prevejam a dispersão efetiva do poder dos intermediários digitais e grandes grupos mediáticos, nem a criação de infraestruturas públicas, nem a garantia efetiva de direitos epistémicos, tais como o acesso à informação local ou regional, em situações de falha de mercado. A UE está a tentar garantir o melhor funcionamento do sistema de comunicação que existe.

Exigindo também uma leitura de uma comunicação pública que não dependa das lógicas de mercado, Christian Fuchs e Klaus Unterberger (2021)

lideraram um movimento académico e cívico que se traduziu num manifesto, assinado por académicos e cidadãos, apelando à criação de uma internet pública.

A internet e os média estão deteriorados. As plataformas comerciais dominantes da internet colocam em risco a democracia. Criaram um panorama de comunicação dominado pela vigilância, publicidade, notícias falsas, discurso de ódio, teorias da conspiração e alocação algorítmica de usuários para conteúdo comercial e político adaptado aos gostos e opiniões que expressam. Como está organizada atualmente, a internet separa e divide em vez de criar espaços comuns para negociar diferenças e desacordos. As plataformas comerciais da internet têm prejudicado cidadãos, usuários, a vida quotidiana e a sociedade. Não deixando de reconhecer todas as grandes oportunidades que a internet tem oferecido à sociedade e aos indivíduos, o facto é que os gigantes digitais liderados pela *Apple, Alphabet/Google, Microsoft, Amazon, Alibaba, Facebook e Tencent* [ênfase adicionada] alcançaram um poder económico, político e cultural sem paralelo. (Fuchs & Unterberger, 2021, p. 10)

Para os autores e signatários deste manifesto, é fundamental a defesa de 10 princípios que garantam o bom funcionamento das sociedades democráticas na era digital: (a) a democracia e a democracia digital requerem meios de comunicação públicos (*public service media*). Defende-se a proteção que a existência de média públicos de comunicação nos oferece; (b) uma internet que fortaleça a democracia requer a transformação de veículos públicos de comunicação em plataformas públicas de internet, que ajudem a promover oportunidades e igualdade na sociedade. Apela-se à criação das bases jurídicas, económicas e organizacionais para tais plataformas; (c) o conteúdo dos média públicos é diferente dos conteúdos dos média comerciais e das empresas de dados. Os média públicos dirigem-se aos cidadãos, não aos consumidores; (d) as plataformas públicas de internet promovem a justiça, a democracia, a participação, o diálogo cívico e o envolvimento; (e) a internet pública requer novos formatos, novos conteúdos e cooperação ativa com os setores criativos das nossas sociedades; (f) os serviços públicos de comunicação devem continuar a ser apoiados e financiados para que tenham os recursos de que precisam para realizar e desenvolver ainda melhor a sua missão. Além disso, a internet pública requer um financiamento sustentável baseado em mecanismos como a taxa de licenciamento, o modelo nórdico de financiamento do serviço público e mecanismos de financiamento transnacionais; (g) a internet pública promove a equidade e

a diversidade; (h) a internet pública oferece oportunidades para o debate público, a participação e o desenvolvimento da coesão social; (i) a internet pública é indutora de mudança nos conteúdos e serviços, criando um ecossistema sustentável para inovações nos média; e (j) os serviços públicos de média e a internet pública contribuem para uma sociedade democrática, sustentável, imparcial, justa e resiliente.

A visão apresentada por estes académicos, apoiada por defensores do serviço público de média de diversas geografias, parte do princípio de que não é suficiente o que está a ser tentado por vários operadores em matéria de digitalização dos serviços públicos.

Imaginamos a criação de uma internet pública: uma internet do público, pelo público e para o público; uma internet que promova em vez de ameaçar a democracia e a esfera pública, que forneça um novo e dinâmico espaço compartilhado para conexão, troca e colaboração. (Fuchs & Unterberger, 2021, p. 10)

Fundamentalmente, Fuchs e Unterberger (2021) não acreditam que deslocar conteúdos desenvolvidos pelos operadores públicos para as plataformas operadas e controladas pelos gigantes digitais comerciais seja suficiente, afirmando que o “estabelecimento de um canal público no *YouTube* ou *Facebook* [ênfase adicionada] reforça a centralidade cultural das grandes empresas digitais e não oferece alternativa aos seus procedimentos e modelos de negócios. A comunicação pública requer um serviço público de internet” (p. 9).

Nesta fase histórica, este imaginário não tem tradução nas propostas políticas da UE que, aceitando o modelo existente de comunicação, procura valorizar os serviços públicos de média, garantindo um financiamento estável e adequado, e tenta assegurar mecanismos de regulação independentes que impeçam os governos nacionais de se apropriarem indevidamente dos serviços públicos de comunicação, que são estruturantes para o bom funcionamento dos sistemas democráticos.

Do Plano Regional Para o Nosso País

É neste quadro que os países da UE vão procurando articular as suas políticas públicas para a comunicação e para os média. Cada país é um lugar de história e todos os seus agentes atuam num contexto e em função dos seus interesses e das leituras da realidade. As grandes empresas da internet

e os chamados “mídia tradicionais” também não operam de igual modo em todos os países nem as políticas desenvolvidas no seio da UE (também por intervenção dos Estados-membros) são acolhidas ou implementadas do mesmo modo. A recente Proposta de Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social (Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, 2022), por exemplo, não tem suscitado particular atenção em Portugal, ao contrário do que acontece noutros países europeus. No entanto, se for aprovada, será mais um elemento com que profissionais, políticos, reguladores e cidadãos terão que contar, procurando compatibilizar o quadro legislativo nacional com as exigências do novo regulamento e garantindo que a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) dispõe dos meios indispensáveis para garantir a implementação de mais este novo regulamento.

Com este livro que temos em mãos, procuramos, do modo mais simples possível, mostrar aos nossos leitores que não há nada de natural nos sistemas mediáticos e comunicativos que habitamos, nos conteúdos a que acedemos, no modo como interagimos tecnologicamente uns com os outros. No essencial, toda a comunicação mediada, pública ou privada, produzida profissionalmente ou de modo amador, resulta de escolhas individuais e coletivas, mais ou menos conscientes, mais ou menos coerentes e consentâneas com os valores individuais e com valores sociais dominantes.

Esta obra analisa os mais recentes pilares da política de comunicação na UE e explora os movimentos e as articulações, nesta área, num dos 27 países da UE: Portugal. Subjacente a todos os capítulos, encontraremos as convergências tecnológicas, os hibridismos resultantes da diluição das fronteiras conceptuais, geográficas, culturais; as medidas políticas, as suas ausências e opacidades; as dinâmicas próprias de um país com mercados de reduzida dimensão; e, acima de tudo, procura-se identificar o lugar da comunicação como bem público.

O próximo capítulo, Capítulo 2, intitula-se “O Olhar Opaco do Regulamento dos Serviços Digitais Sobre os Algoritmos”. Da autoria de Paulo Ferreira e Luís António Santos, este texto analisa o Regulamento dos Serviços Digitais e o Regulamento dos Mercados Digitais enquanto pilares da aposta da UE para a regulação de atividades ligadas à criação e disseminação de conteúdos em espaços online. Assumindo as fragilidades de um quadro regulatório fragmentado e tendencialmente reativo, a Comissão Europeia concebeu um pacote integrado que prevê a partilha de competências com entidades dos Estados-membros e a criação de novas unidades centrais de acompanhamento e fiscalização da atividade dos operadores. Representando uma

significativa mudança de estratégia, esta proposta tem fragilidades e envolve riscos, quando considerada uma história recente de atuação muito limitada, morosa e pouco eficiente relativamente às atividades dos chamados “gigantes da internet”, quando equacionada a sua atual dimensão e capacidade de mobilização de recursos (financeiros, tecnológicos e jurídicos) e, sobretudo, quando analisado em detalhe o que os novos documentos propõem. Este trabalho lança um olhar sobre o tratamento que é dado aos algoritmos gestores de fluxos e ritmos de conteúdos nas plataformas, sugerindo que o novo enquadramento carrega em si debilidades do passado com eventual impacto direto na sua eficácia relativa.

É no quadro de uma (ainda) considerável falta de clareza relativamente à articulação entre o plano regional e nacional, que a ERC deverá atuar nos próximos anos. É, aliás, sobre este e outros desafios que Mariana Lameiras se debruça no terceiro capítulo desta obra, num texto intitulado “As Prioridades e os Desafios da Regulação dos Média em Portugal”. No Capítulo 3, a autora centra-se na regulação dos média a partir da análise dos temas predominantes na produção científica nos últimos 10 anos (entre 2013 e 2023) e do recorte da atividade deliberativa da ERC nos anos 2020 e 2021. Depois de contextualizar os diferentes reguladores que exerceram funções desde a instauração da democracia em Portugal, Mariana Lameiras procede a uma reflexão sobre a regulação dos média no contexto digital de rápidas mudanças e com novos atores, como os prestadores de serviços de vídeo a pedido e os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos.

No trabalho seguinte, no Capítulo 4, Elsa Costa e Silva aborda transversalmente “A Propriedade dos Média em Portugal” e explicita de que forma a propriedade dos média é estrutural para compreender os sistemas mediáticos e o impacto que neles tem. Traçando um quadro amplo, aborda o enquadramento legal que lhe é dado em Portugal e analisa as estratégias de mercado adotadas pelos grupos empresariais, assim como as políticas sobre a transparência da propriedade, que têm sido consideradas como um garante da prestação de contas dos média. Ainda que a transparência não seja substituta do controlo da propriedade, não deixa de ser uma pré-condição para a garantia do pluralismo no país.

Dos temas mais transversais, esta obra aborda, de seguida, setores específicos da comunicação e dos média, mas que exigem igualmente o olhar atento de políticos, reguladores, profissionais dos respetivos setores e sociedade civil: cinema e audiovisual, jornalismo e publicidade.

As políticas para o cinema e o audiovisual em Portugal são abordadas por Isabel Macedo e Tiago Vieira da Silva. No Capítulo 5, intitulado “Sistema de

Financiamento ao Cinema e Audiovisual em Portugal 2012–2022. Políticas, Inquietações e Principais Mudanças”, os autores apresentam um estudo sobre as políticas para o cinema e o audiovisual em Portugal nos últimos 10 anos (2012–2022), procurando perceber quais as principais mudanças no que respeita ao financiamento e à produção fílmica. Articulando a análise documental das principais políticas que regulamentam a área com a discussão de audições parlamentares de membros de movimentos de cineastas, os autores procuram evidenciar a relevância das vozes do setor no debate sobre o financiamento do cinema em Portugal. Este capítulo salienta a necessidade de repensar de um modo integrado as políticas de financiamento para o cinema e o audiovisual.

No Capítulo 6, Joaquim Fidalgo fala-nos sobre “As Encruzilhadas do Jornalismo”, um setor em mudança profunda com impacto direto na produção, distribuição e consumo de informação. Neste novo ambiente mediático, o jornalismo é feito (também) por novos sujeitos, desenvolvido em novos suportes, difundido por novos canais, desafiado por novos formatos e contagiado por novas lógicas. Para esta situação contribuíram os desenvolvimentos tecnológicos que tornaram acessível a possibilidade de todos disseminarmos informação à escala global. Instrumentos de autoedição ligados à internet (blogues, *websites*), somados à omnipresença das redes sociais, alteraram substancialmente os fluxos de comunicação no espaço público. Daqui decorrem desafios profissionais, sociais e éticos que Joaquim Fidalgo apresenta e problematiza.

No capítulo seguinte, Sara Balonas e Jorge Veríssimo debruçam-se sobre a publicidade, abordando mais especificamente do anacronismo legal às dinâmicas da autorregulação. Este Capítulo 7 traça um panorama sobre a atual moldura legal e deontológica que enquadra a atividade publicitária em Portugal, tendo como objetivo proporcionar uma reflexão crítica entre o que é definido pelo regulador e a realidade ditada pelas novas dinâmicas tecnológicas, assim como pelos desafios sociais que caracterizam o século XXI. A partir de um mapeamento que percorre as definições oficiais e os princípios reguladores da publicidade, as instituições que compõem este ecossistema e os tipos de regulação, os autores fazem uma reflexão que visa a melhoria do desempenho do setor e a valorização do papel da publicidade na sua relação com a sociedade.

Por fim, no capítulo que encerra esta obra coletiva, o Capítulo 8, Ana Duarte Melo e Fábio Ribeiro trazem para a boca de cena o “Ativismo e Participação nas Políticas de Comunicação em Portugal: Experiências Limitadas e Inconsequentes”. A participação ativa dos cidadãos teria necessariamente

que ser equacionada numa obra que procura ser reflexiva sobre o lugar da mobilização social no quadro das políticas de comunicação, cruzando o papel dos cidadãos e organizações do espaço público e os meios de comunicação. Neste contributo, com a análise de dados recolhidos no sítio eletrónico do Parlamento e de notícias, os autores dão nota de uma cultura de ativismo *bottom-up* (de baixo para cima) débil no contexto português, que se associa ou decorre de uma certa desorganização de movimentos, comunidades e estruturas sociais.

Sem esquecer o papel dos cidadãos no desenho e na implementação das políticas de comunicação, este livro procurou percorrer, mesmo que sucintamente, algumas das áreas estratégicas fundantes da atuação pública em Portugal. Muito ficou por dizer em cada um destes setores e em termos de dimensões políticas transversais. E ficou ainda fora do debate, talvez à espera de melhor oportunidade, o modo como as políticas públicas na esfera da comunicação e dos média excluem a reflexão sobre o papel das tecnologias na destruição (literal e não metafórica) da natureza. O universo simbólico em que nos movimentamos desvaloriza, de modo sistemático, o ambiente natural em detrimento da inovação tecnológica. Sim, há vozes que se levantam, mas não é esse o sentido da marcha quando se discutem políticas públicas na área da comunicação. O sentido da marcha ignora o dispêndio de recursos energéticos para alimentar os inúmeros ecrãs de que se veste o nosso dia a dia e a destruição de recursos materiais para construir os equipamentos em necessidade permanente de atualização e de substituição. É impossível ignorar as pirâmides de lixo tecnológico. É possível viver com muito menos recursos energéticos e tecnológicos. Mas este é o início de outra conversa, uma conversa que tarda.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

- Brevini, B. (2021). Private deals between digital and media lords to save journalism: The case of the Australian news media bargaining code. *The Political Economy of Communication*, 9(1), 84–87.
- Couldry, N., & Mejias, U. (2019). *The costs of connection*. Stanford University Press.
- Fuchs, C., & Unterberger, K. (Eds.). (2021). *The public service media and public service internet manifesto*. University of Westminster Press.

Helberger, N., Pierson, J., & Poell, T. (2018). Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility. *The Information Society*, 34(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1391913>

Nieminen, H., Padovani, C., & Sousa, H. (2023). Why has the EU been late in regulating social media platforms? *Javnost - The Public*, 30(2), 174–196. <https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1391913>

Pickard, V. (2020). *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. Oxford University Press.

Pickard, V. (2021). From the ashes: Imagining a post-commercial future for media. *The Political Economy of Communication*, 9(1), 79–83.

Pickard, V. (2023). Another media system is possible: Ripping open the Overton window, from platforms to public broadcasting. *Javnost - The Public*, 30(2), 284–297. <https://doi.org/10.1080/13183222.2023.2201804>

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2022 (2022). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0457>

Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016 (2016). <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>

Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022 (2022). <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>

Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (2022). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>

Ross, J. (2021, 10 de junho). *The biggest companies in the world in 2021*. Visual Capitalist. <https://www.visualcapitalist.com/the-biggest-companies-in-the-world-in-2021/>

van Dijck, J., Poell, T., & Waal, M. (2018). *The platform society, public values in a connected world*. Oxford University Press.

von der Leyen, U. (2021, 15 de setembro). *Discurso de 2021 sobre o estado da União proferido pela presidente Ursula von der Leyen*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_21_4701

von der Leyen, U. (2022, 14 de setembro). *Discurso de 2022 sobre o estado da União proferido pela presidente Ursula von der Leyen*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_22_5493

Zuboff, S. (2020). *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder* (G. Schlesinger, Trad.). Intrínseca. (Trabalho original publicado em 2019)

O Olhar Opaco do Regulamento dos Serviços Digitais Sobre os Algoritmos

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.3>

Paulo Ferreira

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-9235-1833>
pferreira200870@gmail.com

Luís António Santos

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-7062-0307>
lsantos@ics.uminho.pt

Resumo

O Regulamento dos Serviços Digitais (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022) e o Regulamento dos Mercados Digitais (Regulamento [UE] 2022/1925, 2022) constituem os novos pilares da aposta da União Europeia para a regulação de atividades ligadas à criação e disseminação de conteúdos em espaços online. Assumindo as fragilidades de um quadro regulatório fragmentado e tendencialmente reativo, a Comissão Europeia concebeu um pacote integrado que prevê a partilha de competências com entidades dos Estados-membros e a criação de novas unidades centrais de acompanhamento e fiscalização da atividade dos operadores. Representando uma significativa mudança de estratégia, esta proposta tem fragilidades e envolve

riscos, quando considerada uma história recente de atuação muito limitada, morosa e pouco eficiente relativamente às atividades dos chamados “gigantes da internet”, quando equacionada a sua atual dimensão e capacidade de mobilização de recursos (financeiros, tecnológicos e jurídicos) e, sobretudo, quando analisado em detalhe o que os novos documentos propõem. Este trabalho lança um olhar sobre o tratamento que é dado aos algoritmos gestores de fluxos e ritmos de conteúdos nas plataformas, sugerindo que o novo enquadramento carrega em si debilidades do passado com eventual impacto direto na sua eficácia relativa.

Palavras-chave

plataformas, algoritmos, Regulamento dos Serviços Digitais

Introdução. Passos Para Redefinir o Ecossistema

O “pacote DSA”, constituído pelo Regulamento dos Serviços Digitais (DSA, no acrónimo em inglês; Regulamento [UE] 2022/2065, 2022) e pelo Regulamento dos Mercados Digitais (DMA, no acrónimo em inglês; Regulamento [UE] 2022/1925, 2022) constituem os pilares centrais da nova estratégia da União Europeia (UE) para regular as atividades ligadas à criação e disseminação de conteúdos em espaços online.

Em conjunto, os dois documentos, resultado final de uma ampla discussão posta em marcha pela Comissão Europeia em 2019, formam o que pode chamar-se de “nova Constituição” do ambiente digital da UE¹. Na verdade, a promessa central do DSA e do DMA passa pela redefinição de um ecossistema que, estando já profundamente embrenhado nas estruturas sociais, económicas e culturais da sociedade contemporânea, “segue fora dos carris” (Pershon & Sinderson, 2022, para. 2).

Ao DMA cumpre

contribuir para o bom funcionamento do mercado interno mediante a previsão de regras harmonizadas que assegurem para todas as

1 O fecho do “pacote DSA” coincidiu no tempo com o escalar de uma série de controversas decisões adotadas por algumas das plataformas digitais cuja atividade e impacto nos utilizadores, em particular, e na sociedade, em geral, os documentos pretendem regular. São disso exemplo a instabilidade que tomou conta do Twitter desde que Elon Musk o adquiriu, por 44.000.000.000 €, em outubro de 2022, bem como a intenção anunciada por Mark Zuckerberg, patrão da Meta, de encerrar o CrowdTangle, uma das ferramentas mais eficazes na deteção e rastreamento de conteúdos ilegais online.

empresas, em toda a União, a disputabilidade e a equidade dos mercados no setor digital em que estejam presentes controladores de acesso. (Regulamento [UE] 2022/1925, 2022, art. 1, Alínea 1)

O regulamento é aplicável

aos serviços essenciais de plataforma prestados ou propostos por controladores de acesso a utilizadores profissionais estabelecidos na União ou a utilizadores finais estabelecidos ou situados na União, independentemente do local de estabelecimento ou residência dos controladores de acesso e independentemente do direito aplicável à prestação de serviços. (Regulamento [UE] 2022/1925, 2022, art. 1, Alínea 2)

Resumidamente, o documento estabelece que os “controladores de acesso” (*gatekeepers*), definidos como tal por terem um poderio económico cujo impacto no mercado interno é significativo, ficam obrigados a cooperar com terceiros, tendo em vista a prestação de serviços mais transparentes, a fornecer a terceiros o acesso a dados dos utilizadores e a permitir que terceiros possam fazer publicidade nas plataformas em causa.

Dar preferência aos seus produtos e serviços em relação aos de terceiros, impedir que o utilizador desinstale software ou aplicações pré-instaladas e rastrear os utilizadores finais fora das plataformas centrais dos *gatekeepers*, para efeitos de publicidade direcionada sem consentimento explícito, são também obrigações impostas pelo DMA.

O não cumprimento do disposto no articulado pode acarretar pesadas multas para os prevaricadores: 10% do volume de negócios total da empresa em todo o mundo, ou 20%, no caso de o *gatekeeper* ser reincidente. A título de exemplo: a Alphabet, dona do Google e do YouTube, gerou, no ano passado, 282.000.000.000 € de volume de negócios. A imposição de uma multa de 10% valeria 28.200.000.000 €!

Esta tentativa de pôr cobro ao *wild west* que vigora no ambiente digital é complementada pelo DSA, cujo escopo está definido no Artigo 1.º:

contribuir para o bom funcionamento do mercado interno para serviços intermediários, mediante o estabelecimento de regras harmonizadas para um ambiente em linha seguro, previsível e fiável, que facilite

a inovação e no qual os direitos fundamentais consagrados na Carta [dos Direitos Fundamentais da UE], incluindo o princípio da defesa dos consumidores, sejam efetivamente protegidos. (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, art. 1., Alínea 1)

O regulamento, aplicável, de acordo com o Artigo 2.º, a todos os *gatekeepers* que disponibilizam serviços na UE, “independentemente do local onde os prestadores desses serviços intermediários têm o seu local de estabelecimento”, alinha, sucintamente, um conjunto de medidas para combater a proliferação de bens, serviços ou conteúdos ilegais na internet; para rastrear utilizadores comerciais, de modo a facilitar a localização dos vendedores de mercadorias ilegais; para permitir ao utilizador assinalar tais conteúdos; para incentivar as plataformas a cooperar com os chamados “trusted flaggers” (sinalizador de confiança); para possibilitar que os utilizadores recorram das decisões tomadas por plataformas, no que diz respeito à moderação de conteúdos; para proibir a exibição de publicidade dirigida em plataformas online que vise crianças e/ou que recorra a dados pessoais baseados na etnia, orientação sexual ou opinião política dos utilizadores.

Ao promoverem uma tão significativa alteração na regulação do ambiente digital da UE, o Parlamento Europeu e o Conselho da UE assumem que todos os instrumentos legais anteriores ao DSA e ao DMA foram incapazes de harmonizar as regras de sã concorrência, de garantir um ambiente seguro a quem utiliza os média sociais e de proteger os consumidores. Agora, promete-se “o fim da independência do ciberespaço” (Barata et al., 2021. p. 31).

Tão relevante assunção quadra, na verdade, com o espírito do tempo. A entrada de novos “verbos” na nossa linguagem, como “googlar” ou “tuitar”, é um excelente exemplo. “O pináculo do êxito de uma empresa (...) alcança-se quando a marca se converte em verbo” (van Dijck, 2013/2016, p. 14). Inovação radical (Mansel & Steinmueller, 2020), as plataformas digitais “entraram no coração das sociedades, afetando instituições, transações económicas, práticas sociais e culturais e forçando, dessa forma, os governos e Estados a ajustarem as suas estruturas legais e democráticas” (van Dijck et al., 2018, p. 2).

Notável adquirido: fazendo uso da “mão invisível” que molda o “moderno” espaço público, as plataformas inverteram o sentido tradicional da hierarquia democrática, ao obrigarem Estados e governos a adaptarem-se a um novo *ethos*, em vez de, como seria expectável, serem estes a determinarem as regras do jogo. Nasceram no espaço digital “novos governadores” (Klonick,

2018), com crescente poder sobre os governados, consequência da “forma particularmente virulenta de capitalismo que emergiu recentemente com o voraz crescimento das corporações digitais” (Pickard, 2021, p. 80). De acordo com van Dijck (2021), “nas sociedades capitalistas, os valores públicos nunca prevaleceram sobre os valores comerciais, mas o crescimento da plataforma e da dataficação coloca novas ameaças” (p. 323) a ideais democráticos como a privacidade, a segurança, a tolerância, a justiça, a igualdade e a autonomia.

Sem perder de vista o modo como o DSA trata temas tão importantes como os conteúdos ilegais, os riscos sistémicos, as obrigações de vigilância, as plataformas e os motores de pesquisa de muito grande dimensão (os chamados “big five”²), este capítulo dá especial atenção ao que consideramos ser o “coração” das estruturas sociotécnicas e político-económicas que estão na base da concentração de poder das plataformas digitais – os algoritmos, pedra angular dos fluxos de informação (e entretenimento) dos quais dependemos. Que relevância lhes é atribuída no documento? Que medidas estão previstas no DSA para os monitorizar? Que poderes são atribuídos às (novas) entidades reguladoras, no que aos algoritmos diz respeito? O que se pode dizer sobre a eficácia de tais poderes?

Iniciaremos o trajeto buscando as causas mais salientes da ineficácia da regulação no âmbito da UE. Analisaremos, nos dois passos seguintes, o que, por um lado, está previsto no DSA para lançar luz sobre os algoritmos, verificando, por outro lado, se as competências entregues às entidades que zelarão pelo cumprimento do articulado são compagináveis com o alcance e a importância dos sistemas algorítmicos de recomendação.

Concluiremos com duas chamadas de atenção: para os riscos resultantes de um documento extenso e complexo e para a necessidade de impedir que o tratamento de um tema tão sensível e decisivo fique preso numa teia técnica e burocrática. No meio do jogo entre corporações digitais e instituições públicas estão os utilizadores, que devem ser tratados como cidadãos, e não como meros consumidores.

2 Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft. Também conhecidos pelo acrónimo GAFAM, os “cinco grandes” arrecadaram, no terceiro trimestre de 2022, receitas acima dos 358.000.000.000 \$ (mais de 337.000.000.000 €). Isto, apesar de o ano ter sido de fortes perdas em bolsa para as tecnologias, fruto do pesado cenário inflacionista e do aumento das taxas de juro.

Pecado Original: A Falta de Harmonização das Respostas Políticas

As sociedades democráticas e deliberativas sempre reclamaram “a existência de uma paisagem mediática capaz de proporcionar o encontro e debate de opiniões e crenças, a coesão social e cultural, o estímulo à participação cívica” (Moore & Tambini, 2018, p. 157). As plataformas acrescentam ou estreitam a diversidade? Se estreitam, quais são as causas principais do desequilíbrio nas relações de poder entre as plataformas digitais e os seus utilizadores?

Assinalando que a inexistência de contraditório nas plataformas impede uma discussão racional, Bajomi-Lázár (2019) entende que

a análise detalhada e uma deliberação com significado deram lugar a interpretações do mundo a preto e branco. A comunicação-informação cedeu o passo à comunicação-ritual. Os média digitais são usados para expressar e reforçar identidades, e não para trocar opiniões num debate aberto. (p. 4)

Usando a experiência humana em quase todas as suas camadas, as plataformas promovem uma espécie de extração lucrativa por via da apropriação de dados e sua posterior *comodificação*³ (Couldry & Mejias, 2019). Fazem-no resgatando a “cumplicidade” dos utilizadores, a tal ponto que a nossa vida já não corre a par com os média sociais, mas dentro deles⁴. Sair deste espartilho é uma opção de risco elevado: abandonaremos boa parte da (nossa) sociabilidade, uma vez que “as atividades online estão hoje completamente interrelacionadas com a vida social offline” (van Dijck, 2013/2016, p. 176).

Na tentativa de proteger consumidores e empresas do crescente poder das plataformas e dos efeitos da digitalização, a UE lançou, desde 2000, um conjunto alargado de códigos, diretivas⁵ e estratégias (ver Tabela 1).

3 “A comodificação é o processo que visa transformar coisas cujo uso tem um valor intrínseco em produtos comercializáveis que são valorizados pelo que podem trazer em troca. Um bom exemplo é a circunstância de podermos transformar uma história partilhada por amigos num filme, ou numa novela, para ser vendido no mercado” (Mosco, 2006, p. 127).

4 De acordo com o relatório *Digital Consumer* (Consumidor Digital) de 2021, os portugueses dedicam 72 horas semanais ao consumo de internet (mais tempo do que passam a dormir). Às redes sociais entregam 13 horas por semana, sendo o Facebook a plataforma mais utilizada (72 *Horas Online. Portugueses Passam Mais Tempo na Internet do que a Dormir*, 2021).

5 A diretiva é uma espécie de documento fundador da União Europeia, no que diz respeito ao regime aplicável às plataformas e a todos os tipos de conteúdos por elas difundidos.

Tabela 1 Principais documentos que procuram limitar o poder das plataformas.

Ano	Documento
2000	Diretiva Sobre o Comércio Eletrónico (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=PT)
2010	Diretiva dos Serviços de Comunicação Audiovisual (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=EN)
2015	Acesso à Internet Aberta (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=EN)
2015	Estratégia Para o Mercado Único Digital na Europa (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=PT)
2016	Regulamento Digital Sobre a Proteção de Dados
2018	Código Europeu das Comunicações Eletrónicas (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN)
2019	Diretiva Relativa aos Direitos de Autor (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790&from=SL)
2022	Regulamento dos Mercados Digitais
2022	Regulamento dos Serviços Digitais

Apesar do esforço, de tudo resultou uma amálgama de documentos oficiais difíceis de coordenar entre os países da UE (Dreyer et al., 2020). O DSA tenta harmonizar e modernizar a resposta a esta dificuldade, embora o faça com dificuldades várias. Barata et al. (2021) veem no DSA uma espécie de “boneca russa” (p. 1): prevê regras para serviços intermediários que oferecem infraestrutura de rede, tem regras especiais para serviços de alojamento de conteúdos, para plataformas online e para plataformas de grande dimensão.

A este propósito é particularmente relevante atentar no trabalho feito por uma multiplicidade de organizações não governamentais (ONG). Participantes ativas no processo de consulta, coube-lhes apelar e (tentar) influenciar os decisores para a necessidade de garantir que o que é impedido offline não possa ser permitido online, nomeadamente no que diz respeito aos discursos de ódio, à falta de transparência dos algoritmos, à necessidade de assegurar a independência dos *trusted flaggers* e de os dotar com instrumentos técnicos capazes de monitorizar a moderação de conteúdos online⁶.

⁶ Um exemplo de uma tomada de posição conjunta de 39 organizações não governamentais pode ser consultado em *Digital Services Act: Appeal From European NGOs to the Members of the European Parliament and the Representatives of Member States of the European Union* (Lei dos Serviços Digitais: Apelo das ONG Europeias aos Deputados do Parlamento Europeu e aos Representantes dos Estados-Membros da União Europeia; 2021). Também a European Digital Rights, que agrupa 47 organizações não governamentais, tomou posição sobre a matéria.

Igualmente relevante — e indicador da amplitude e importância do que aqui se decide — é a circunstância de as ONG terem libertado um conjunto de documentos que provam a intensidade do *lobbying* feito pelas empresas tecnológicas junto da Comissão, na tentativa de moldar (a seu favor, claro está) a fase final das discussões sobre o DSA e o DMA. Por junto, Google, Amazon, Facebook, Apple, Amazon e Microsoft dispensaram, em apenas um “não”, mais de 27.000.000 € em atividades de persuasão de agentes políticos⁷.

O pecado original está, contudo, há muito cometido: o célere — e porventura imparável — avanço das plataformas e das *telecoms* não foi acompanhado de respostas políticas e legais devidamente harmonizadas no espaço europeu⁸, logo capazes de amortecer a influência dos ubíquos *players* tecnológicos. Leersen (2020) di-lo bem: “na Europa, a política para os média é, largamente, um assunto nacional. Os governos europeus têm repetidamente recusado propostas para a criação de uma autoridade de média supranacional” (p. 29).

O impacto nos direitos humanos e digitais dos utilizadores é mensurável. De acordo com o Ranking Digital Rights (<https://rankingdigitalrights.org/>, um *think tank* sediado nos Estados Unidos que avalia, desde 2016, as políticas e práticas das maiores empresas de tecnologia e de telecomunicações), em 2002, nenhuma das companhias analisadas teve uma cotação superior a 60% (100% é o ponto ótimo). O Twitter (pré-Elon Musk) ocupou o primeiro lugar (56%). A Amazon e a Tencent ficaram nas últimas posições (ambas com 25%).

Há razões profundas para este estado de coisas. Desde que, em 1993, os Estados Unidos decidiram entregar aos privados o investimento na internet (a American Online foi a primeira a perceber o potencial do filão que tinha à sua frente), o salto da *web* 1.0 para a já interativa *web* 2.0 (2004) foi rápido, espetacular e, basicamente, sem regulação pública. Aos poucos, a Europa foi importando o modelo norte-americano, sustentado numa irrevogável premissa: a comunicação é um negócio como qualquer outro (Baumer et al., 2004), sendo apenas relevante defender as liberdades de expressão e de concorrência.

⁷ Ver, a título de exemplo, o texto *Big Tech's Last Minute Attempt to Tame EU Tech Rules* (Tentativa de Última Hora dos Gigantes de Tecnologia de Dominar as Regras da União Europeia; 2022).

⁸ O exemplo mais saliente talvez seja a aprovação pela Alemanha, em 2016, do *Netzwerkdurchsetzungsgesetz*, também conhecido por “NetzDG”, um pacote que exige às plataformas a retirada, no prazo de 24 horas, de expressões relacionadas com discurso de ódio, incitamento ao terrorismo e outros conteúdos de alguma forma ilegais, sob pena de aplicação de pesadas multas pelo Estado germânico.

As ponderações de equilíbrio entre responsabilidade social e competição comercial, que haviam sido aplicadas aos média tradicionais, não foram, por opção política, alargadas à internet. O sucesso mediu-se quase exclusivamente pelos resultados alcançados pelas companhias, numa espécie de admirável mundo novo em que o essencial – a defesa da qualidade do serviço prestado, a utilidade, a relevância e a defesa da vida privada (Hobbs, 2020) – foi abandonado e substituído pela *comodificação*.

Esta circunstância pavimentou o caminho para o aparecimento de grandes conglomerados que previram (e o futuro encarregar-se-ia de sublinhar o acerto da estratégia) um mundo cheio de dólares: a Google arrancou em 1998; em 2004, o Facebook iniciou a era dos média sociais; em 2006, o Spotify alargou a oferta à música; em 2007, a Netflix apostou nos filmes. E por aí adiante, numa panóplia de serviços que hoje são parte integrante da pele das sociedades modernas⁹.

Independentemente do entorno económico e político que se cruzou com a expansão das tecnologias da comunicação e dos novos média, de que são exemplo a crise económica dos anos 90 (Reis et al., 2020), o colapso da União Soviética, a reunificação alemã e o alargamento da UE, talvez tenhamos tomado com excessiva crença e otimismo o processo de digitalização e dataficação enquanto alfa e ómega do que prevíamos que pudesse ser um incremento democrático de monta, capaz de chamar os cidadãos à participação e ação cívicas. Hoje, “observando de longe, assistimos a um misto de excitação e horror” (boyd, 2015, p. 2).

É verdade que, pelo menos desde 2016, tem crescido sobre as plataformas a pressão para adequarem as políticas de moderação às leis nacionais dos países em que têm as suas operações (alicerçado no princípio do “país de origem” enquanto pilar do mercado único digital), ou dos países para os quais expandem o seu negócio, e para cooperarem com os Estados e com os utilizadores em temáticas como, por exemplo, o crescimento dos discursos de ódio online (Ben-David & Matamoros-Fernández, 2016; Cohen-Almagor, 2011; Silva, 2021; Tontodimamma et al., 2021). Por seu turno, o recurso à autorregulação para contornar a imposição de medidas coercivas e a pressão dos parceiros comerciais para evitar ficarem associados a temas polémicos fez com que algumas plataformas (as *big five*, sobretudo) tenham

9 A Google domina 90% do mercado de buscas na Europa, forma com o Facebook um duopólio na publicidade online e outro com a Apple nos mercados das aplicações. A computação em nuvem é controlada pelo “triopólio” Amazon–Google–Microsoft.

dado passos que prenunciam alguma abertura para mostrar o que têm mantido escondido (Kaye, 2022). O Facebook, por exemplo, garante que os seus mecanismos internos são capazes de filtrar 95% das mensagens portadoras de discursos de ódio e desinformação (van Dijck, 2021).

Mas também é verdade que foi a permissividade dos governos e das instituições europeias que deixou campo aberto às plataformas para irem fazendo o caminho que desejavam, o que nos trouxe à situação atual, em que se sente a necessidade de criar mecanismos abrangentes para lidar com todas as dificuldades de uma só vez. A imposição de pesadas multas a alguns dos principais atores¹⁰ tem sido um mero paliativo.

Plataformas e Algoritmos: Os Novos Deuses *Ex-Machina*

Constructos sociais criadores de novas dependências e hierarquias, as plataformas são bazares onde se vende de tudo, incluindo a informação que modela a nossa percepção do mundo. São uma espécie de deuses *ex-machina*, descidos dos céus para organizarem os excessos e a superabundância de acontecimentos típica de um mundo em constante aceleração. Através de uma intrincada dinâmica de serviços postos à disposição dos utilizadores, que se combinam e recombina para satisfazer (e induzir) necessidades várias, as plataformas “conseguem governar ecossistemas opacos e complexos em que as conexões são invisíveis aos olhos do público” (van Dijck et al., 2019, p. 8).

Os mecanismos decisivos chamam-se “dataficação” e “comodificação”: a capacidade de os algoritmos interferirem com as funções sociais e democráticas das sociedades digitais, transformando gigantescos circuitos de informação em modelos de negócio baseados na troca de serviços (maioritariamente gratuitos) por dados (maioritariamente gerados pelos usuários; van Dijck et al., 2018). Somos já, em certo sentido, “escravos dos algoritmos” (Edwards & Veale, 2017, p. 20).

Entre outros, Singh (2019) reclama das companhias uma maior proatividade na promoção da justiça, transparência e responsabilidade em torno das decisões tomadas por algoritmos e resultantes da moderação de conteúdos: quantos conteúdos sinalizados pelos usuários foram efetivamente removidos pelas plataformas?; quantos foram erradamente retirados das plataformas?; e, desses, quantos voltaram a ser recolocados na rede? Quantos foram

10 Em 2022, só as sanções aplicadas à Meta de Mark Zuckerberg na União Europeia aproximaram-se dos mil milhões de euros (Reuters, 2022).

sinalizados pelas máquinas e quantos pelos moderadores de pele e osso? “As ferramentas automáticas deviam suplementar, e não suplantar, o papel humano” (Singh, 2019, p. 35).

De facto,

a moderação de conteúdos é uma espécie de Missão Impossível, dada a quantidade de dados a analisar e os recursos necessários para tal. A Inteligência Artificial apresenta-se como parte da solução, mas a sua falta de “humanidade” é precisamente uma das suas maiores desvantagens. (Barata et al., 2021, p. 4)

Na exata medida em que os algoritmos se transformaram em mediadores de processos supra-organizacionais, automatizando-os ao ponto de estruturarem o comportamento dos utilizadores (Ananny, 2016; Napoli, 2014), hoje, “estudar o mundo é estudar os algoritmos” (Sandvig et al., 2014, p. 5). Olhar para os algoritmos para identificar o que precisamos de saber é tão importante como confiar em especialistas credenciados, no método científico, no bom senso ou na palavra de Deus, ironizam os autores.

Propulsoras da chamada “economia da atenção” (Leersen, 2020, p. 7), as plataformas pretendem “atribuir aos algoritmos uma objetividade superior à dos humanos, mesmo quando estes participam diretamente na criação, treino e desenvolvimentos dos sistemas algorítmicos” (Caplan & boyd, 2018, p. 3). Um relatório pedido, em 2021, pelo Governo do Reino Unido à consultora Ernst & Young LLP (2021) revela que 16% a 29% do orçamento das grandes plataformas é gasto no desenvolvimento de sistemas automatizados.

Nos média sociais, os algoritmos adaptam-se, de forma incremental, a cada busca e a cada clique. A título de exemplo: o mecanismo de busca do YouTube está concebido para agarrar “o que está a dar”, o mais curioso e o mais “noticioso”. O que significa que as propostas podem mudar radicalmente de um dia para o outro. “Pode mesmo dizer-se que o algoritmo muda do modo Google Search para o modo Google News, regressando a seguir ao primeiro, seguindo um racional diferente para cada um” (Rieder et al., 2018, p. 63).

O caso é diferente quando se cede à velha tentação de prever o futuro. Como, entre outras, mostrou a crise financeira de 2008 (*sub-prime*), minimizada à custa de milhões de milhões de euros dos contribuintes.

Os serviços das caixas negras¹¹ são maravilhosos de se ver, mas a sociedade baseada nessas caixas negras tornou-se perigosamente instável, injusta e improdutiva. Nem os negociadores de Nova Iorque nem os engenheiros da Califórnia podem oferecer-nos uma economia sã e uma sociedade justa. Essas são tarefas da cidadania, que só pode fazer o seu trabalho se entender os riscos [que corre]. (Pasquale, 2015, p. 218)

De resto, os danos causados pela (má) moderação de conteúdos são de monta: aceleração de conteúdos extremistas e desinformação; polarização das audiências através da criação de bolhas de filtro e câmaras de eco (Pariser, 2011); divulgação insuficiente de conteúdos acerca de certos movimentos sociais (Tufekci, 2017); exposição de crianças e outros grupos vulneráveis a conteúdos prejudiciais (Bridle, 2017); amplificação de preconceitos sobre grupos marginalizados (Noble, 2018); entre outros.

O DSA (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022) aborda o tema a dois níveis: nos pontos de partida, assunções e enquadramentos para o que mais adiante se apresentará (os chamados “considerandos”) e também em artigos. O Considerando 45 do documento incita os “prestadores de serviços intermediários” a manterem atualizadas, nos seus termos e condições, as informações respeitantes a “quaisquer políticas, procedimentos, medidas e instrumentos utilizados para efeito de moderação de conteúdos, incluindo a tomada de decisões algorítmicas e a análise humana, bem como as regras processuais do respetivo sistema interno de gestão de reclamações” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, p. 12).

Já no Considerando 69 diz-se que é expressamente proibida a exibição de “anúncios publicitários baseados na definição de perfis (...), utilizando categorias especiais de dados pessoais” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, p. 19), isto é, recorrendo a algoritmos. Também o Considerando 70 apela às plataformas em linha para assegurarem que “os destinatários do seu serviço estão devidamente informados sobre como os sistemas de recomendação podem afetar a forma como a informação é exibida e como podem influenciar a informação que lhes é apresentada” (p. 19).

A preocupação mais relevante consta no Considerando 81. Ali se diz que a “conceção dos sistemas algorítmicos utilizados pelas plataformas em linha

11 A metáfora da *black box* (caixa preta) foi utilizada por Pasquale (2015). Trata-se, segundo o autor, de “um sistema cujos trabalhos são misteriosos; podemos observar os *inputs* e *outputs*, mas não podemos dizer como aqueles se transformam nestes” (p. 3).

de muito grande dimensão¹² ou pelos motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão” (p. 22) pode ter um

impacto real ou previsível do serviço no exercício dos direitos fundamentais protegidos pela Carta [dos Direitos Fundamentais da UE], incluindo, entre outros, o direito à dignidade do ser humano, o direito à liberdade de expressão e de informação, incluindo a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social, o direito à vida privada, o direito à proteção de dados, o direito à não discriminação, os direitos da criança e a defesa dos consumidores. (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, p. 22)

O documento reconhece, portanto, que os algoritmos podem originar um dos quatro riscos sistémicos explicitados no DSA. Os outros três são: a difusão de conteúdos ilegais¹³ (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 80, p. 22), os “efeitos negativos reais ou previsíveis nos processos democráticos, no discurso cívico e nos processos eleitorais¹⁴, bem como na segurança pública” (Considerando 82, p. 23) e a manipulação¹⁵ (Considerando 83, p. 23).

Para uma eficaz avaliação dos riscos sistémicos, o regulamento suscita às plataformas e motores de pesquisa cuidados redobrados sobre

os sistemas ou outros elementos que possam contribuir para os riscos, incluindo todos os sistemas algorítmicos que possam ser relevantes, em especial os seus sistemas de recomendação e os seus sistemas de publicidade, prestando atenção às práticas conexas de recolha e utilização de dados. (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 84, p. 23)

12 Todas as plataformas em linha e motores de pesquisa em linha que têm um número médio mensal de destinatários ativos do serviço na União Europeia igual ou superior a 45.000.000.

13 “Difusão de material pedopornográfico ou de discursos ilegais de incitação ao ódio, ou a outros tipos de utilização abusiva dos seus serviços para cometer crimes, e à realização de atividades ilegais” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 80, p. 22), de acordo com o diploma.

14 Alusão óbvia à polémica suscitada pelo alegado uso das redes sociais para influenciar o resultado das últimas eleições nos Estados Unidos.

15 Efeitos negativos reais ou previsíveis na “proteção da saúde pública e nos menores com graves consequências negativas para o bem-estar físico e mental da pessoa ou em matéria de violência com base no género”, bem como “campanhas coordenadas de desinformação relacionadas com a saúde pública ou da conceção de interfaces em linha que possam estimular os comportamentos aditivos dos destinatários do serviço” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 83, p. 23), segundo o diploma.

Detetados tais riscos,

os fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão e de motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão deverão também ser diligentes nas medidas que tomam e, se necessário, adaptar os seus sistemas algorítmicos, nomeadamente os seus sistemas de recomendação. (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 88, p. 24)

Isto permitiria atenuar os efeitos negativos das recomendações personalizadas e corrigir os critérios utilizados em tais recomendações.

Dada a relevância atribuída aos efeitos potencialmente causados pelos algoritmos, designadamente “em tempos de crise”¹⁶, o documento prevê, no Considerando 92, a hipótese de as plataformas facultarem a auditores independentes o “acesso a todos os dados e instalações pertinentes necessários para a realização adequada da auditoria, incluindo, quando adequado, os dados relacionados com os sistemas algorítmicos” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, p. 25).

Esta possibilidade é escarpada no Número 2 do Artigo 34.º (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022). De acordo com o articulado, as plataformas e os motores de pesquisa de muito grande dimensão estão obrigados a fazerem, anualmente e a expensas próprias, avaliações de risco aos seus sistemas de moderação de conteúdos, à conceção dos sistemas de recomendação e de qualquer outro sistema algorítmico, aos termos e condições aplicáveis e à sua aplicação, aos sistemas de seleção e exibição de anúncios publicitários e a todas as práticas que envolvam a utilização de dados.

É apenas média a luz que se lança sobre a miríade de questões suscitadas pelo crescente recurso aos algoritmos. Desde logo, não é clara a capacidade que o DSA terá para influenciar o design das plataformas. “Uma coisa é requerer que as companhias criem sistemas alternativos de recomendação, outra coisa é assegurar que apresentem as novas opções de forma justa, honesta e *user-friendly*” (Pershan & Sinder, 2022, para. 8). Acresce que pouco se diz sobre a capacidade, técnica e humana, das equipas que terão a carga

16 Entende-se por “crise” a “ocorrência de circunstâncias extraordinárias passíveis de resultar numa ameaça grave para a segurança pública ou a saúde pública na União [Europeia], ou em grande parte do seu território” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 91, p. 25). Exemplos: conflitos armados, atos de terrorismo, catástrofes naturais, pandemias e outras ameaças transfronteiriças graves para a saúde pública.

as auditorias sobre a transparência algorítmica ou sobre a garantia da sua independência.

A Comissão espera que o grupo de peritos de alto nível sobre inteligência artificial¹⁷ e o Centro Europeu Para a Transparência Algémica¹⁸, ambos ainda sem expressão em quaisquer diretivas (Dreyer et al., 2020), possam contribuir para a monitorização de conteúdos com conhecimentos científicos e técnicos. O facto é que, neste momento, são apenas duas estruturas novas a criar pela própria UE (com processos de contratação de pessoal em curso desde meados de 2022) sobre as quais pouco se sabe, que iniciam trabalho complexo em condições não muito claras e tendo como desafio “interferir” em processos de criação de valor em empresas supranacionais que cresceram à boleia de um sistema regulatório que provou ser pouco eficaz.

Supervisão: Coordenadores, Mas Pouco...

A longa série de obrigações introduzidas pelo DSA está respaldada numa estrutura de supervisão que, dada a importância do que está em causa, corre o risco de ser escassa e, sobretudo, ineficaz na concretização dos objetivos desenhados: melhorar o funcionamento do mercado interno para serviços intermediários; estabelecer regras harmonizadas para um ambiente em linha seguro; facilitar a inovação; e proteger os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2016).

O sinal mais claro desta (aparente) fragilidade é assumido pela própria Comissão Europeia. O Considerando 141 explicita que a Comissão “deverá poder solicitar as informações necessárias com vista a assegurar a aplicação e o cumprimento efetivos, em toda a União, das obrigações previstas” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, p. 37) no Regulamento, sendo que, nesse caso, cessam todas as prerrogativas atribuídas às restantes entidades que, a montante, têm a missão de garantir a aplicação do documento.

A Comissão deverá poder exigir, através do exercício dos seus poderes de investigação, pedidos de informação ou entrevistas, acesso a documentos, dados, informações, bases de dados e algoritmos de pessoas pertinentes, e explicações relativas aos mesmos, bem como entrevistar, com o seu consentimento, quaisquer pessoas singulares ou coletivas que possam estar na posse de informações úteis, e

17 Disponível em Comissão Europeia (2022).

18 Disponível em European Commission (s.d.).

registar as declarações prestadas através de quaisquer meios técnicos. (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 141, p. 37)

Se a Comissão chama a si estes poderes para “dar início a processos contra os fornecedores de plataformas em linha de muito grande dimensão ou de motores de pesquisa em linha de muito grande dimensão” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, Considerando 139, p. 37), que poderes restam para as restantes estruturas de supervisão criadas pelo regulamento? Que papel está reservado para os coordenadores de serviços digitais, responsáveis “por todas as matérias relativas à supervisão e execução (...) do regulamento no Estado-Membro que o designou” (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022, art. 49, Ponto 2)?

Apesar de o Artigo 51.º da Secção 1 do Capítulo IV (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022) fornecer amplos poderes ao coordenador dos serviços digitais, entre eles a possibilidade de impor coimas e sanções pecuniárias, ou mesmo de solicitar a ajuda de autoridades judiciais, o Artigo 56.º tira-lhes margem de manobra, ao dizer que a Comissão “tem competência exclusiva para supervisionar” as plataformas de motores de pesquisa de muito grande dimensão. O que suscita uma pergunta: por que não se optou pela criação de uma entidade independente e supranacional que supervisionasse tudo, em vez de se distribuir um quinhão de poder pelos coordenadores dos Estados-membros, ficando a Comissão com a fatia de leão?

Propor um reordenamento estruturalmente relevante do enquadramento regulatório e continuar a tomar o ecossistema digital como a soma de várias partes pode resultar numa manutenção da ineficácia global do sistema, seja porque os agentes não conhecem de forma clara os limites das suas competências, seja porque se atropelam na ação. Se algo define o atual ecossistema de produção/circulação de conteúdos é justamente a possibilidade de os utilizadores vaguearem pelas plataformas (Siegel, 2020) à medida dos seus interesses e preferências, reais ou algoritmicamente induzidos.

É também criado um Comité Europeu de Serviços Digitais, composto pelos coordenadores dos serviços digitais que representam cada um dos Estados da UE (cada país tem direito a um voto). Presidido pela Comissão, que não tem direito a voto, trata-se de um grupo consultivo com a missão de supervisionar os prestadores de serviços intermediários. Apoiar a coordenação de investigações conjuntas; analisar relatórios e resultados de auditorias; emitir pareceres e recomendações; aconselhar a Comissão – eis algumas das funções do comité elencadas no Artigo 63.º (Regulamento [UE] 2022/2065, 2022).

É certo que, “comparando com outros países, a UE parece ter um dos mais desenvolvidos quadros regulatórios relacionados com os conteúdos ilegais online e respetiva moderação pelas plataformas” (De Streel et al., 2020, p. 12), mas a eficácia da resposta e o efetivo cumprimento das medidas poderão, dado o intrincado modelo de tomada de decisão desenhado no DSA, ficar aquém do previsto (recorde-se: harmonização das regras a aplicar aos prestadores de serviços, avaliação regular do cumprimento das obrigações aplicadas às plataformas, monitorização dos sistemas algorítmicos, criação de um ambiente seguro online e proteção dos direitos dos consumidores).

A explosão massiva e contínua de conteúdos online parece apontar para a necessidade de as autoridades públicas buscarem alguma complementaridade com entidades privadas. Ou avancem para a criação de uma agência europeia devidamente dotada de meios técnicos e humanos que, respaldada politicamente pela Comissão e pelos Estados-membros, tenha capacidade para impor às plataformas o que está definido no DSA. Jaurisch (2021) propõe um coordenador europeu dos serviços digitais, notando que eventuais conflitos entre os previstos coordenadores digitais (o princípio da subsidiariedade¹⁹ mantém-se como uma estaca da construção europeia), ou entre estes e a Comissão, só beneficiarão as plataformas, “cujas decisões corporativas continuariam a ditar o tom” dos seus modelos de negócio (p. 3).

A experiência acumulada com o Regulamento Digital Sobre a Proteção de Dados suscita, a este propósito, alguma reflexão. A capacidade de o fazer vingar ficou diminuída a partir do momento em que as grandes companhias montaram os seus quartéis-generais na Irlanda, onde a carga fiscal é substancialmente inferior. Como se aplica o princípio do país de origem, as plataformas ficaram apenas sujeitas à legislação em vigor naquele país. “Pode dizer-se que, nos três primeiros anos de aplicação do RGPD [Regulamento Digital Sobre a Proteção de Dados], não se alterou muito o modo como as plataformas lidaram com a proteção de dados” (Jaurisch, 2021, p. 13). No caso do DSA, há um questionável compromisso entre deixar a obrigação do seu cumprimento nas mãos dos Estados-membros, dando, ao mesmo tempo, à Comissão poderes para o executar.

Acresce que a criação de um coordenador europeu, tal como propõe Jaurisch (2021), permitiria olhar para a questão da importância das plataformas como um todo, para a sua estrutura sociotécnica. As plataformas online não

19 Nos domínios em que a União Europeia não possui competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão e de ação dos Estados-membros. A intervenção da União faz-se apenas nas situações em que os objetivos de uma ação não possam ser suficientemente alcançados, individualmente, pelos Estados.

são simples produtos tecnológicos. “Ativadas por infraestruturas de hardware, alimentadas por dados (muitas vezes gerados por usuários), automatizadas e organizadas por algoritmos, formalizadas através relações de propriedade e monetizadas modelos de negócios” (van Dijck, 2021, p. 325), as plataformas modelam, de facto, a nossa comunicação diária e as nossas tomadas de decisão. É por isso que temos de analisar, simultaneamente, as suas dimensões sociais, técnicas, políticas e económicas.

Erguer um projeto desta envergadura leva tempo, o que, pode argumentar-se, não quadra com a rapidez com que as plataformas atualizam a sua oferta. Mas também é verdade que reorganizar e equipar devidamente os coordenadores de serviços digitais previstos no DSA e os serviços da Comissão que terão a cargo a monitorização das plataformas e motores de pesquisa de muito grande dimensão não é tarefa para curto-prazo. Essa é, aliás, uma das razões pelas quais o regulamento só entra em vigor em pleno em 2024.

Conclusão

As plataformas não são meras distribuidoras de conteúdos – são criadoras ativas de versões de “esferas públicas controladas” (Moore & Tambini, 2018, p. 167), cabendo aos mecanismos que gerem os seus fluxos – os algoritmos – um papel decisivo. Na verdade, os algoritmos são o coração que bombeia boa parte do sangue que alimenta um sistema cuja “significância discursiva” (Laidlaw, 2015, p. 204) é incontestável.

Apesar de mapear algumas das mais proeminentes questões e de propor soluções para os opacos sistemas de recomendação, o DSA fica longe de ultrapassar por completo aquilo a que Gillespie (2018) chama de “obscurecimento obscurocimento” (p. 174) das plataformas. Há, de resto, um paradoxo que emerge do documento: ao criar um sistema dúbio de verificação e auditoria dos sistemas de recomendação (recorde-se a confusão entre os poderes dos coordenadores digitais e da Comissão, explicitada no Ponto 4 deste texto), o novo regulamento dá folga para que as plataformas procurem em tais fissuras espaços por onde legalmente escapar.

Como ultrapassar isto? Através, por exemplo, de auditorias independentes, como acontece no setor bancário, que consigam avaliar os algoritmos sem aceder aos códigos que os compõem (Burrell, 2016; Pasquale, 2015; Sandvig et al., 2014), de modo a evitar fugas de informação confidencial e decisiva para o negócio das plataformas. Como lembra McGonagle (2021), clarificar os requisitos qualitativos e operacionais que habilitam as auditoras a fazer o

seu trabalho será um cuidado a ter sempre em conta, uma vez que estamos a lidar com temas tão importantes como a liberdade de expressão e o direito à não discriminação. Ou através da criação de um coordenador europeu dos serviços digitais, cujas vantagens foram apontadas acima.

Da análise do DSA, documento necessariamente técnico e burocrático, emerge uma outra preocupação: a implicação do cidadão comum numa temática que tanto lhe diz respeito.

É difícil perceber onde termina a responsabilidade das plataformas e onde começa a responsabilidade dos utilizadores. Talvez por isso mesmo seja necessário dar um passo em frente e assumir uma espécie de “responsabilidade cooperativa” (Helberger et al., 2018, p. 2), de modo a que cada um assuma as suas obrigações no espaço público. São os utilizadores que decidem o tipo de conteúdos que submetem nas plataformas, que tipo de conteúdos partilham e a que tipo de conteúdos decidem expor-se com mais frequência. Ora, se parte do problema poderá estar nos utilizadores, parte da solução também pode (deve) estar.

Restam, neste jogo, as instituições públicas e políticas, a quem compete legislar no sentido de minorar estes problemas. Se olharmos para a moderação de conteúdos, percebemos melhor o alcance da questão: a sua criação e circulação envolvem atores humanos, tecnológicos e institucionais (Crawford & Gillespie, 2016, p. 411). Rumo a uma qualquer solução, talvez seja mais útil perceber qual é o papel de cada parte, em vez de escolher atribuir responsabilidades a uma só.

O balanço entre a liberdade de expressão e outros direitos e/ou interesses legítimos nunca foi fácil. No mundo das plataformas, alcançar esse equilíbrio é ainda mais complexo. Envolver no desafio todos os *stakeholders* (plataformas, utilizadores, reguladores, investigadores académicos, especialistas de várias áreas, ONG, média sociais, média tradicionais, entre outros) pode ser útil na busca de uma solução a longo-prazo.

Podemos, enfim, concluir que

a administração com fins lucrativos desses sistemas opacos e influentes cria riscos inaceitáveis e incontroláveis para a democracia; que a transparência significativa é, nessas circunstâncias, uma falsa esperança – muito menos a responsabilidade – e que, em vez disso, alterações mais fundamentais na propriedade ou nos modelos de negócios

podem ser necessárias, como mudar para serviços de mídia social de propriedade cooperativa ou propriedade pública. (Leersen, 2020, p. 50)

É por este trilho que têm, de resto, seguido os crescentes apelos e manifestos a favor de criação de plataformas públicas, capazes de retomar, com o vigor que a cidadania e as sociedades deliberativas reclamam, a informação enquanto bem público (Mazzucato, 2018; Nicholson et al., 2022; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2020; Zuckerman, 2022).

Fuchs (2021) vê nas plataformas democráticas e legitimamente governadas instrumentos capazes de “realizar as atribuições do serviço público de comunicação” (p. 21) em matérias tão decisivas como a educação, a cultura e a participação cívica. Habilitadas, e não controladas, pelo Estado, “a criação de tais plataformas (...) é uma boa base para promover a democracia digital, a igualdade digital e a justiça digital” (p. 22), assinala o autor.

Olhar para nós, para os outros e para o mundo é hoje uma tarefa à qual está acoplado o crescente poder das plataformas e a inerente mecânica dos algoritmos. A vida (o)corre, em larga medida, no ecossistema digital, razão pela qual é imperioso interrogá-lo em permanência, na expectativa de que sejamos capazes de, entendendo-o, separarmos o essencial do acessório. Carregado de boas intenções, o DSA carece ainda de uma estrutura operacional que permita escrutinar com rigor e de modo profícuo as causas e consequências do impacto das plataformas no quotidiano dos utilizadores. A questão não é de somenos: quanto maior a nossa dependência das infraestruturas online, maior a necessidade de pugnar pela transparência e *accountability* (responsabilidade) dos “novos governadores”.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Ananny, M. (2016). Toward an ethics of algorithms: Convening, observation, probability and timelines. *Science, Technology & Human Values*, 41(1), 93–117. <https://doi.org/10.1177/0162243915606523>

Bajomi-Lázár, P. (2019, 9 de dezembro). *How the web has changed our lives*. <https://identities-behaviour-in-europe.eu/how-the-web-has-changed-our-lives/>

Barata, J., Budzinski, O., Cole, M., De Stree, A., Legder, M., McGonagle, T., Pentney, K., & Rosati, E. (2021). *Unravelling the Digital Services Act package*. European Audiovisual Observatory. <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:1605131/FULLTEXT01.pdf>

Baumer, D. L., Earp, J. B., & Poindexter, J. C. (2004). Internet privacy law: A comparison between the United States and the European Union. *Computers & Security*, 23(5), 400–412. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2003.11.001>

Ben-David, A., & Matamoros-Fernández, A. (2016). Hate speech and covert discrimination on social media: Monitoring the Facebook pages of extreme-right political parties in Spain. *International Journal of Communication*, 10, 1167–1193. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/3697>

Big tech's last minute attempt to tame EU tech rules. (2022, 23 de abril). Corporate Europe Observatory. <https://corporateeurope.org/en/2022/04/big-techs-last-minute-attempt-tame-eu-tech-rules>

boyd, d. (2015). Social media: A phenomenon to be analyzed. *Social Media + Society*, 1(1), 1–2. <https://doi.org/10.1177/2056305115580148>

Bridle, J. (2017, 6 de novembro). *Something is wrong on the internet*. Medium. <https://medium.com/@jamesbridle/something-is-wrong-on-the-internet-c39c471271d2>

Burrell, J. (2016). How the machine “thinks”: Understanding opacity in machine learning algorithms. *Big Data & Society*, 3(1), 1–12. <https://doi.org/10.1177/2053951715622512>

Caplan, R., & boyd, d. (2018). Isomorphism through algorithms: Institutional dependencies in the case of Facebook. *Big Data & Society*, 5(1), 1–12. <https://doi.org/10.1177/2053951718757253>

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 7 de junho de 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>

Cohen-Almagor, R. (2011). Fighting hate and bigotry on the internet. *Policy & Internet*, 3(3), Artigo 6. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1059>

Comissão Europeia. (2022, 7 de junho). *Grupo de peritos de alto nível sobre inteligência artificial*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/expert-group-ai>

Couldry, N., & Mejias, U. (2019). *The costs of connection*. Stanford University Press.

Crawford, K., & Gillespie, T. (2016). What is a flag for? Social media reporting tools and the vocabulary of complaint. *New Media & Society*, 18(3), 410–428. <https://doi.org/10.1177/1461444814543163>

De Stree, A., Defreyne, E., Jacquemin, H., Ledger, M., Michel, A., Innessi, A., Goubet, M., & Ustowski, D. (2020). *Online platform's moderation of illegal content online. Law, practices and options of reform*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU\(2020\)652718_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU(2020)652718_EN.pdf)

Digital Services Act: Appeal from European NGOs to the members of the European Parliament and the representatives of member States of the European Union. (2021, 25 de setembro). Media Diversity Institute. <https://www.media-diversity.org/digital-services-act-appeal-from-european-ngos-to-the-members-of-the-european-parliament-and-the-representatives-of-member-states-of-the-european-union/>

Dreyer, S., Heyer, R., Seipp, T. S., & Schulz, W. (2020). *The European communication dis(order). Mapping the media-relevant European legislative acts and identification of dependencies, interface areas and conflicts*. Verlag Hans-Bredow-Institut.

Edwards, L., & Veale, M. (2017). Slave to the algorithm? Why a “right to an explanation” is probably not the remedy you are looking for. *Duke Law & Technology Review*, 16(18), 18–84.

Ernst & Young LLP. (2021). *Understanding how platforms with videosharig capabilities protect users from harmful content*. EY. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/610903b2e90e0703bbd94b50/EYUK-000140696_EY_Report_-_Web_Accessible_Publication_2.pdf

European Commission. (s.d.). *European Centre for Algorithmic Transparency*. https://algorithmic-transparency.ec.europa.eu/about_en?etrans=pt

Fuchs, C. (2021). The digital commons and the digital public sphere: How to advance digital democracy today. *Westminster Papers in Communication and Culture*, 16(1), 9–26. <https://doi.org/10.16997/wppc.917>

Gillespie, T. (2018). *Custodians of the internet. Platforms, content moderation and the hidden decisions that shape social media*. Yale University Press.

Helberger, N., Pierson, J., & Poell, T. (2018). Governing online platforms: From contested to cooperative responsibility. *The Information Society*, 34(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/01972243.2017.1391913>

Hobbs, C. (2020). *Digital dilemmas: European regulation and the internet*. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/article/commentary_digital_dilemmas_european_regulation_and_the_internet/

Jaurisch, J. (2021, 25 de maio). *The DSA draft: Ambitious rules, weak enforcement mechanisms. Why a European platform oversight agency is necessary*. Stiftung Neue Verantwortung. https://www.stiftung-nv.de/en/publication/dsa-draft-ambitious-rules-weak-enforcement-mechanisms#collapse-newsletter-banner_bottom

Kaye, D. (2022, 13 de junho). *Not just governors: Platform rules and public law*. Centre for International Governance Innovation. <https://www.cigionline.org/articles/not-just-governors-platform-rules-and-public-law/>

Klonick, K. (2018). The new governors: The people, rules, and processes governing online speech. *Harvard Law Review*, 131(6), 1596–1670.

Laidlaw, E. B. (2015). *Regulating speech in cyberspace: Gatekeepers, human rights and corporate responsibility*. Cambridge University Press.

Leersen, P. (2020). The soap box as black box: Regulating transparency in social media recommender systems. *European Journal of Law and Technology*, 11(2), 1–51. <https://doi.org/10.2139/SSRN.3544009>

Mansel, R., & Steinmueller, W. E. (2020). *Advanced introduction to platform economics*. Edward Elgar.

- Mazzucato, M. (2018, 27 de junho). Let's make private data into a public good. *MIT Technology Review*. <https://www.technologyreview.com/2018/06/27/141776/lets-make-private-data-into-a-public-good/>
- McGonagle, T. (2021). From risk to reward? The DSA risk-based approach to disinformation. In J. Barata, O. Budzinski, M. Cole, A. De Stree, M. Legder, T. McGonagle, K. Pentney, & E. Rosati (Eds.), *Unravelling the digital services act package* (pp. 40–57). European Audiovisual Observatory.
- Moore, M., & Tambini, D. (Eds.). (2018). *Digital dominance. The power of Google, Amazon, Facebook and Apple*. Oxford University Press.
- Mosco, V. (2006). Do mito do ciberespaço à economia política da comunicação digital. In H. Sousa (Ed.), *Comunicação, economia e poder* (pp. 79–102). Porto Editora.
- Napoli, P. M. (2014). An institutional theory perspective on algorithmic media production and consumption. *Communication Theory*, 24(3), 340–360. <https://doi.org/10.1111/comt.12039>
- Nicholson, B., Nielsen, P., Sahay, S., & Sæbø, J. I. (2022). Digital public goods platforms for development: The challenge of scaling. *The Information Society*, 38(5), 364–376. <https://doi.org/10.1080/01972243.2022.2105999>
- Noble, S. (2018). *Algorithms of oppression. How search engines reinforce racism*. New York University Press.
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the internet is hiding from you*. Penguin.
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- Pershan, C., & Sinderson, C. (2022, 12 de dezembro). *Why Europe's Digital Services Act regulator needs design expertise*. Tech Policy Press. <https://techpolicy.press/why-europes-digital-services-act-regulators-need-design-expertise/>
- Pickard, V. (2021). From the ashes: Imagining a post-comercial future for media. *The Political Economy of Communication*, 9(1), 79–83
- Regulamento (UE) 2022/1925 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2022 (2022). <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>
- Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (2022). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
- Reis, R., Bação, P., Correia, I. H., Valério, N., Varejão, J., Tavares, J., Aguiar-Conraria, L., & Ferreira, J. A. (2020). *Crises na economia portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/crises-na-economia-portuguesa>
- Reuters. (2022, 28 de novembro). Meta recebe nova multa de 265 milhões de euros por falhas de privacidade na EU. *Público*. <https://www.publico.pt/2022/11/28/tecnologia/noticia/meta-recebe-nova-multa-265-milhoes-euros-falhas-privacidade-ue-2029479>

- Rieder, B., Matamoros-Fernández, A., & Coromina, Ò. (2018). From ranking algorithms to 'ranking cultures': Investigating the modulation of visibility in YouTube search results. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 24(1), 50–68. <https://doi.org/10.1177/1354856517736982>
- Sandvig, C., Hamilton, K., Karahalios, K., & Langbort, C. (2014). *Auditing algorithms: Research methods for detecting discrimination on internet platforms* [Apresentação de comunicação]. 64th Annual Meeting of the International Communication Association, Seattle, Estados Unidos.
- 72 horas online. Portugueses passam mais tempo na internet do que a dormir. (2021, 6 de julho). Marketeer. <https://marketeer.sapo.pt/72-horas-online-portugueses-passam-mais-tempo-na-Internet-do-que-a-dormir>
- Siegel, A. (2020). Online hate speech. In N. Persily, & J. A. Tucker (Eds.), *Social media and democracy. The state of the field, prospects for reform* (pp. 56–88). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108890960>
- Silva, M. (Ed.). (2021). *Discurso de ódio, jornalismo e participação das audiências*. Almedina.
- Singh, S. (2019, 22 de julho). *Everything in moderation. An analysis of how internet platforms are using artificial intelligence to moderate user-generated content*. New America. <https://www.newamerica.org/oti/reports/everything-moderation-analysis-how-internet-platforms-are-using-artificial-intelligence-moderate-user-generated-content/>
- Tontodimamma, A., Nissi, E., Sarra, A., & Fontanella, L. (2021). Thirty years of research into hate speech: Topics of interest and their evolution. *Scientometrics*, 126, 157–179. <https://doi.org/10.1007/s11192-020-03737-6>
- Tufekci, Z. (2017). *Twitter and tear gas: The power and fragility of networked protest*. Yale University Press.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2020). *Information as a public good: 30 years of the Windhoek Declaration*. https://en.unesco.org/sites/default/files/wpfd_2021_concept_note_en.pdf
- van Dijck, J. (2016). *La cultura de la conectividad: Una historia crítica de las redes sociales* (H. Salas, Trad.). Siglo Veintiuno Editores. (Trabalho original publicado em 2013)
- van Dijck, J. (2021). Governing trust in European platform societies: Introduction to the special issue. *European Journal of Communication*, 36(4), 323–333. <https://doi.org/10.1177/02673231211028378>
- van Dijck, J., Nieborg, D., & Poell, T. (2019). Reframing platform power. *Internet Policy Review*, 8(2), 1–18. <https://doi.org/10.14763/2019.2.1414>
- van Dijck, J., Poell, T., & Waal, M. (2018). *The platform society. Public values in a connective world*. Oxford University Press.
- Zuckerman, E. (2022, 30 de junho). *The good web*. Stanford Social Innovation Review. https://ssir.org/articles/entry/the_good_web

As Prioridades e os Desafios da Regulação dos Média em Portugal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.4>

Mariana Lameiras

Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance,
United Nations University, Guimarães, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-9134-9296>
marianalameiras2@gmail.com

Resumo

Este capítulo debruça-se sobre a regulação dos média a partir da análise dos temas predominantes na produção científica nos últimos 10 anos (entre 2013 e 2023) e do recorte da atividade deliberativa do regulador estatal dos média (a Entidade Reguladora para a Comunicação Social) nos anos 2020 e 2021. Depois de contextualizar os diferentes reguladores que exerceram funções desde a instauração da democracia em Portugal, procede-se a uma reflexão sobre a regulação dos média no contexto digital de rápidas mudanças e com novos atores, como os prestadores de serviços audiovisuais a pedido e os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos.

Palavras-chave

regulação dos média, Entidade Reguladora para a Comunicação Social, plataformas de partilha de vídeos, serviços audiovisuais a pedido

Introdução: A Regulação dos Média e Desafios do Digital

A regulação dos média é um tema que tem sido debatido sob diferentes ângulos e com preocupações distintas ao longo do tempo. Nos anos 90,

discutia-se a constituição de entidades administrativas independentes em linha com o que era a tendência europeia. Nos anos 2000, a tónica do debate público passou a ser colocada sobre os reguladores convergentes, que se debruçariam sobre os conteúdos mediáticos e as telecomunicações, bem como sobre o lugar da autorregulação e da corregulação. Foram-se acrescentando ao debate questões relacionadas com as inovações tecnológicas e os impactos que a internet e o uso progressivo da internet e das redes sociais provocam no sistema mediático, com dúvidas sobre os diferentes formatos que gradualmente foram ganhando relevo e maior visibilidade na esfera pública e que não eram, por definição, órgãos de comunicação social. Esta questão instigou a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) a concluir que órgãos de comunicação social são “entidades que prosseguem uma atividade de comunicação social, apresentando-se como um serviço, evidenciam respeito pelas normas da profissão, têm uma vocação expansiva e disponibilizam conteúdos submetidos a prévio tratamento editorial e organizados como um todo coerente” (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2015, p. 85). Este estudo do regulador estatal marcou a viragem para um período em que se começou a assumir a dificuldade em regular conteúdos mediáticos distribuídos através de meios e formatos cada vez mais diversificados, híbridos e impactantes. Assim se começa a acentuar uma incerteza normativa e regulatória e a densificar a interrogação em torno do próprio objeto da regulação, que se torna ainda mais complexa quando a revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Directiva 2010/13/UE, 2010) passa a incluir regras para novos atores, nomeadamente os prestadores de serviços audiovisuais a pedido e os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos (Lameiras, 2021).

As políticas para os média e a comunicação e a regulação dos média não conseguem acompanhar o ritmo pautado pelo digital e pelas inovações tecnológicas. A proliferação e crescente domínio das plataformas, grandes empresas tecnológicas que funcionam como intermediários digitais (como a Google, a Amazon, o Facebook ou a Microsoft) e que têm como modelo de negócio a compra e venda de dados, traz ainda mais nebulosidade ao setor mediático e consequências de grande magnitude ao jornalismo e aos média tradicionais. Com o seu poder e predomínio, arrisca-se a qualidade do jornalismo e dos média, o pluralismo e a diversidade e, de modo geral, a proteção dos direitos humanos fundamentais e a participação democrática (McChesney, 1999, 2008; Zuboff, 2019/2020). O modo de funcionamento das plataformas assemelha-se ao das empresas de média e verificam-se interseções e intromissões constantes, como quando se assiste ao financiamento das próprias notícias por plataformas. Além disso, em contextos

como o de Portugal, em que o tamanho dos mercados é reduzido, as tentativas de desenho, conceção e implementação de políticas participadas e inclusivas ficam condicionadas e acabam por se esgotar no monopólio das grandes empresas (Silva & Lameiras, 2022).

A tecnologia não é a única e exclusiva responsável pelas mudanças (Chenou, 2014; Griffin, 2023), e, apesar das incertezas sobre a regulação da internet, é importante que se aproveitem as lições aprendidas. Tal como realça Winseck (2020), que se recordem os princípios da regulação das telecomunicações: separação estrutural, restrições aos negócios (*firewalls*), obrigações públicas e alternativas públicas.

Se na última década se insistia em recordar a importância do jornalismo e o seu insubstituível papel para o bem público e para a qualidade da democracia, atualmente este debate torna-se ainda mais premente. Apesar da consensual ideia de que os média e o jornalismo, independentes e com qualidade, contribuem para a qualidade da democracia (Nieminen & Trappel, 2011; Pickard, 2010; Trappel & Nieminen, 2018), continua a procurar acentuar-se o seu valor e o seu simbolismo num processo de (re) afirmação recorrente.

Perspetiva Diacrónica da Regulação dos Média em Portugal: Dos Conselhos de Imprensa à Entidade Reguladora Para a Comunicação Social

A regulação estatal em Portugal conheceu diversidade de modelos e formatos no período pós-revolução de abril. O Conselho de Imprensa surgiu em 1975, num ambiente de procura de restauração de liberdades e de produção legislativa que, apesar das contracorrentes, deixaram vingar “o triunfo de concepções democráticas e pluralistas” (Mesquita, 1994, p. 361). Entre o 25 de abril e a entrada em vigor da Constituição de 1976, vivia-se em “confrontação permanente entre projectos políticos de sinais opostos, como se Portugal tivesse que reviver em dois curtos anos décadas da história europeia que lhe tinham passado à margem” (Reis, 1993, p. 24).

Foi nesse ambiente que se perspectivou a preparação da Lei de Imprensa (Decreto-Lei n.º 85-C/75, 1975) como uma “peça sólida da ordem democrática que ora vai nascendo em Portugal, a aperfeiçoar e consolidar no futuro pela prática democrática e pela revisão do conjunto do nosso sistema jurídico” (Ministério da Comunicação Social, 1974, p. 74).

O Conselho de Imprensa vem, então, marcar a posição do país na defesa e salvaguarda da liberdade de imprensa, seguindo a experiência europeia e a tradição dos congéneres Press Councils (Carvalho, 1986, p. 11).

Após a formação da Assembleia Constituinte, foram criados, em 1977, os Conselhos de Informação (para a “Radiotelevisão Portuguesa – RTP”, para a “Radiodifusão Portuguesa – RDP”, para a “Agência Noticiosa Portuguesa – ANOP” e para a imprensa). O Conselho de Comunicação Social é criado em 1983, um ano antes da extinção formal destes Conselhos, e passa a existir uma regulação que não é setorial. Aliás, no final dos anos 80, o panorama mediático português alterava-se significativamente, com a privatização dos jornais estatizados e o aumento do número de rádios locais.

Com o surgimento da Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) no ano de 1990, inicia-se uma nova etapa no panorama da regulação dos média em Portugal. Tendo sido criada aquando da revisão constitucional de 1989, foi extinta na revisão de 2004, e deu lugar à atual ERC. Era um órgão independente, que funcionava junto da Assembleia da República, e que surgiu na moda das entidades administrativas independentes que proliferavam pela Europa, com grande influência francesa da Haute Autorité (que, no entanto, já estava em fase de transição para o Conseil Supérieur de l’Audiovisuel). A atuação da AACS não foi, porém, pacífica, na medida em que tinha a seu cargo variadas funções e registaram-se episódios de controvérsia e debate no espaço público que nem sempre beneficiaram o seu funcionamento eficiente. Funcionou, aliás, num período governativo liderado por Cavaco Silva, que introduziu mudanças substanciais no quadro legal aplicável à imprensa, à rádio, à televisão e aos mecanismos de apoio estatal à comunicação social. Além disso, o próprio enquadramento legislativo aplicável à AACS foi alterado em 1998, tornando o espaço de atuação desta entidade bastante dinâmico e desafiador. Na perspetiva de Arons de Carvalho (2010), foi um organismo “em grande medida, vítima dessa vastidão de atribuições” (p. 71) e que carecia de suporte administrativo e técnico adequado e ajustado às necessidades. Para Pinto e Sousa (2004), uma das estratégias para lidar com as carências ao nível dos recursos humanos, técnicos, administrativos e financeiros foi o empenho na celebração de acordos de autorregulação.

No contexto português, a década de 90 é marcada pela ênfase na importância dos média em democracia e, na viragem para os anos 2000, começa a denotar-se uma perspetiva governamental sobre a regulação dos média que privilegia a sua função social (Lameiras, 2016). De facto, no programa do XVI Governo Constitucional (2004; 2004–2005), a ERC é a promessa de uma regulação mais justa, racional e que efetivamente assegure o acesso a

conteúdos mediáticos de qualidade e respeitadores dos públicos mais vulneráveis e das minorias, pois considerou-se que estariam “identificadas as características daquilo que se pode considerar um modelo regulador ideal” (p. 214).

A ERC foi criada no ano 2005 como entidade administrativa independente. Surgiu em contexto de revisão constitucional (em 2004) e veio substituir a AACCS, num tempo de proliferação das estruturas administrativas independentes na Europa (Maçãs, 2006; Moreira & Maçãs, 2003), como forma de concretizar uma regulação apartada da administração direta do Estado e simbolizando o afastamento do Estado face a determinados setores perante a perda de confiança dos governados nos governantes (Roque, 2009). Com o comprometimento do Partido Socialista para a criação de uma entidade administrativa independente para os média (XVII Governo Constitucional, 2005, p. 134), foi apresentada à Assembleia da República a Proposta de Lei N.º 11/X, a 19 de maio de 2005. A proposta colheu os votos favoráveis dos grupos parlamentares do Partido Socialista, do Partido Social Democrata e do CDS – Partido Popular na votação na generalidade e na votação final global.

Dotada de autonomia administrativa e financeira, a ERC é a concretização de um modelo de regulação que presta contas à Assembleia da República e que procede à regulação e supervisão de todas as entidades que prosseguem atividades de comunicação social sob jurisdição do Estado português (Lei n.º 53/2005, 2005). O Conselho Regulador da ERC é o órgão encarregue da definição e implementação da atividade reguladora e é, de acordo com os seus estatutos (anexos à Lei n.º 53/2005, 2005), formado por cinco membros, nomeados por cinco anos para um mandato não renovável. Quatro destes membros são designados pela Assembleia da República e estes cooptam o quinto elemento do Conselho.

A atividade da ERC não se esgota na atividade do Conselho Regulador, mas a visibilidade pública da mesma é, em grande medida, expressa pelas deliberações deste órgão, que são posições decorrentes de análise, reflexão e debate sobre assuntos trazidos à consideração dos seus membros ou que os mesmos decidem colocar sob apreciação.

A Atividade Deliberativa da Entidade Reguladora Para a Comunicação Social

As deliberações do Conselho Regulador da ERC são um dos instrumentos que torna visível a ação deste órgão máximo de decisão e servem como indicadores do dinamismo e da vitalidade do exercício de regulação dos média no contexto nacional. As deliberações decorrem de queixas ou

participações apresentadas em nome individual ou coletivo/institucional ou de processos que a própria instituição decide desencadear quando considere haver situações ou comportamentos lesivos de direitos ou do enquadramento legal ou regulamentar do setor. São publicadas, de acordo com os estatutos, no sítio eletrónico da ERC (<https://www.erc.pt/>), seguindo uma classificação em grandes áreas de intervenção: autorizações, conteúdos (rigor informativo, conteúdos jornalísticos e programáticos), direito de resposta e de retificação, direitos dos jornalistas, licenças, obrigações de programação, pareceres, pluralismo, registo dos órgãos de comunicação social, publicidade, sondagens, transparência dos média, processos contraordenacionais, outros.

Os dados que a ERC disponibiliza nos relatórios anuais de regulação sobre a atividade deliberativa do organismo mostram um crescendo no número de deliberações nos primeiros anos de existência (entre 2006 e 2009) e uma estabilidade entre 2010 e 2020. Neste cenário, são dois os picos da atividade deliberativa: o primeiro no ano 2009 e o segundo no ano 2021.

Como se verifica no gráfico da Figura 1, o ano de 2009 foi particularmente intenso no que toca às tomadas de decisão públicas e sob a forma de deliberação do Conselho Regulador (465 deliberações). Seguiu-se o ano de 2021, com 394 deliberações, das quais 31% (122 deliberações) foram classificadas na categoria temática dos “conteúdos” (Tabela 1). Nesta categoria temática recaíram sobretudo episódios que envolveram questões relacionadas com o sensacionalismo, o rigor informativo e a proteção de menores e de grupos vulneráveis.

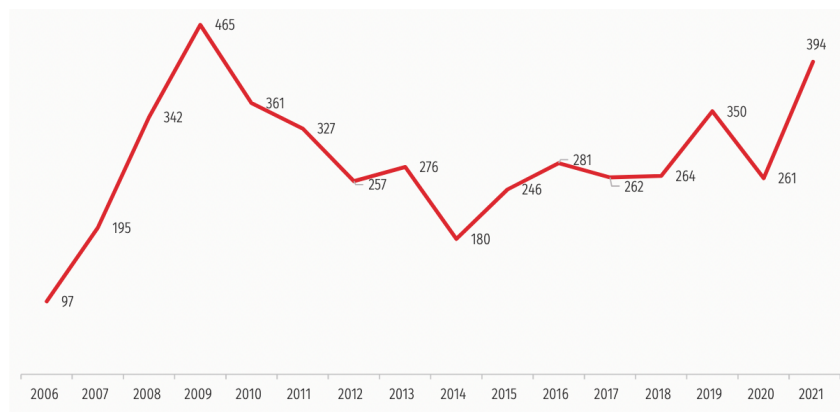


Figura 1 Número de deliberações aprovadas pelo Conselho Regulador da ERC entre 2006 e 2021. Dados retirados do *Relatório de Regulação 2021* (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022, p. 56).

Tabela 1 Número de deliberações aprovadas pelo Conselho Regulador de acordo com a categoria temática e o meio em 2020 e em 2021. Dados retirados do *Relatório de Regulação 2021* (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022, p. 56) e *Relatório de Regulação 2020* (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2021, p. 52).

	Imprensa		Rádio		Televisão		Internet		Diversos		Total		Total	%
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020/ 2021	2020/ 2021
Autorizações	0	0	20	15	36	32	0	0	0	2	56	49	105	16
Conteúdos	16	23	0	4	41	48	13	37	9	10	79	122	201	31
Processos	6	10	4	2	10	14	2	1	0	1	22	28	50	8
Direito de resposta	13	23	0	1	11	7	6	10	1	0	31	41	72	11
Direito dos jornalistas	0	0	0	0	0	0	0	0	3	4	3	4	7	1
Licenças	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	1	2	3	0
Obrigações de programação	0	0	0	0	8	3	0	0	0	0	8	3	11	2
Pareceres	0	0	5	15	2	0	0	0	4	9	11	24	35	5
Pluralismo	1	4	0	3	8	8	0	1	0	2	9	18	27	4
Registos	3	5	0	1	0	0	3	5	0	3	6	14	20	3
Publicidade	2	3	0	0	1	0	1	4	2	1	6	8	14	2
Sondagens	1	2	0	0	0	1	1	0	4	6	6	9	15	2
Transparência	0	0	0	0	0	0	0	0	0	43	0	43	43	7
Outros	1	5	2	0	9	11	6	7	5	6	23	29	52	8
Total	43	75	32	41	126	126	32	65	28	87	261	394	655	100

Os dados agrupados na Tabela 1 mostram que, quer no ano 2021, quer no ano 2020, os “conteúdos” mediáticos foram a área mais expressiva no que diz respeito aos temas que requereram a atuação do Conselho Regulador. É a categoria em que se encontra uma maior percentagem de deliberações aprovadas (31% do total). Em segundo lugar, fica a categoria das “autorizações” (16% das deliberações) e em terceiro lugar o “direito de resposta” (11%). O “direito de resposta” é, aliás, historicamente responsável por uma parte significativa do trabalho dos reguladores dos média.

Em 2021, a segunda área mais expressiva foi a da “transparência”, um tema a que os decisores políticos europeus também têm dedicado especial atenção. Nos últimos dois anos, a transparência da propriedade dos média tem tido destaque como forma de resposta política à falta de confiança nos média e no jornalismo e como mecanismo para a garantia da qualidade do jornalismo (Bock & Lazard, 2021) e de fomento do pluralismo e da diversidade. No caso português, há legislação específica para esta área (Lei n.º 78/2015, 2015; que determina a transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento da comunicação social) e a ERC criou um portal com informação sobre os proprietários dos média em Portugal, o Portal da Transparência (<https://transparencia.gov.pt/>), com o intuito de compor o regime jurídico da transparência e de promover a liberdade e o pluralismo e salvaguardar a independência dos média face ao poder político e ao poder económico. Os dados mais recentes mostram que a maioria dos proprietários elencados no Portal (60,5%) se dedica à comunicação social como atividade principal e a maioria (53,4%) detém publicações periódicas em formato papel ou em formato papel e online (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022, p. 368). Não obstante, as obrigações decorrentes da alteração do âmbito de aplicação da Lei da Transparência (Lei n.º 78/2015, 2015) para passar a incluir os (operadores de) serviços audiovisuais a pedido conduziram à necessidade de incluir no Portal estes operadores como um novo tipo de órgão de comunicação social.

Em 2020, a segunda área mais expressiva foi a das “autorizações” referentes a serviços de programas televisivos e radiofónicos, como para revogar serviços de acesso condicionado e alterar domínio de emissão de rádio. Nesse ano, encontram-se 79 registos, que representam 30% do total das deliberações de 2020 e em 2021 são 122 registos, perfazendo 31% do total das deliberações desse ano. Seja para novos serviços, seja para renovação de serviços existentes, esta componente da atuação do regulador assume um cariz distinto de deliberações aprovadas e classificadas noutras categorias temáticas por se tratar mais de âmbito processual e administrativo. Neste contexto, é expectável que as áreas das “autorizações” e dos “registos” venham a ganhar maior representatividade no âmbito da atividade deliberativa do regulador, na medida em que as alterações à Lei da Televisão (Lei n.º 74/2020, 2020), por via da transposição da Diretiva (UE) 2018/1808 (2018), trouxeram competências adicionais ao Regulador sobre os conteúdos audiovisuais e passou a requerer o registo dos operadores de serviços audiovisuais a pedido e dos serviços audiovisuais a pedido, os fornecedores de plataformas de partilha de vídeos e as plataformas de partilha de vídeos.

Metodologia

Com o objetivo de perceber os principais desafios e as áreas predominantes em matéria de políticas para os média e regulação, procurou entender-se como é que o tema tem vindo a ser abordado pelos investigadores através das publicações num conjunto de revistas científicas de relevo.

Nesta secção, descreve-se o processo de identificação, seleção, recolha e análise da produção científica sobre as políticas para os média e a regulação. Este processo consistiu numa pesquisa inicial de artigos científicos nas revistas da base de dados internacional Scopus, com recurso às palavras-chave “media regulation” (regulação dos média) ou “media policy” (política dos média) ou “media policies” (políticas dos média), no intervalo entre 2013 e 2023. A pesquisa foi efetuada entre 16 e 20 de janeiro de 2023.

O processo de amostragem das revistas incluídas na análise decorreu da seleção das 20 revistas científicas com maior fator de impacto na área da comunicação de acordo com a indexação efetuada pelo índice do Google Académico. Deste modo, consideraram-se as seguintes revistas: *New Media & Society*, *Social Media + Society*, *Digital Journalism*, *Journalism Studies*, *Public Relations Review*, *Journalism*, *Journal of Communication*, *Media, Culture & Society*, *International Journal of Communication*, *Communication Research*, *Political Communication*, *Journal of Advertising*, *International Journal of Advertising*, *The International Journal of Press/Politics*, *Journalism Practice*, *Journal of Pragmatics*, *Journal of Computer-Mediated Communication*, *Convergence*, *Journal of Marketing Communications* e *Journalism and Mass Communication Quarterly*.

Deste processo, obtiveram-se 120 resultados, tendo-se excluído 10 para a análise por não se enquadrarem na área temática pretendida ou por se tratarem de outros formatos que não artigos, como recensões de obras ou editoriais.

A amostra final de dados para análise foi de 110 artigos científicos, para os quais se registou o título, o resumo, a data de publicação e o nome da revista em que foram publicados. Note-se que a pesquisa não retornou nenhuma publicação com data de 2023. A análise foi efetuada recorrendo à codificação temática considerando os temas principais e os aspetos específicos elencados na grelha de codificação da Tabela 2.

Tabela 2 Grelha de codificação utilizada para a análise dos artigos científicos.

Tema principal	Descrição	Aspetos específicos abordados
Legislação e políticas	Artigos centrados em diplomas legais em particular e/ou com enfoque nas políticas para os média, nomeadamente em diferentes regimes políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Plataformização • <i>Digital/social media</i> • Serviço público de média
Regulação dos média	Artigos com ênfase na regulação dos média, seja do ponto de vista da regulação estatal, correção ou autorregulação	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos individuais, direitos humanos (direitos autorais, privacidade e vigilância, discurso de ódio, racismo...)
Identidade e prática jornalística	Artigos que destacam o exercício do jornalismo profissional e as questões da identidade no atual contexto do digital	<ul style="list-style-type: none"> • Orientações europeias • Audiências, cidadãos e participação • Pluralismo e diversidade
Economia e negócio	Artigos voltados para a dimensão económica e organizacional, abordando, nomeadamente, os modelos de negócio e a sustentabilidade das empresas de média	<ul style="list-style-type: none"> • Algoritmos e novas tecnologias (inteligência artificial, <i>machine learning</i>, <i>big data</i>...) • Publicidade • Serviços audiovisuais (subscrição de serviços audiovisuais a pedido, serviços audiovisuais a pedido...) • Competitividade, subsistência e modelos de negócio • Profissão de jornalista

A abordagem seguinte foi de cariz indutivo e consistiu na identificação dos temas principais e dos temas secundários abordados pelos autores a partir do resumo de cada artigo e à luz do quadro teórico em torno das políticas e da regulação dos média. Assim, em cada artigo, foi identificado um tema principal e, quando aplicável, um aspeto específico.

A Regulação dos Média nas Agendas Científicas

A análise efetuada aos artigos científicos publicados no período compreendido entre 2013 e 2022 revela um crescendo no número de trabalhos sobre regulação dos média e políticas para os média a partir de 2020 (Figura 2).

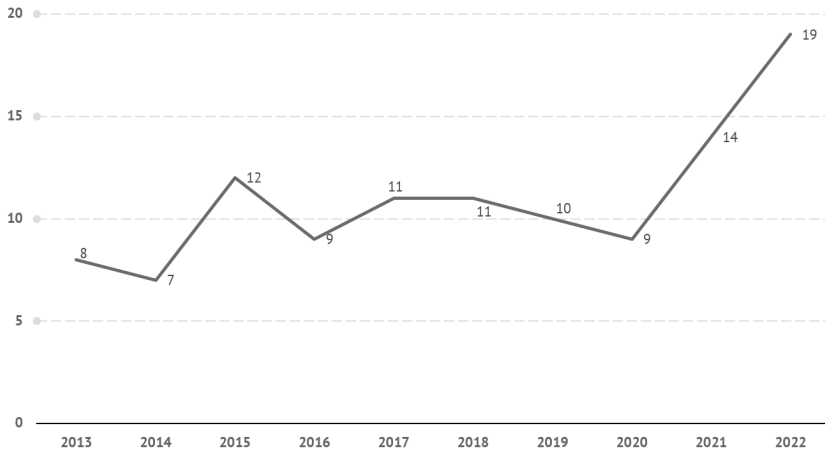


Figura 2 Frequência de artigos por ano (2013–2022).

Os dados apontam para um interesse progressivo dos investigadores na área, com particular destaque para o facto de, entre 2020 e 2022, se tratarem maioritariamente de publicações que apresentam como tema principal “legislação e políticas” (18 artigos) e “regulação dos média” (13 artigos). Os restantes artigos estão distribuídos pelo tema “identidade e prática jornalística” (nove) e “economia e negócio” (dois). Além disso, no que respeita ao aspeto específico que se vê afunilado em cada um dos artigos, predomina o enfoque no ambiente digital e no contexto dos *social media* (12 artigos) e, em segundo lugar, nas plataformas (com um total de 10 artigos codificados com a categoria “plataformização” no aspeto específico abordado). Os restantes estão distribuídos residualmente pelos seguintes tópicos: “pluralismo e diversidade” (dois); “direitos individuais, direitos humanos” (um); “audiências, cidadãos e participação” (um); “orientações europeias” (um); “profissão de jornalista” (um); “publicidade” (um); e “serviço público de média” (um).

Como mostram os dados da Figura 3, em termos globais e considerando o período 2013–2022, estes também foram os dois temas principais predominantes no *corpus* de artigos analisados, perfazendo um total de 81 artigos com ligação explícita a legislação aplicável aos média ou a diferentes mecanismos de regulação dos média, seja regulação do Estado, corregulação ou autorregulação, que representam 73,6% do total.

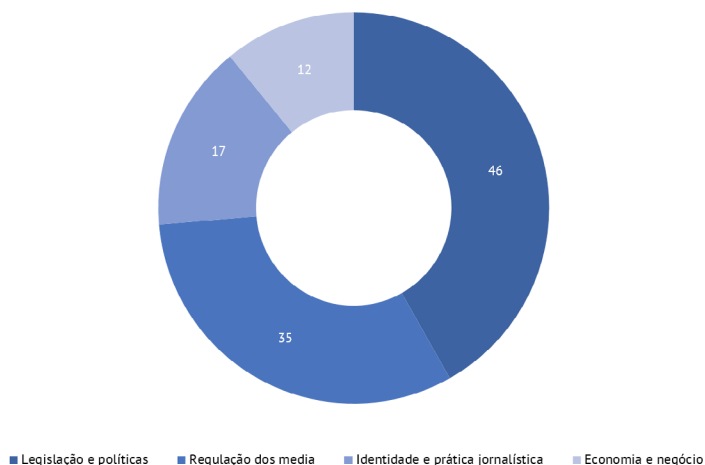


Figura 3 Frequência dos temas principais por artigos (2013–2022).

Quando analisados os aspetos específicos em maior detalhe (Figura 4), a prevalência do contexto digital destaca-se, com 41% dos artigos (32 do total de 78) a debruçarem-se particularmente sobre os usos e os impactos das redes sociais e do ambiente online em diferentes vertentes do setor dos média. Estes dados são relativos a uma amostra de 78 artigos, visto que nem todos os casos se debruçaram sobre um aspeto em particular e foram codificados somente ao nível do tema principal.

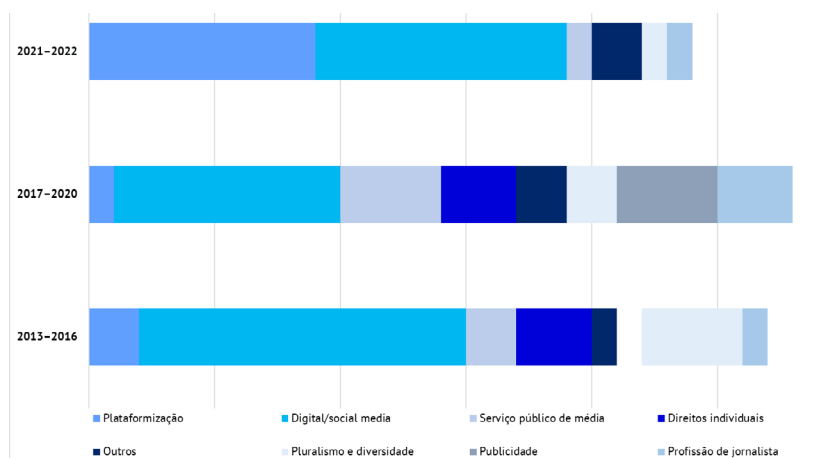


Figura 4 Frequência dos aspetos específicos abordados nos artigos por intervalos temporais (2013–2016; 2017–2020; 2021–2022).

Os artigos, que se enquadram na categoria “digital/social media”, mostram um interesse predominante pelo enquadramento de novas formas de comunicação e interação na prática jornalística e os seus efeitos em termos de identidade profissional, de performance das redações e de governança dos modelos de negócio. A preocupação maior recai sobre a afirmação do jornalismo e dos média num ambiente convergente e de diluição de fronteiras entre jornalismo profissional e não profissional e sobre os impactos que tem na produção e na receção de notícias, nas liberdades e valores fundamentais dos média, na regulação e na reorganização das empresas jornalísticas. Em geral, são contributos científicos que apresentam sobretudo perspetivas de diagnóstico e de mapeamento de desafios diversificados que se colocam aos média em contexto de convergência digital, de permanente inovação tecnológica e de crescente proliferação e utilização das redes sociais. A vertente da receção dos média e do envolvimento das audiências enquanto parte ativa e interessada na governança dos média não encontra visibilidade de relevo no *corpus* de artigos analisados. Aliás, apenas uma pequena parte destes trabalhos que se enquadram na categoria “*digital/social media*” (quatro registos) procura investigar como é que estas ferramentas, como o Facebook, repositionam as audiências nos consumos de média e permitem, ou podem permitir, um papel mais ativo, crítico e participativo, e questionam o papel dos jornalistas nos processos de construção de notícias disseminadas online.

O segundo aspeto específico a destacar relaciona-se com a crescente proliferação e impacto das plataformas, que, nos últimos dois anos, registam um aumento exponencial (dois registos em 2013–2016, um em 2017–2020 e nove em 2021–2022). Representando 15,4% do total dos artigos categorizados de acordo com os aspetos específicos mencionados nos resumos, estes trabalhos demonstram como a proliferação das plataformas e a sua utilização quase normalizada nas rotinas dos cidadãos vieram desestabilizar a desorientação já existente relativamente aos média e às políticas para os média. Sob o ponto de vista económico e comercial, a concentração de poder e a dominação de mercado pelas empresas tecnológicas e corporações americanas ganharam destaque nos últimos anos, deixando muitas interrogações e dúvidas quanto ao seu enquadramento para manter um equilíbrio competitivo com os média tradicionais e para garantir equidade nas condições de acesso ao mercado. De novo, a tónica é sobretudo colocada na identificação e mapeamento dos desafios e necessidades, deixando inexpressivo o movimento europeu e os esforços encetados para este efeito, como a revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Diretiva [UE] 2018/1808, 2018), o European Media Freedom Act (Proposta

de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, 2022), a Diretiva dos Direitos de Autor (Diretiva [UE] 2019/790, 2019) e o Digital Services Act Package (Regulamento [EU] 2022/2065, 2022).

A leitura conjunta destes aspetos específicos com o tema principal em que os artigos foram codificados mostra que a legislação, as políticas e a regulação dos média no contexto do uso das redes sociais e da coexistência com as plataformas estão na ordem do dia das agendas científicas (Tabela 3).

Tabela 3 Frequência e percentagem dos aspetos específicos abordados distribuídos pelos temas principais predominantes: “legislação e políticas” e “regulação dos média”.

Tema principal: Legislação e políticas (N=46)

Aspetos específicos abordados	Frequência	Percentagem
Plataformização	6	13%
<i>Digital/social media</i>	6	13%
Serviço público de média	2	4%
Direitos individuais, direitos humanos	4	9%
Orientações europeias	2	4%
Audiências, cidadãos e participação	0	0%
Pluralismo e diversidade	6	13%
Algoritmos e novas tecnologias	1	2%
Publicidade	0	0%
Competitividade, subsistência e modelos de negócio	1	2%
Profissão de jornalista	3	7%
Sem aspeto específico codificado	15	33%
Total	46	100%

Tema principal: Regulação dos média (N=35)

Aspetos específicos abordados	Frequência	Percentagem
Plataformização	5	14%
<i>Digital/social media</i>	11	31%
Serviço público de média	2	6%
Direitos individuais, direitos humanos	2	6%
Orientações europeias	0	0%
Audiências, cidadãos e participação	0	0%
Pluralismo e diversidade	1	3%
Algoritmos e novas tecnologias	0	0%
Publicidade	2	6%
Competitividade, subsistência e modelos de negócio	0	0%
Profissão de jornalista	1	3%
Sem aspeto específico codificado	11	31%
Total	35	100%

Como se verifica nos dados da Tabela 3, estes apontam para uma relação mais expressiva das plataformas e dos *social media* à regulação do que ao enquadramento e processo legislativo. O contexto digital e dos *social media* representa 31% dos artigos científicos codificados na categoria “regulação dos média”, conferindo pistas para a abordagem mais *soft* que se foi privilegiando ao longo do tempo. As questões do pluralismo e da diversidade também representam uma fatia importante dos artigos cujo tema principal identificado é o da “legislação e políticas”. No entanto, o registo encontrado nestes trabalhos é sobretudo normativo e com recorrentes afirmações sobre a necessidade de promover políticas ativas para o pluralismo dos média.

Notas de Discussão Finais

No atual contexto, o regulador estatal dos média, tal como todos os reguladores, depara-se com desafios constantes que também decorrem das normativas europeias e dos esforços da União Europeia e da Comissão Europeia em melhorar as condições do mercado mediático e em promover a importância do jornalismo, dos média, das liberdades e do respeito pelos direitos humanos. Podendo questionar-se se a “intervenção” é atempada ou ajustada às necessidades atuais, há regras e orientações que desafiam o regulador, não só porque vê acrescentadas tarefas no âmbito das suas atribuições e competências, mas também porque parece continuar a exercer funções num ambiente opaco.

O caso português foi, desde a instauração da democracia, atento às possíveis configurações da regulação dos média e revelador da necessidade de realçar o papel dos média em democracia (Carvalho, 2022; Lameiras, 2016), até pelo próprio enquadramento constitucional da regulação estatal dos média. Em contrapartida, refira-se que a existência de um problema estrutural e sistémico quanto ao histórico emagrecimento do setor no Governo e a ausência de um ministério específico dedicado aos média competem no sentido contrário ao que antes mencionámos.

Além disso, o quadro legislativo continua a parecer desajustado da realidade, particularmente no caso da imprensa. O direito de resposta, aliás, continua a ocupar uma fatia significativa dos recursos da ERC, como vimos pelo número de deliberações. No caso da rádio e da televisão, têm havido alterações e têm sido feitos esforços, muito por força da transposição da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Diretiva [UE] 2018/1808, 2018). O enquadramento europeu tem tido especial destaque

no que respeita ao contexto digital, designadamente no estabelecimento de um conjunto de regras e de limites para as plataformas de partilha de vídeos e aos serviços audiovisuais a pedido. Estas orientações têm repercussões significativas, representam um grande impacto para a atividade do regulador e surgem num contexto de intervenção e participação da sociedade civil e do setor quase inexistente ou muito frágil (Silva & Lameiras, 2022). Esta participação e inclusão de diferentes atores nos processos de decisão poderia fazer parte de uma resposta ajustada aos desafios que atualmente se colocam no ambiente digital, que, como vimos, tem estado no topo das prioridades da investigação científica. A par disso, a própria atividade da ERC é sintomática da urgência em regular as plataformas e as redes sociais (aqui mencionadas indistintamente), pela complexidade de questões que introduzem e pela influência que trazem a grupos particulares, como os públicos mais vulneráveis e as crianças e os jovens.

Será apenas o princípio desta urgência, a avaliar pela plethora de assuntos emergentes que fazem questionar o papel do jornalismo, do serviço público e dos média em geral, e que colocam os média e os cidadãos/consumidores numa posição de exposição sensível. O papel do regulador assume uma maior relevância e deixa em aberto a possibilidade e a potencialidade de assumir um carácter mais prospetivo. Em tempos de incerteza, os reguladores estão numa posição favorável para prever as questões prementes e que requerem ação a curto, a médio e a longo prazo. Até então, no caso português, o acréscimo ou a complexificação de tarefas por força dos normativos legais e europeus não deixa grande margem de manobra para uma regulação dita “social” e prospetiva. Neste domínio, a estratégia da ERC aparenta passar pelo estabelecimento de parcerias e pela mobilização de redes para o estudo de questões específicas com vista à identificação de boas práticas e orientações para a atividade do regulador, como a ligação ao Grupo de Reguladores Europeus para os Serviços de Comunicação Social Audiovisual, através do qual se desenvolveu trabalho para refletir sobre os desafios que os reguladores nacionais têm enfrentado para aplicar a regulação das plataformas de partilha de vídeos, por exemplo.

A revisão da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (Diretiva [UE] 2018/1808, 2018) é indicativa da medida em que os reguladores passam a ter que considerar outros atores no seu âmbito de atuação, como os já mencionados serviços audiovisuais a pedido e plataformas de partilha de vídeos, mormente em matéria de registo, de monitorização das medidas de acessibilidade para pessoas com necessidades especiais, controlo parental e mecanismos de verificação de idade, medidas para a proteção de crianças e jovens, retenção dos direitos de propriedade intelectual pelos produtores

de conteúdos, entre outras. O mapeamento sistemático do Observatório Europeu do Audiovisual sobre a aplicação das normas desta diretiva nos países da União Europeia tem demonstrado a diversidade dos assuntos a tratar e como é expectável que os reguladores tenham um papel de relevo (European Audiovisual Observatory, s.d.).

Neste capítulo, traçou-se um breve panorama sobre a regulação em Portugal, com destaque para os desafios atuais e futuros que inevitavelmente decorrem da digitalização e do crescente poder e influência das plataformas. Serve como ponto de partida para trabalhos futuros e para tantas interrogações que se colocam quando se posiciona e contextualiza o papel dos média e do atual regulador estatal dos média em Portugal. Através da atividade deliberativa da ERC, verificaram-se as áreas a que o regulador se dedicou mais: os “conteúdos” nos anos 2020 e 2021 e a “transparência” em 2021. Da revisão sistemática da literatura, identificaram-se os pontos altos da dedicação dos investigadores, muito direcionados para a componente legislativa e de políticas no contexto do digital, das plataformas e das redes sociais. Deixa-se assim a porta aberta para se identificar em que áreas específicas é necessária a intervenção do regulador face aos problemas identificados nas políticas públicas para os média.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

- Bock, M. A., & Lazard, A. (2021). Narrative transparency and credibility: First-person process statements in video news. *Convergence*, 28(3), 888–9041. <https://doi.org/10.1177/13548565211027813>
- Carvalho, A. A. (1986). *A liberdade de informação e o Conselho de Imprensa 1975/1985*. Presidência do Conselho de Ministros/Direção-Geral da Comunicação Social.
- Carvalho, A. A. (2010). As especificidades da regulação portuguesa da comunicação social. *Trajectos*, 17, 67–74.
- Carvalho, A. A. (2022). *A regulação da comunicação social – A experiência portuguesa*. Almedina.
- Chenou, J.-M. (2014). From cyber-libertarianism to neoliberalism: Internet exceptionalism, multi-stakeholderism, and the institutionalisation of Internet governance in the 1990s. *Globalizations*, 11(2), 205–223. <https://doi.org/10.1080/14747731.2014.887387>

Decreto-Lei n.º 85-C/75, de 26 de fevereiro, Diário do Governo n.º 48/1975, 2º Suplemento, Série I de 1975-02-26 (1975). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/85-c-1975-168803>

Directiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de março de 2010 (2010). <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>

Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018 (2018). <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

Diretiva (UE) 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019 (2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790&from=PT>

Entidade Reguladora para a Comunicação Social. (2015). *Deliberação 202/2015 (OUT) – Novos media: Sobre a redefinição da noção de órgão de comunicação social*. <https://www.erc.pt/download.php?fd=8597&l=pt&key=a43ebcfd2d9dacd5185427746514e4ad>

Entidade Reguladora para a Comunicação Social. (2021). *Relatório de regulação 2020*. <https://www.erc.pt/pt/estudos/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2020/>

Entidade Reguladora para a Comunicação Social. (2022). *Relatório de regulação 2021*. <https://www.erc.pt/pt/estudos/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2021/>

European Audiovisual Observatory. (s.d.). *Revised AVMSD tracking table*. Retirado a 1 de fevereiro de 2023, de <https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/avmsd-tracking>

Griffin, R. (2023). Public and private power in social media governance: Multistakeholderism, the rule of law and democratic accountability. *Transnational Legal Theory*, 14(1), 46–89. <https://doi.org/10.1080/20414005.2023.2203538>

Lameiras, M. (2016). *Regulação dos media em democracia: Experiências e modelos no caso português* [Tese de doutoramento, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://hdl.handle.net/1822/42574>

Lameiras, M. (2021). Os desafios da regulação, a transposição da diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual e as plataformas de partilha de vídeos. In J. C. Correia & I. Amaral (Eds.), *De que falamos quando dizemos “jornalismo”? Temas emergentes de pesquisa* (pp. 273–293). LabCom.

Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, Diário da República n.º 214/2005, Série I-A de 2005-11-08 (2005). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-2005-583192>

Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro, Diário da República n.º 226/2020, Série I de 2020-11-19 (2020). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/74-2020-148963298>

Lei n.º 78/2015, de 29 de julho, Diário da República n.º 146/2015, Série I de 2015-07-29 (2015). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/78-2015-69889523>

Maçãs, M. F. (2006). O controlo jurisdicional das autoridades reguladoras independentes. *Cadernos de Justiça Administrativa*, (58), 21–49.

- McChesney, R. W. (1999). *Rich media, poor democracy: Communication politics in dubious times*. New Press.
- McChesney, R. W. (2008). *The political economy of media - Enduring issues, emerging dilemmas*. Monthly Review Press.
- Mesquita, M. (1994). Os meios de comunicação social - O universo dos media entre 1974 e 1986. In A. Reis (Ed.), *Portugal - 20 anos de democracia* (pp. 360–405). Círculo de Leitores.
- Ministério da Comunicação Social. (1974). *Lei de imprensa - Projecto*. Ministério da Comunicação Social.
- Moreira, V., & Maçãs, M. F. (2003). *Autoridades reguladoras independentes - Estudo e projecto de lei-quadro*. Coimbra Editora.
- Nieminen, H., & Trappel, J. (2011). Media serving democracy. In J. Trappel, W. A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers, & B. Thomass (Eds.), *Media in Europe today* (pp. 137–151). Intellect.
- Pickard, V. (2010). "Whether the giants should be slain or persuaded to be good": Revisiting the Hutchins Commission and the role of media in a democratic society. *Critical Studies in Media Communication*, 27(4), 391–411. <https://doi.org/10.1080/15295030903583523>
- Pinto, M., & Sousa, H. (2004). Portugal. In M. Kelly, G. Mazzoleni, & D. McQuail (Eds.), *The media in Europe - The Euromedia handbook* (pp. 180–190). SAGE.
- Proposta de Lei N.º 11/X. (2005). <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=20855>
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2022 (2022). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0457>
- Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022 (2022). <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj>
- Reis, A. (1993). A revolução de 25 de abril de 1974, o MFA e o processo de democratização. In A. Reis (Ed.), *Portugal contemporâneo* (Vol. 6, pp. 13–62). Publicações Alfa.
- Roque, M. P. (2009). Os poderes sancionatórios da ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social. In M. F. Palma, A. S. Dias, & P. de S. Mendes (Eds.), *Direito sancionatório das autoridades reguladoras* (pp. 367–442). Almedina.
- Silva, E. C. e, & Lameiras, M. (2022). 'If you can't beat them...': AVMSD policy-making for Portuguese audiovisual production in the context of the small markets and of multistakeholderism. *International Journal of Cultural Policy*, 28(6), 715–729. <https://doi.org/10.1080/10286632.2022.2025786>
- Trappel, J., & Nieminen, H. (2018). Media and democracy: A couple walking hand in hand? In L. D'Haenens, H. Sousa, & J. Trappel (Eds.), *Comparative media policy, regulation and governance in Europe - Unpacking the policy cycle* (pp. 187–206). Intellect.

XVI Governo Constitucional. (2004). *Programa do XVI Governo Constitucional*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>

XVII Governo Constitucional. (2005). *Programa do XVII Governo Constitucional*. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

Winseck, D. (2020). Vampire squids, 'the broken internet' and platform regulation. *Journal of Digital Media & Policy*, 11(3), 241–282. https://doi.org/10.1386/jdmp_00025_1

Zuboff, S. (2020). *A era do capitalismo de vigilância: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder* (G. Schlesinger, Trad.). Intrínseca. (Trabalho original publicado em 2019)

A Propriedade dos Média em Portugal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.5>

Elsa Costa e Silva

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-7215-6384>
elsa.silva@ics.uminho.pt

Resumo

Este capítulo evidencia de que forma a propriedade dos média é estrutural para compreender os sistemas mediáticos e o impacto que têm nos sistemas democráticos. Traçando um quadro amplo desta matéria, aborda o enquadramento legal que lhe é dado em Portugal e analisa as estratégias de mercado adotadas pelos grupos empresariais, assim como as políticas sobre a transparência da propriedade, que têm sido consideradas como um garante da prestação de contas dos média.

Palavras-chave

propriedade, média, transparência, democracia, mercado

A Propriedade dos Média Enquanto Objeto de Estudo: Porquê?

A propriedade dos média em Portugal é uma problemática central nos estudos da regulação e políticas, mas também em correntes mais críticas do estudo da comunicação, como é o caso da economia política da comunicação (Garnham, 1990; McChesney, 1999; Mosco, 1996). Conceito estruturante das correntes de pensamento liberal e marxista, a “propriedade” pode ser privada (ao serviço dos interesses individuais de quem possui os meios de produção) ou pública (ao serviço do interesse coletivo de determinada sociedade ou comunidade). Nas sociedades capitalistas, que são hoje característica das democracias ocidentais, a propriedade dos meios de comunicação é maioritariamente privada.

Na Europa, encontram-se sistemas públicos de média, que têm resistido em graus diferentes aos avanços da comercialização sobre o entretenimento e informação e que têm priorizado outros referenciais, que não o lucro, para a sua atividade, nomeadamente, pluralismo e diversidade, independência, qualidade e defesa da cultura nacional (Steemers, 2003). Contudo, e ainda que convivendo e tendo de acomodar estas referências públicas, a relevância dos sistemas privados na conformação das estruturas mediáticas nacionais e internacionais não é despreciada. Pelo contrário, é crescentemente central, sobretudo se olharmos às novas tendências de plataformização da economia, da cultura e do lazer (van Dijck, 2021).

A “propriedade” é um conceito que tem de ser entendido no contexto do exercício do poder em sociedade. Enquanto manifestação de poder material, a propriedade é essencial para compreender as dinâmicas dos média. Sendo crucial para entender as relações entre os humanos e os objetos, a propriedade cria o enquadramento que gera as conexões privilegiadas e individualizadas entre indivíduos e objetos. Assim, grande parte da reflexão crítica sobre a propriedade, nomeadamente no que diz respeito aos sistemas mediáticos, parte do facto de ela criar hierarquias nas relações humanas e ser uma fonte de privilégio social (Carpentier, 2011, p. 144).

Para além do poder que se associa ao ato de se deter um meio noticioso, há ainda outro nível de preocupação: a possibilidade de se concentrar vários meios sob um mesmo chapéu empresarial, logo, de se concentrar poder. Como se verá mais à frente neste capítulo, a possibilidade de agrupar vários meios de comunicação numa mesma estrutura pode ter implicações maiores, porque não se trata apenas de somar as empresas, mas sim de multiplicar oportunidades para dominar o mercado. A concentração da propriedade dos média é um fenómeno antigo e com expressão a nível mundial, e que tem sido recorrentemente contestada por académicos, determinadas alas políticas e movimentos cívicos.

Numa primeira análise, dir-se-ia que a propriedade é uma questão económica que deve ser tratada no contexto de mercado. Mas, tradicionalmente, as preocupações relativas à propriedade situam-se a dois níveis: o poder económico é também poder político, logo, poder para influenciar as formas organizacionais da sociedade; o poder económico é também poder cultural, poder para impor determinadas visões do mundo, limitando ou silenciando o acesso a outras. Nesse sentido, sobretudo quando a propriedade é crescentemente concentrada, as preocupações excedem a análise estritamente económica.

A propriedade privada dos meios de comunicação pode revestir-se de diferentes formas: desde famílias a partidos políticos, passando por congregações religiosas ou até fundações (Sjøvaag & Ohlsson, 2019). Existe ainda a possibilidade de existirem média geridos por cooperativas ou associações sem fins lucrativos e média comunitários. Estes são por regra plataformas modestas, geridas de forma participativa. Atualmente, quando falamos de “mídia”, o padrão mais relevante é o das empresas com objetivos comerciais.

Ainda que reconhecendo a importância capital das atividades mediáticas dedicadas às mais variadas formas de entretenimento (cinema, música, videojogos e jogos eletrónicos) nas sociedades atuais, este capítulo foca-se nos média que têm uma componente jornalística, devido ao impacto que estes têm nos sistemas democráticos. O jornalismo tem sido considerado fundamental para cumprir funções essenciais ao funcionamento das democracias: informa os cidadãos, permitindo-lhes tomar decisões esclarecidas, e exerce escrutínio sobre os poderes públicos. Por isso, a atividade jornalística está protegida e enquadrada por lei, nomeadamente no que diz respeito à sua independência e salvaguarda dos valores de produção noticiosa, mas olhar para *o* que se produz não conta toda a história do jornalismo. É preciso olhar também para o *como*, ou *seja*, para as condições em que é produzido. Como explica Des Freedman (2015):

assim como é necessário concentrar nas partes mais “íntimas” do poder dos média – a circulação de significado, a produção de textos e as características das formas dos média –, também é necessário destacar e avaliar os elementos que são cruciais na formação do papel e impacto dos média na vida pública em geral: questões de propriedade e controlo, formulação de políticas e regulação, estratégias corporativas e definições de interesse público. (p. 287)

Essa avaliação incide sobretudo nas condições de produção (Croteau et al., 2012; Hesmondhalgh, 2003). Deste modo, a propriedade a nível das empresas jornalísticas é essencial porque:

- determina a orientação ao lucro ou ao interesse público do empreendimento jornalístico em causa;
- aloca os recursos necessários para a produção jornalística (decidindo, por exemplo, a dimensão da redação, se há verbas para deslocações fora das redações, se há disponibilidade financeira para jornalismo de investigação ou para criar equipas multidisciplinares que possam, por exemplo, fazer jornalismo de dados);

- decide a estrutura organizacional (a singularidade ou fusão de redações/serviços para diferentes meios, a centralização da produção noticiosa ou a sua descentralização, por redações ou delegações regionais);
- organiza a estratégia comercial da empresa, decidindo sobre a forma de angariação de receitas, nomeadamente publicidade, o que pode interferir com a independência editorial e com a sua postura concorrencial no mercado;
- estabelece as parcerias com outros atores do mercado, o que pode colocar em risco a distintividade da atividade jornalística; e,
- disponibiliza as condições tecnológicas de distribuição (o que pode estender ou limitar o acesso do meio junto do seu público).

Estes aspetos são essenciais porque deles depende, independentemente do cumprimento pelos jornalistas das suas normas profissionais, o real exercício da diversidade e pluralismo e a capacidade dos meios para cumprir com o propósito de informar e escrutinar. Para além destas circunstâncias, há ainda que considerar os riscos ilegítimos que a propriedade pode acarretar, mesmo que estes sejam limitados pela regulação estatal. Assim, a propriedade pode:

- interferir com a linha editorial dos meios, pondo em causa a sua independência; e,
- usar a sua condição de “dono” para pressionar outros poderes (políticos, económicos, etc.) ou prejudicar concorrentes.

Justificada assim a centralidade da propriedade nos sistemas mediáticos, poder-se-á agora olhar para esta problemática de duas formas: do ponto de vista do Estado, procurando identificar de que modo ela tem sido regulada e objeto de legislação; e do ponto de vista do mercado, caracterizando as principais estratégias corporativas usadas pelos donos dos média. Para além de procurar responder a estas duas abordagens, o presente capítulo irá ainda situar no momento presente o enquadramento normativo e regulatório da propriedade, finalizando com algumas considerações sobre os riscos que ainda persistem quando se considera a qualificação destes sistemas simbólicos.

A Propriedade dos Média do Ponto de Vista do Estado: Do Pós-25 de Abril ao Início do Século XXI

Dada a importância da propriedade, não é de estranhar que a mesma seja regulada pelo Estado. Em Portugal, para além da legislação que controla a atividade dos diferentes meios de comunicação social, a propriedade é

ainda sujeita a mecanismos de regulação, especificamente para o setor dos média (Entidade Reguladora para a Comunicação Social [ERC]) e, de forma mais geral, para o mercado (Autoridade da Concorrência).

A lei pode consagrar dois tipos de provisões relativamente à propriedade de meios noticiosos: uma que diz respeito à qualidade da propriedade (estipulando quem pode deter meios, nomeadamente em termos de nacionalidade e de incompatibilidade com o exercício de outras atividades) e outra que diz respeito à quantidade (por exemplo, quantos meios pode um único dono deter), apontando aqui para limitações a nível da concentração da propriedade. Em Portugal, e no que diz respeito a estes dois tipos de provisões, a lei tem vindo a evoluir em direção a menores limitações.

Em Portugal, a propriedade dos média é objeto de regulação na Lei Fundamental (Constituição da República Portuguesa, 1976), que estipula como preceitos a liberdade de informação e de expressão e a liberdade de comunicação social. É nesse âmbito que encontramos os princípios que regulam na atualidade a forma como os meios podem ser detidos. Seguindo o que tem sido a tendência europeia, a Constituição da República Portuguesa (1976) estabelece no Artigo 38.º que, no que diz respeito à imprensa, vigora o princípio da livre iniciativa, e que, no que diz respeito à rádio e televisão, determina a necessidade de licença estatal, que historicamente tem sido justificada por razões de natureza técnica, nomeadamente pela escassez de frequências.

Enquanto que, no regime pós-25 de abril, a imprensa sempre se regeu pela liberdade de iniciativa privada, estas determinações de licença para rádio e televisão são herdeiras das tendências de liberalização dos mercados mediáticos que varreram as sociedades ocidentais a partir dos anos 80. Na primeira versão da lei (de 1976) e até à revisão de 1989, estava escrito que “a televisão não pode ser objeto de propriedade privada”. No que diz respeito à rádio, a partir da primeira revisão da Constituição da República Portuguesa, em 1982, abria-se a possibilidade de haver estações a funcionar com licença (ainda que a lei que permitiu a liberalização do mercado da rádio seja de 1988).

É ainda significativo que, a partir da revisão de 1982, surja na Constituição da República Portuguesa o princípio de que o Estado podia “impedir a concentração de empresas jornalísticas, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas” (Lei Constitucional n.º 1/82, 1982, art. 30). Um princípio que ainda hoje se lê na Lei Fundamental (Constituição da República Portuguesa, 1976), sem que o Estado tenha, entretanto, adotado

medidas específicas com vista a este objetivo. Como veremos mais à frente, a história da propriedade dos média em Portugal é uma história de concentração através de participações múltiplas (propriedade dentro de um único grupo de meios do mesmo setor, através de concentração horizontal¹ e integração vertical²) e cruzadas (propriedade dentro de um único grupo de meios de diferentes setores).

Esta limitação a nível da quantidade, que surge em 1982, é acompanhada pelo fim de uma limitação a nível da qualidade: se, em 1976, a lei limitava a propriedade da imprensa, no que diz respeito a pessoas singulares, à nacionalidade portuguesa, seis anos depois desaparecia essa restrição. É, ainda, em 1982 que a Constituição da República Portuguesa começa também a estipular (mantendo esse princípio ao longo das sucessivas revisões) que o Estado deve assegurar “com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento dos órgãos de comunicação social” (Lei Constitucional n.º 1/82, 1982). Ou seja, substitui uma limitação a nível da qualidade por outra: troca a nacionalidade pela visibilidade. Como veremos adiante, esta prescrição é mais tarde aprofundada, já na segunda década do século XX, com novas obrigações previstas na Lei n.º 78/2015 (2015), que determina a transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento da comunicação social.

A Constituição da República Portuguesa (1976) determina os princípios gerais que regem a legislação sobre os meios de comunicação social, mas estes princípios são consubstanciados em leis que regulam as atividades específicas dos meios de comunicação social, a saber, a imprensa, a rádio e a televisão. Até agora, o Estado sempre tratou setorialmente a questão dos meios de comunicação social, o que tem dificultado, por exemplo, estratégias de regulação que visem impedir a concentração da propriedade de diferentes tipos de média (Silva, 2004, 2007).

Em 2008, o Governo de então chegou a propor uma lei que colocava limites objetivos à concentração da propriedade dos meios de comunicação social numa perspetiva multissetorial. O diploma, vetado pelo Presidente da República, acabou, contudo, por ser esquecido, não tendo reunido qualquer consenso político. A proposta propunha limitar a concentração da propriedade como uma medida de defesa do pluralismo, mas, explicam Silva et al.

1 A concentração horizontal diz respeito à concentração no mesmo grupo empresarial de participações em empresas que operam no mesmo setor, como, por exemplo, em jornais.

2 A integração ou concentração vertical diz respeito à concentração no mesmo grupo empresarial de participações em empresas relacionadas no ciclo de produção, como, por exemplo, um jornal e uma empresa gráfica ou uma produtora audiovisual e uma estação de televisão.

(2011), a ser aprovada, a lei não iria alterar o *status quo* da concentração em Portugal. A proposta previa quotas de mercado como limite à concentração, mas mesmo que o limite máximo permitido às empresas fosse ultrapassado, o legislador abria a possibilidade de serem consideradas alternativas para evitar a alienação de títulos ou quaisquer outras mudanças a nível da estrutura empresarial.

A Constituição da República Portuguesa (1976) prevê também que os média sejam sujeitos a uma atividade de regulação definida pelo Estado. Até 2005, essa atividade de monitorização do funcionamento do sistema mediático português era realizada pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, mas com competências muito limitadas. Tendo como única atribuição nessa matéria “salvaguardar a possibilidade de expressão e confronto, através dos meios de informação, das diversas correntes de opinião” (Lei n.º 43/98, 1998, art. 3), a Alta Autoridade para a Comunicação Social manifestou, por diversas vezes, a sua frustração por ter um limitado poder de intervenção (Silva, 2007).

A Lei n.º 53/2005 (2005), que cria a ERC, marca uma viragem nesse domínio, introduzindo de forma explícita o tema nas competências da organização: “velar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem atividades de comunicação social, com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, sem prejuízo das competências expressamente atribuídas por lei à Autoridade da Concorrência” (art. 8, Alínea b). Contudo, e ainda que a ERC tenha o poder de emitir um parecer vinculativo nessas matérias (já que as operações de concentração são avaliadas em sede de Autoridade da Concorrência) e de ser ouvida em matéria de determinação do mercado relevante para a operação em causa, a regulação em Portugal continua a ter dificuldades em tomar posições contra a concentração cruzada ou multissetorial.

Disso mesmo dá conta a deliberação do Conselho Regulador da ERC a propósito da tentativa de fusão entre os grupos Cofina e Media Capital, que esteve em cima da mesa em 2019 (e falhou), que refere a inexistência de um regime especificamente aplicável a operações de concentração dos média, uma carência

mais acentuada à luz de uma recente Recomendação do Conselho da Europa, em que designadamente se sublinha a necessidade de adoção e implementação efetiva de legislação incidente em matéria de participações cruzadas e integrações horizontais e verticais nos *media*, e que destaca a importância de investir as autoridades reguladoras de metodologias e poderes adequados à avaliação de fenómenos de concentração. (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2019, p. 3)

A avaliação da propriedade e da concentração é pois, em Portugal, apenas uma questão de natureza setorial: cada meio (imprensa, rádio e televisão) rege-se por um regime próprio (ver Tabela 1). Isso significa que a concentração horizontal (de meios do mesmo setor) é prevista na lei, mas falham mecanismos que permitam avaliar concentrações de natureza cruzada ou multissetorial (de meios de diferentes setores, como, por exemplo, rádio e televisão) ou verticais (por exemplo, entre empresas de produção jornalística e de distribuição). Ainda que na rádio e na televisão as leis estipulem limites quantitativos objetivos, até esse patamar, as restrições à concentração são colocadas a nível genérico.

Tabela 1 Disposições legais sobre a propriedade por setor mediático.

Setor	Limites à propriedade — qualidade	Limites à propriedade — número	Evolução desde o 25 de abril
Imprensa: Lei de Imprensa (1999)	Não determina restrições de natureza qualitativa.	Não determina restrições quantitativas, apenas limitações de âmbito genérico: operações que a Entidade Reguladora para a Comunicação Social possa entender que colocam “comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião” (art. 4), também estipula que o “direito dos cidadãos a serem informados é garantido, nomeadamente, através de medidas que impeçam níveis de concentração lesivos no pluralismo da informação” (art. 2).	Havia em lei anterior limitações em termos de nacionalidade (Decreto-Lei n.º 85-C/75, 1975) que desapareceram: só as pessoas de nacionalidade portuguesa e residentes em Portugal; só 10% de capital estrangeiro em sociedades comerciais e sem direito de voto.
Rádio: Lei da Rádio (2010)	Há limites ao prosseguimento da atividade de rádio em função da natureza dos potenciais donos: não pode ser exercida ou financiada por partidos, associações políticas, organizações sindicais, patronais ou profissionais, associações públicas profissionais, pelo Estado (exceto serviço público), pelas regiões autónomas, por autarquias locais, suas organizações regionais ou metropolitanas.	Restrições de carácter genérico (ver acima) são combinadas com restrições de natureza objetiva para uma única entidade: limite de 10% do número total das licenças atribuídas no território nacional por uma única entidade, mais de 50% dos serviços de programas habilitados para a mesma área de cobertura, mais de 50% dos serviços de programas com o mesmo âmbito no mesmo distrito, na mesma área metropolitana, no mesmo município ou, nas regiões autónomas, na mesma ilha.	As leis anteriores eram mais restritivas: o Decreto-Lei n.º 338/88 (1988) circunscrevia a atividade a pessoas de nacionalidade portuguesa e estabelecia que cada pessoa coletiva só podia deter participação numa outra empresa de radiodifusão, num máximo de 30% do respetivo capital. A lei seguinte, a Lei n.º 4/2001 (2001), aumentou para um máximo de participações em cinco operadores de radiodifusão. A lei atual (Lei da Rádio, 2010) é ainda mais permissiva.
Televisão: Lei da Televisão (2007)	Igual ao estipulado para o setor da rádio.	Restrições de carácter genérico (ver acima) são combinadas com restrições de natureza objetiva a uma entidade: 50% do número total das licenças atribuídas a serviços de programas congéneres na mesma área de cobertura.	A Lei n.º 58/90 (1990) tinha limitações de nacionalidade e de capital estrangeiro (até um máximo de 15%). As entidades candidatas a licenciamento não podiam ter participações superiores a 25% nem participar em mais sociedades candidatas. A Lei n.º 31-A/98 (1998) retirou essas limitações, mas limitou o exercício de funções de administração a um único operador.

Já em 2004, Silva assinalava que Portugal tinha “um enquadramento legislativo atual subsetorial que permite a concentração e que não coloca quaisquer entraves em termos da nacionalidade dos atores” (p. 79). As proibições relativas ao capital estrangeiro nas empresas de comunicação social tinham desaparecido e as leis tinham evoluído no sentido de permitir a concentração. Essa leitura mantém-se atual e, na verdade, reforçou-se nos últimos anos a tendência liberalizadora dos mercados, nomeadamente a nível da rádio e da televisão. Enquanto que, nesses dois meios, as restrições são quantitativas (e, no caso da rádio, até bastante amplas), convém não esquecer que essas leis se aplicam apenas aos operadores em espectro hertziano, o que deixa de fora tudo o que acontece na internet e na televisão por subscrição. Ainda que outras regras de propriedade se apliquem a estes meios, nomeadamente em termos de registo e identificação, a matéria da concentração e outras relacionadas com eventuais situações de domínio e poder de mercado estão menos salvaguardadas do ponto de vista legal.

Em Portugal, embora não tenha desaparecido da Lei Fundamental (Constituição da República Portuguesa, 1976) uma conotação negativa relativamente à concentração da propriedade dos média, o enquadramento regulador e legislativo da atividade mediática admite e acaba por ser favorável à concentração horizontal, enquanto é omissa relativamente aos outros tipos de concentração. Isso pode ser particularmente preocupante quando se considera o papel que os novos distribuidores digitais (como as redes sociais e os motores de busca) têm no acesso à informação, nomeadamente na filtragem e seleção algorítmica.

A Propriedade dos Média do Ponto de Vista do Mercado: As Estratégias da Concentração e Financeirização

O Estado tem sido, como vimos, um ator relevante na definição da concentração. Mas o papel central neste domínio tem sido exercido pelas empresas. Quando consideramos a propriedade privada dos média e a forma como as opções a esse nível têm condicionado a estrutura de mercado e a oferta de produtos e serviços, o movimento mais visível e determinante tem sido o da concentração da propriedade. Atualmente, e praticamente em todos os mercados mundiais, o padrão de propriedade é da constituição de grandes grupos empresariais que albergam vários títulos, meios e empresas, desde jornais, rádios e televisão, a operações no setor do cinema, da música, dos videojogos, entre outros (Dimmick, 2006; Winseck, 2008).

O principal mercado nesse domínio, e um dos mais relevantes por estabelecer o conglomerado como padrão para esta indústria, é o dos Estados Unidos, um mercado, aliás, onde a ideia de serviço público é muito residual (Downing, 2011; McChesney, 1999). O ritmo de concentração empresarial acelerou a partir dos anos 80, com as políticas liberalizadas da administração Reagan, nos Estados Unidos, e dos Governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido; mas o fenómeno da concentração é, na verdade, bastante mais antigo do que as últimas décadas do século XX (Birkinbine et al., 2017a; Curran & Seaton, 1997/2001), podendo ser identificado nos chamados “barões da imprensa”, que dominavam a imprensa na Inglaterra no século XIX ou nos cartéis nos telégrafos, jornais e outros sistemas de comunicação.

A partir dos anos 80 do século XX, a criação destes grandes grupos, motivada pelas inovações tecnológicas e pela disponibilidade de receitas publicitárias, foi também possibilitada por Estados que privatizaram sistemas mediáticos, abriram setores como a televisão à iniciativa privada e a favoreceram através de novos enquadramentos regulatórios (como vimos acima para o caso de Portugal). Os grupos passaram então a combinar estratégias de concentração horizontal – criando ou adquirindo novos meios dentro do mesmo setor – com integração vertical – combinando negócios relacionados na cadeia de produção, crescendo por meio de alianças, fusões, aquisições e *joint-ventures* (Owers et al., 2003; Silva, 2021).

Muitas vezes, essas estratégias, que garantem dimensão e poder económico às empresas, são também usadas para diminuir a concorrência no mercado, através da compra de organizações já estabelecidas ou aquisição de *start-ups* que têm potencial para perturbar o mercado (Birkinbine et al., 2017b). Para além de eliminar muitas vezes a concorrência, estas grandes corporações não entram em estratégias de competição entre si, optando frequentemente por colaborarem através de *joint-ventures* e outras alianças (Birkinbine & Gómez, 2020; McChesney, 1999).

Estas corporações têm um objetivo central: realizar valor. Sendo organizações orientadas ao lucro, as suas atividades dependem essencialmente da capacidade de capitalizarem os ganhos. Nesse contexto, são essenciais as economias de escala, as sinergias e as práticas de promoção cruzada. A concentração apresenta vantagens, sobretudo para as empresas, já que permite diminuir o risco, poupar nos custos comuns, e reforçar a sua competitividade nos mercados internacionais. Contudo, a concentração da propriedade apresenta sobretudo prejuízos para o sadio funcionamento das democracias (Hesmondhalgh, 2003), porque ao reduzir os donos, reduz necessariamente

a diversidade das fontes (mesmo que, na aparência, sejam muitos meios ou títulos). Além dos riscos para o pluralismo, a concentração de empresas é sobretudo motivada pelo lucro, que não é por norma compatível com o interesse público. Por outro lado, estas empresas concentram também os recursos (receitas publicitárias e talentos a nível dos recursos humanos) que seriam necessários para as pequenas e médias empresas sobreviverem. E porque o entretenimento é muito mais lucrativo que o jornalismo, estas empresas apostam nesse segmento, que, muitas vezes, distrai o público do essencial. Na verdade, as corporações de média raramente exercem vigilância dos poderes públicos, antes são parceiros ideológicos que suportam o poder instituído (Birkinbine et al., 2017b).

Por outro lado, a propriedade destas corporações é crescentemente complexa. Há cadeias de propriedade extensas na história de muitos grupos. Muitas entraram em estratégias de angariação de capital, através da emissão de ações, cujos compradores entram na rede de propriedade, tornando-se acionistas das empresas e dispersando assim a propriedade dos grupos (Birkinbine et al., 2017a). Por norma, a relação destes acionistas com as empresas nada tem a ver com preocupações a nível da sua contribuição para a qualificação cívica e cultural das sociedades, sendo apenas medidas pelo valor dos dividendos que conseguem ganhar no fim de cada exercício anual.

Por vezes, as empresas entram na bolsa, transacionando as ações de forma a conseguirem aumentos de capital, ou seja, recursos para estratégias de crescimento. Outras formas de conseguir capital para crescer é com recurso à contratação de empréstimos e créditos que permitem realizar as operações de aquisições e fusões. Este fenómeno, conhecido por “financiarização”, evidencia o crescimento extraordinário da dimensão do setor financeiro e ativos financeiros em relação à indústria e outros setores da economia desde os anos 90 (Winseck, 2010) e tem sido essencial para explicar o desenvolvimento dos maiores grupos de média a nível mundial (Almiron & Segovia, 2012; Fitzgerald, 2012). O problema é que a contratação de crédito foi seguida de uma crise mundial financeira e isso levou a que muitos grupos tivessem que realocar recursos essenciais à produção no serviço de gestão da dívida (Winseck, 2008). Assim, em muitos casos, a pressão sobre as administrações para cumprir os objetivos financeiros tornou-se “o primeiro objetivo na formulação da estratégia nas indústrias culturais”, já que “o rápido crescimento dessas corporações foi conseguido com dívida em grande escala, aliado à necessidade premente de assegurar níveis competitivos de capitalização bolsista” (Fitzgerald, 2012, p. 40).

As tendências atuais de mercado a nível dos média apontam para o ressurgimento de uma estratégia que marcou o início no novo milénio: a convergência. Este movimento empresarial, que consistiu na combinação de negócios na área das telecomunicações com ativos no campo dos conteúdos culturais e mediáticos, teve o seu auge em 2000, com a fusão do grupo Time Warner (um dos maiores a nível mundial) com a empresa de internet norte-americana AOL e com a criação do grupo europeu Vivendi Universal. Este movimento acabou por falhar nesse momento por falta de maturidade do mercado e da tecnologia e, também, porque, a partir de setembro de 2001, o mundo entrou em incerteza financeira (Jin, 2012). A convergência, aliada à financialização, levou muitos grupos a uma difícil situação económica, que culminou em separações de negócios, alienações, despedimentos e outras estratégias de *downsizing* (termo usado para designar o movimento de diminuição da dimensão de uma empresa ou grupo). Mas isto não foi o fim da convergência: desde 2016 que o movimento, aliado a um novo período de liberalização dos mercados favorecido pela administração Trump, se voltou a consolidar (Benhamou, 2021), com as movimentações dos gigantes norte-americanos Comcast e At&T. Não é alheia a esta circunstância também a consolidação do *streaming* como uma nova estratégia de distribuição.

O Caso Português

No meio deste cenário mundial, Portugal não foi exceção (Silva, 2004, 2014, 2021). Sobretudo a partir da década de 90 do século passado, assistimos à reconfiguração e consolidação dos grupos de média. Para isso, foi essencial a atuação do Estado, que liberalizou os setores da rádio e da televisão (abrindo-os à iniciativa privada com as leis de 1988 e 1990, respetivamente) e privatizou os meios impressos que tinha sob a sua alçada (nomeadamente, o *Diário de Notícias* e o *Jornal de Notícias*). Isto permitiu que, durante a última década do século passado, emergissem quatro grupos privados, que se juntaram assim a um mercado até então dominado pelo Estado (que detinha um serviço público de rádio e televisão) e pela Igreja (que tinha uma presença forte na rádio, através do grupo Rádio Renascença).

O grupo Impresa, nascido em 1973, com o lançamento do semanário *Expresso* por Francisco Pinto de Balsemão, cresceu sobretudo a partir do momento em que ganhou uma das duas licenças de televisão a concurso. O grupo iniciou as emissões da SIC em 1992, criando posteriormente os canais “satélite” emitidos em sistemas de subscrição, como a SIC Notícias ou a SIC Mulher. Chegou a ter uma presença forte no setor das revistas,

com a revista de notícias *Visão* e outros títulos, como a *Caras*, segmento que alienou em 2018. É um grupo que cresceu com estratégias de concentração horizontal e cruzada.

O grupo Media Capital, nascido nos finais da década de 80, com a imprensa económica, ganhou projeção com a luta pela TVI, o segundo canal nascido em 1993 da liberalização do setor da televisão, então pela mão da Igreja Católica. A enfrentar dificuldades económicas e de afirmação junto das audiências, o canal foi alvo de tentativas de controlo por parte dos grupos Lusomundo e Sonae, mas foi o grupo então liderado por Pais do Amaral que conseguiu assegurar o domínio da TVI. Investiu depois na produção audiovisual, comprando a NBP produções, que transformou na Plural. O grupo chegou a ser também dono do seminário *Independente* e lançou alguns dos primeiros portais de notícias e de conteúdos na internet. Apostou ainda no setor da rádio, com as marcas Rádio Comercial, Rádio Cidade, M80, entre outras. Cresceu, assim, com recurso à concentração horizontal, integração vertical e consolidação multissetorial. Em 2005, o grupo foi adquirido pelos espanhóis da Prisa, que acabou por se mostrar vendedor destes ativos em diversas ocasiões. Em 2020, o grupo Media Capital acabou por ser alienado e comprado por um grupo de empresários portugueses, liderados por Mário Ferreira, que tem feito carreira no setor do turismo. Em 2022, o grupo alienou o negócio da rádio, vendendo as suas participações ao grupo alemão Bauer.

Enquanto grupo com interesses nos média, a Cofina nasceu em 1999, no meio de uma luta intensa pelo controlo da SIC, na qual estava também o então grupo Lusomundo. Não ganhou uma posição maioritária no canal de televisão, mas acabou por se estabelecer no campo mediático com a compra dos jornais *Correio da Manhã*, *Record* e *Jornal de Negócios*, e outros ativos no campo das publicações periódicas. Manteve-se um grupo monosssetorial (através de estratégias de concentração horizontal) até ao lançamento do canal televisivo por subscrição CMTV, em 2013.

O grupo Global Notícias é herdeiro dos principais títulos de imprensa do grupo nascido já nos anos 50 com um negócio na distribuição de cinema, a Lusomundo. No início da década de 90, o líder da Lusomundo, Luís Silva, compra os jornais então recém-privatizados *Diário de Notícias* e *Jornal de Notícias*. Ganha também controlo da rádio TSF e de outras publicações. Um grupo horizontalmente concentrado e com propriedade cruzada de meios procurou consolidar a sua posição no mercado mediático por duas vezes com tentativas de controlo de um canal aberto de televisão (primeiro, a TVI, em 1998, depois a SIC, em 1999). Falhadas as tentativas de entrar no

mercado da televisão, o grupo Lusomundo encetou a primeira estratégia de convergência em Portugal ao vender as suas participações à, então, Portugal Telecom (atual Altice), que já tinha entrado em alguns negócios de média, como a parceria com a Controlinveste para o canal SportTV. O negócio, tal como aconteceu a nível internacional, não teve os resultados esperados e, depois de vários recuos no campo dos média (Silva, 2008), a PT acabou por vender em 2005 o segmento dos média à Controlinveste (de Joaquim Oliveira), mantendo apenas a distribuição de cinema. Consolidou-se, então, o grupo Controlinveste, hoje Global Notícias, que mantém interesse na imprensa e na rádio. Em 2020, o grupo foi vendido a um grupo de empresários portugueses, liderados pelo industrial Marco Galinhas, que tem interesse em vários setores industriais e em máquinas *vending*. Entre os acionistas estão também homens de negócios de Macau (China).

Como vimos, a questão da concentração (nas suas mais variadas formas, horizontal, vertical e cruzada) é central para compreender a forma como se organiza o setor mediático em Portugal. Os quatro grupos privados acima referidos concentram a maior parte dos títulos e meios nacionais, assim como os principais veículos jornalísticos. Existem outros grupos mais pequenos – como o Trust in News (herdeiro do segmento das revistas da Impresa) ou a Impala (um grupo de revistas de sociedade) – e até títulos que se mantêm independentes de outros média (como o jornal *Público*, da Sonae, ou o desportivo *A Bola*). A Igreja continua a ter uma posição relevante no setor da rádio, com três operadores (Rádio Renascença, RFM e Mega Hits), mas ainda assim marginal face aos principais meios informativos nacionais, a partir do momento em que alienou a sua posição na TVI. Assim, as audiências concentram-se maioritariamente neste conjunto limitado.

Deste modo, uma parte muito significativa dos produtos mediáticos e jornalísticos consumidos em Portugal passam por esses grupos, o que representa uma concentração relevante de poder. Por outro lado, a problemática da financialização afetou também os grupos portugueses. Por exemplo, em 2011, o grupo Impresa declarou um prejuízo de 35.000.000 € devido a imparidades (Silva, 2014). A situação difícil do então grupo Controlinveste deveu-se, em grande parte, às dificuldades em responder aos compromissos de dívida resultantes da compra dos ativos à PT. Todos os anos se verifica que a questão da gestão da dívida é recorrente nos relatórios e contas anuais das empresas, mostrando o impacto que esta estratégia financeira tem em empresas com um papel tão significativo para a democracia.

Outra questão que vale a pena realçar deste breve quadro da história da concentração em Portugal é a das mudanças que ocorreram em várias estruturas acionistas ao longo dos últimos 30 anos. Se isto demonstra alguma instabilidade a nível da propriedade (com a inevitável instabilidade que provoca nas empresas respetivas), por outro lado, mostra o “apetite” pelo negócio dos média, que vem de vários setores, inclusive de países com tradições políticas autocráticas preocupantes, como foi o caso de Angola nas primeiras décadas do novo milénio (Figueiras & Ribeiro, 2013). Atualmente, a estrutura acionista dos grupos Media Capital e Global Notícias, que mudou em 2020, é constituída por personalidades e empresas sem experiência no setor mediático, o que pode levantar algumas preocupações em termos do respeito pela independência e tradições editoriais. Por outro lado, os acionistas de referência têm sido envolvidos em polémicas várias, o que não contribui para uma imagem de credibilidade no espaço público.

Uma Nova Resposta à Concentração dos Média? O Princípio da Transparência

No que parece ser, em parte, uma certa admissibilidade da impossibilidade ou da não vontade de controlar a concentração dos média, os Estados, sobretudo a nível europeu, têm adotado uma nova estratégia no que diz respeito a este fenómeno. Mais do que limitar a propriedade em termos de quantidade ou de qualidade, trata-se agora de impor que essa propriedade seja transparente. As leis referentes aos vários setores têm imposto a publicação da composição nominativa dos detentores do capital e Rabaça (2002) explica que “o princípio da transparência é considerado atualmente uma das melhores formas de realizar a defesa do pluralismo, ajudando a impedir as concentrações” (p. 419), sendo este crescentemente o instrumento legal fundamental.

O princípio da transparência nos média e no jornalismo abrange uma realidade que é mais lata do que apenas a propriedade. É também uma forma de contrabalançar a perda de confiança do público relativamente aos meios noticiosos (Karlsson, 2020). Mas, embora a transparência da propriedade dos média não seja o garante único da sua contribuição para os sistemas democráticos, é mesmo assim considerado um pré-requisito essencial para que os média não sejam desviados do seu papel essencial. Tendo em conta que os média podem ficar reféns de interesses políticos e económicos, o argumento principal é o de que é fundamental que a informação sobre quem detém os média e sobre a forma como o jornalismo é financiado esteja publicamente disponível.

Uma recomendação recente do Conselho da Europa (Council of Europe, 2018) assinala que, em prol da defesa do pluralismo, legislação que promova a transparência da propriedade dos média pode evidenciar questões como propriedade cruzada, direta e indireta, controle e influência efetivos. Também pode contribuir para assegurar uma separação efetiva e manifesta entre o exercício da autoridade ou influência política sobre os conteúdos. A preocupação também chegou à Comissão Europeia, que comissionou, em 2021 e 2022, um consórcio de universidades europeias para criar um instrumento de monitorização dos riscos para a transparência da propriedade dos média em todos os países da União Europeia (<https://media-ownership.eu/>).

Ainda que a nível europeu uma parte significativa dos países não tenha legislação específica relativamente à transparência dos média (Craufurd-Smith et al., 2021), em Portugal o tema está relativamente estabilizado. Desde 2015 que existe uma legislação específica para essa matéria, a Lei n.º 78/2015 (2015), que determina a transparência da titularidade, da gestão e dos meios de financiamento da comunicação social. Ao abrigo dessa determinação legal, a ERC gere o Portal da Transparência (<https://portaltransparencia.erc.pt/>), onde qualquer cidadão pode encontrar a lista de beneficiários das empresas que operam no setor. Mas, se o objetivo é tornar a opinião pública mais crítica relativamente a estes temas, esta lei não atingiu os resultados esperados. Como escreve Baptista (2022), “a discussão pública é escassa e não contribui para uma compreensão efetiva da dinâmica entre o sistema mediático e os poderes políticos e económicos” (p. 147) e os dados financeiros disponibilizados não permitem o escrutínio efetivo das condições de sustentabilidade dos modelos de negócios das empresas.

Por outro lado, a lei apenas cobre grupos e entidades que estão diretamente ligados aos média, o que deixa de fora as empresas de distribuição (de imprensa, rádio, televisão e internet) e que são, hoje em dia, igualmente importantes (Russell, 2019). Ou seja, promover a transparência da propriedade é um princípio, mas não esgota todas as dimensões da complexa realidade que é a propriedade dos média e os impactos que tem na promoção de uma esfera pública sadia e democrática. Meier e Trappel (2022) argumentam mesmo que “exigências isoladas de transparência promovem uma espécie de política simbólica que obscurece as complexas estruturas de poder no seio dos média” (p. 270), ao mesmo tempo que a “a aparente visibilidade da propriedade” tende a impedir políticas de média que promovam o fortalecimento da democracia.

Considerações Finais

Este capítulo procurou traçar um quadro amplo das questões relacionadas com a propriedade dos média em Portugal, evidenciando de que forma esta temática é estrutural para compreender os sistemas mediáticos e o impacto que têm nos sistemas democráticos. Isto é particularmente relevante quando falamos de média jornalísticos, cuja capacidade de influenciar a nossa capacidade de ler o mundo e de entender o que se passa à nossa volta é inquestionável. As normas e a ética jornalísticas, assim como as regras profissionais e deontológicas, são cruciais na construção dos textos, das imagens e dos sons, mas há condições a montante que delimitam o campo onde atuam os jornalistas. E essas são as que a propriedade determina.

Saber quem são os donos dos média é uma questão central e disso é reflexo também a definição de políticas e a produção legislativa à volta do tema. O tema da propriedade foi integrado, desde logo, na Lei Fundamental (Constituição da República Portuguesa, 1976), sem que isso, na verdade, tenha estruturado de facto a legislação posterior. Algumas das suas determinações, nomeadamente no que diz respeito à obrigatoriedade do Estado em proibir a concentração, não têm sido cumpridas e a evolução ao longo dos últimos 40 anos tem sido, pelo contrário, marcada por uma liberalização das regras a esse respeito.

Para contrabalançar os níveis de concentração registados nos mercados mediáticos, o poder político, a nível internacional e nacional, tem dirigido a sua atenção para o princípio da transparência. Isto implica, nomeadamente, divulgar a cadeia de propriedade até ao último beneficiário, assim como fluxos financeiros e associados. Ainda que importante, como vimos, este princípio não esgota todas as dimensões pelas quais os média devem ser responsabilizados e pelas quais têm de prestar contas. Por outro lado, pode mesmo funcionar como uma falta de incentivo para outras medidas políticas que favoreçam sistemas mediáticos sustentáveis e democráticos.

A transparência não impede ainda que a concentração se mantenha como um fator chave na oferta de produtos culturais e mediáticos e vários dos problemas que ela coloca prosseguem sem solução. A orientação ao lucro continua a erguer obstáculos sérios à produção de jornalismo de interesse público e a questão da promoção de uma real diversidade e pluralismo de conteúdos não está assegurada. Por outro lado, conhecer a origem da propriedade não impede que integrem a cadeia elos de outros setores económicos (com os potenciais conflitos de interesse que isso pode gerar), nem

há cláusulas de idoneidade ou qualquer tipo de requisitos sobre quem pode ser dono de média. Continuamos a ter, na verdade, valores irreconciliáveis. Porque, num mercado livre, os “donos” podem decidir livre e egoisticamente sobre o futuro dos meios, as suas condições, a sua sobrevivência, mas o valor dos média é coletivo e essencial às democracias.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

- Almiron, N., & Segovia, A. I. (2012). Financialization, economic crisis, and corporate strategies in top media companies: The case of Grupo Prisa. *International Journal of Communication*, 6, 2894–2917.
- Baptista, C. (2022). Transparency in Portuguese media. *Observatorio (OBS*)*, 16(2), 138–149.
- Benhamou, F. (2021). The stakes and threats of the convergence between media and telecommunication industries. In S. A. Matei, F. Rebillard, & F. Rochelandet (Eds.), *Digital and social media regulation - A comparative perspective of the us and Europe* (pp. 143–153). Palgrave-Macmillan.
- Birkinbine, B. J., & Gómez, R. (2020). New methods for mapping media concentration: Network analysis of joint ventures among firms. *Media, Culture & Society*, 42(7–8), 1078–1094. <https://doi.org/10.1177/0163443720902907>
- Birkinbine, B. J., Gómez, R., & Wasko, J. (2017a). Introduction. In B. J. Birkinbine, R. Gómez, & J. Wasko (Eds.), *Global media giants* (pp. 1–7). Routledge.
- Birkinbine, B. J., Gómez, R., & Wasko, J. (2017b). Conclusions: Reflections on media power. In B. J. Birkinbine, R. Gómez, & J. Wasko (Eds.), *Global media giants* (pp. 475–483). Routledge.
- Carpentier, N. (2011). *Media and participation: A site of ideological-democratic struggle*. Intellect.
- Constituição da República Portuguesa – CRP, Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10 (1976). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Council of Europe. (2018). *Recommendation CM/Rec(2018)1[1] of the Committee of Ministers to member States on media pluralism and transparency of media ownership*. https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2018-1-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-transparency-of-media-ownership

- Craufurd-Smith, R., Klimkiewicz, B., & Ostling, A. (2021). Media ownership transparency in Europe: Closing the gap between European aspiration and domestic reality. *European Journal of Communication, 36*(6), 547–562. <https://doi.org/10.1177/0267323121999523>
- Croteau, D., & Hoynes, W. (2013). *Media/society: Industries, images, and audiences*. SAGE.
- Curran J., & Seaton J. (2001). *Imprensa, rádio e televisão – Poder sem responsabilidade* (M. L. Fernandes, Trad.). Instituto Piaget. (Trabalho original publicado em 1997)
- Decreto-Lei n.º 85-C/75, Diário do Governo n.º 48/1975, 2º Suplemento, Série I de 1975-02-26 (1975). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/85-c-1975-168803>
- Decreto-Lei n.º 338/88, de 28 de setembro, Diário da República n.º 225/1988, Série I de 1988-09-28 (1988). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/338-1988-355505>
- Dimmick, J. (2006). Media competition and levels of analysis. In A. Albarran, S. Chan-Olmsted, & M. Wirth (Eds.), *Handbook of media management and economics* (pp. 350–367). Lawrence Erlbaum Associates.
- Downing, J. D. (2011). Media ownership, concentration, and control: The evolution of debate. In J. Wasko, G. Murdock, & H. Sousa (Eds.), *The handbook of political economy of communications* (pp. 140–168). Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781444395402.ch7>
- Entidade Reguladora para a Comunicação Social. (2019). *Deliberação ERC/2019/295 (CC): Parecer sobre uma operação de concentração relativa à aquisição do controlo exclusivo do Grupo Média Capital, S.G.P.S., S.A. pela Cofina S.G.P.S., S.A.* <https://www.erc.pt/download.php?f=63338&l=pt&key=c56ceca3500e2dc0a0a493d1d70bcf6e>
- Figueiras, R., & Ribeiro, N. (2013). New global flows of capital in media industries after the 2008 financial crisis: The Angola–Portugal relationship. *The International Journal of Press/Politics, 18*(4), 508–524. <https://doi.org/10.1177/1940161213496583>
- Fitzgerald, S. W. (2012). *Corporations and cultural industries: Time Warner, Bertelsmann, and News Corporation*. Lexington Books.
- Freedman, D. (2015). Paradigms of media power. *Communication, Culture & Critique, 8*(2), 273–289. <https://doi.org/10.1111/cccr.12081>
- Garnham, N. (1990). *Capitalism and communication: Global culture and the economics of information*. SAGE.
- Hesmondhalgh, D. (2003). *The cultural industries*. SAGE.
- Jin, D. Y. (2012). Deconvergence and consolidation in the global media industries – The rise and fall of (some) media conglomerates. In D. Winseck & D. Y. Jin (Eds.), *The political economies of media – The transformation of the global media industries* (pp. 167–182). Bloomsbury.

Karlsson, M. (2020). Dispersing the opacity of transparency in journalism on the appeal of different forms of transparency to the general public. *Journalism Studies*, 21(13), 1795–1814. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1790028>

Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro, Diário da República n.º 227/1982, Série I de 1982-09-30 (1982). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1982-375254>

Lei de Imprensa, Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro, Diário da República n.º 10/1999, Série I-A de 1999-01-13 (1999). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-34439075>

Lei da Rádio, Lei n.º 54/2010, Diário da República n.º 248/2010, Série I de 2010-12-24 (2010). <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2010-73895551>

Lei da Televisão, Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, Diário da República n.º 145/2007, Série I de 2007-07-30 (2007). <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-34561375>

Lei n.º 4/2001, de 23 de fevereiro, Diário da República n.º 46/2001, Série I-A de 2001-02-23 (2001). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/4-2001-386239>

Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho, Diário da República n.º 160/1998, 1º Suplemento, Série I-A de 1998-07-14 (1998). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/31-a-1998-601991>

Lei n.º 43/98, de 6 de agosto, Diário da República n.º 180/1998, Série I-A de 1998-08-06 (1998). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/43-435421>

Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, Diário da República n.º 214/2005, Série I-A de 2005-11-08 (2005). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-2005-583192>

Lei n.º 58/90, de 7 de setembro, Diário da República n.º 207/1990, Série I de 1990-09-07 (1990). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/58-1990-556661>

Lei n.º 78/2015, Diário da República n.º 146/2015, Série I de 2015-07-29 (2015). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/78-2015-69889523>

McChesney, R. (1999). *Rich media, poor democracy. Communication politics in dubious times*. University of Illinois Press.

Meier, W. A., & Trappel, J. (2022). Media transparency: Comparing how leading news media balance the need for transparency with professional ethics. In J. Trappel & T. Tomaz (Eds.), *Success and failure in news media performance: Comparative analysis in the Media for Democracy Monitor 2021* (pp. 255–273). Nordicom; University of Gothenburg. <https://doi.org/10.48335/9789188855589-12>

Mosco, V. (1996). *The political economy of communication: Rethinking and renewal*. SAGE.

Owers J., Carveth, R., & Alexander A. (2003). An introduction to media economics theory and practice. In A. Alexander, J. Owers, R. Carveth, C. A. Hollifield, & A. N. Greco (Eds.), *Media economics* (pp. 13–58). Routledge.

Rabaça, C. (2002). *O regime jurídico-administrativo da concentração dos meios de comunicação social em Portugal*. Almedina.

Russell, F. M. (2019). The new gatekeepers: An institutional-level view of Silicon Valley and the disruption of journalism. *Journalism Studies*, 20(5), 631–648. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2017.1412806>

Silva, E. C. e. (2004). *Os donos da notícia – A concentração da propriedade dos media em Portugal*. Porto Editora.

Silva, E. C. e. (2007). Concentração: Os desafios à entidade reguladora da comunicação social. *Comunicação e Sociedade*, 11, 87–98. [https://doi.org/10.17231/comsoc.11\(2007\).1132](https://doi.org/10.17231/comsoc.11(2007).1132)

Silva, E. C. e. (2008). Do apogeu ao declínio: A convergência e a concentração dos media. In M. Pinto & S. Marinho (Eds.), *Os media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI* (pp. 163–176). Campo das Letras.

Silva, E. C. e. (2014). Crisis, financialization and regulation: The case of media industries in Portugal. *Polical Economy of Communication*, 2(2), 47–60.

Silva, E. C. e. (2021). Propriedade dos media em Portugal: Da concentração à crise. In J. N. Matos, F. Subtil, & C. Baptista (Eds.), *Os três D dos media: Desigualdade, desprofissionalização e desinformação* (pp. 19–32). Outro Modo Cooperativa Cultural.

Silva, E. C. e, Fidalgo, J., & Sousa, H. (2011). Regular para a liberdade: O caso português. *Derecho a Comunicar*, (1), 80–97. <https://hdl.handle.net/1822/29960>

Sjøvaag, H., & Ohlsson, J. (2019). *Media ownership and journalism*. Oxford Research Encyclopedia of Communication. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.839>

Steemers, J. (2003). Public service broadcasting is not dead yet: Strategies in the 21st century. In G. F. Lowe & T. Hujanen (Eds.), *Broadcasting & convergence: New articulations of the public service remit* (pp. 123–136). Nordicom.

van Dijck, J. (2021). Seeing the forest for the trees: Visualizing platformization and its governance. *New Media & Society*, 23(9), 2801–2819. <https://doi.org/10.1177/1461444820940293>

Winseck, D. (2008). The state of media ownership and media markets: Competition or concentration and why should we care? *Sociology Compass*, 2(1), 34–47. <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2007.00061.x>

Winseck, D. (2010). Financialization and the “crisis of the media”: The rise and fall of (some) media conglomerates in Canada. *Canadian Journal of Communication*, 35(3), 365–394. <https://doi.org/10.22230/cjc.2010v35n3a2392>

Sistema de Financiamento ao Cinema e Audiovisual em Portugal 2012–2022. Políticas, Inquietações e Principais Mudanças

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.6>

Isabel Macedo

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0003-4107-3997>
isabelmaced@gmail.com

Tiago Vieira da Silva

Centro de Estudos Arnaldo Araújo, Escola Superior Artística do Porto, Porto, Portugal
<https://orcid.org/0000-0003-1917-7642>
tiagocamposvieira@gmail.com

Resumo

Neste capítulo, apresentamos um estudo sobre as políticas para o cinema e o audiovisual em Portugal, procurando perceber quais as principais mudanças no que respeita ao financiamento à produção. Em termos metodológicos, recorremos à análise documental das principais políticas que regulamentam a área entre 2012 e 2022, à consulta de notícias publicadas no mesmo período, cartas assinadas por elementos do meio cinematográfico e ao visionamento de cinco audições parlamentares dos profissionais do setor, procurando evidenciar a relevância destas vozes no debate sobre o financiamento do cinema em Portugal. No final, o presente estudo salienta a necessidade de repensar de um modo integrado, estratégico e contínuo

as políticas de financiamento para o cinema e o audiovisual em Portugal. Ao longo deste processo, procuramos cruzar, por um lado, a compreensão da realidade da vida cultural nacional, e, por outro, as carências e os desafios dos processos de financiamento, circulação e distribuição do cinema português.

Palavras-chave

cinema e audiovisual, políticas públicas, financiamento

O Financiamento do Cinema e Audiovisual e o Contexto Nacional: Nota Introdutória

Na última década, a tecnologia digital teve um impacto profundo na forma como as imagens em movimento são criadas, distribuídas e consumidas. Ao mesmo tempo, existe um amplo reconhecimento do valor público, tanto económico como cultural, que as indústrias criativas, no sentido mais amplo, podem gerar.

O argumento de que o cinema pode desempenhar um papel importante no processo democrático de construção das identidades através da cultura foi sublinhado pelos defensores da construção de indústrias cinematográficas nacionais europeias independentes do modelo americano. Por essa razão, desde o início, a distribuição de subsídios estatais, na maioria dos países europeus, foi cuidadosamente pensada, no sentido de ter em atenção não apenas as necessidades dos artistas, mas também das grandes empresas de produção. No entanto, em vários países europeus houve fases em que o papel dos produtores foi diminuído e as políticas de apoio ao cinema foram mais influenciadas pelo ponto de vista dos cineastas (Horwath & Teichmann, 2018). Este terá sido “o caso de Portugal durante grande parte da era pós-1974” (Horwath & Teichmann, 2018, p. 278).

Num estudo sobre o financiamento público ao cinema e ao audiovisual na Europa, Martin Kanzler e Julio Talavera (2018) identificam, no período entre 2010 e 2014, três tipos de modelos de financiamento com base na relação entre fontes públicas e impostos/taxas. Em primeiro lugar, identificam 20 países, entre 33, em que a maioria dos recursos provém dos orçamentos e em que as taxas governamentais desempenham um papel comparativamente menor. As contribuições de fontes públicas representaram mais de 55% do total de recursos e os impostos menos de 10% do total. Esta

parece ser a fórmula mais comum tanto nos países mais pequenos como nos países onde os mecanismos de financiamento público foram criados recentemente. Os autores inserem nesta categoria países como o Reino Unido, a Bélgica, a Holanda e a Suíça. Em segundo lugar, numa distribuição bastante equilibrada entre fontes públicas e impostos/taxas, indicam nove países – entre os quais se encontram a Alemanha, a Áustria e a Suécia, que têm dos mais elevados níveis de financiamento público em toda a Europa. O terceiro tipo refere-se a países onde as taxas constituem a principal fonte de receitas de financiamento e as fontes públicas desempenham um papel comparativamente menor: França, Polónia, Portugal e Roménia. Nestes países, os impostos aplicados contribuíram com mais de 70% do rendimento total disponível para o financiamento do setor (Kanzler & Talavera, 2018).

No caso português, as políticas públicas para o cinema e o audiovisual permanecem dependentes do Estado central. Como assinalam Santos e Miranda (2022), uma elevada centralização, um pequeno mercado interno e uma excessiva assimetria territorial amplificam os efeitos do subfinanciamento, mas revelam também os seus limites. As filmografias nacionais são de facto reconhecidas internacionalmente, mas os processos de financiamento, distribuição e exibição, cruciais para as políticas cinematográficas, carecem de uma revisão aprofundada e são alvo de debate constante na esfera pública nacional.

As políticas portuguesas para o cinema devem ser consideradas em estreita ligação com a história contemporânea do país. Algumas transformações durante o último meio século foram determinantes no desenvolvimento do campo da cultura em Portugal. Por um lado, a revolução de 25 de abril de 1974, que pôs fim a 48 anos de ditadura e à Guerra Colonial; e, por outro lado, a adesão, em 1986, à União Europeia (UE; então Comunidade Económica Europeia), resultaram num esforço significativo para atingir os padrões socioeconómicos europeus. Em 1995, seguindo as políticas da UE, é reconhecida a autonomia da cultura e criado um Ministério da Cultura. No entanto, a sua existência foi marcada por descontinuidades (Garcia et al., 2018) e, entre 2011 e 2014, a cultura foi relegada ao estatuto de Gabinete sob a Presidência do Conselho de Ministros. Durante este período, e na sequência da crise financeira internacional desencadeada entre 2007–2008, Portugal foi sujeito a um grave programa de “assistência” financeira externa (Santos & Miranda, 2022). Apesar do aumento dos fundos investidos na cultura, da expansão e melhoria da rede de instalações mais tradicionais (bibliotecas, museus, cineteatros), um aumento global da assistência a instalações culturais e uma rápida transição para a cultura digital, a crise

financeira afetou significativamente o campo da cultura; verificam-se, neste contexto, uma série de medidas restritivas como a redução de subsídios a instituições, cortes em programas de investimento e em infraestruturas e a redução significativa do apoio a projetos culturais (Alexander & Bowler, 2014).

O cinema português atingiu na primeira década do século XXI uma “razoável maturidade dos modos de produção” (Ribas, 2013, p. 270), consequência de um conjunto de transformações. Por um lado, Ribas assinala a formação de equipas técnicas profissionais que transitam de produção em produção; por outro lado, a política continuada de apoio à produção de curtas, documentários e longa-metragens por parte do Instituto do Cinema e Audiovisual (ICA). Destaca, ainda, o crescimento da produção televisiva, que proporcionou trabalho a diversos profissionais de cinema; e, por fim, a proliferação de escolas superiores que ministram licenciaturas em cinema e audiovisual, fornecendo recursos qualificados para o mercado.

Nas palavras de Daniel Ribas e Paulo Cunha (2020), “duas décadas depois do início do século XXI, o cinema português apresenta-se como uma cinematografia de grande apetência internacional, com uma atividade regular, próxima de uma pequena indústria de um país de reduzidas dimensões socioeconómicas” (p. 7). Os autores salientam ainda a dimensão profundamente autoral do cinema português, no sentido em que se encontra alicerçado “em projetos que privilegiam um entendimento artístico e diferenciador do cinema contemporâneo” (Ribas & Cunha, 2020, p. 7). Segundo estes autores, apesar de se tratar de uma visão autoral com raízes do movimento do *novo cinema português*, há que destacar, no contexto cinematográfico português, dois fenómenos que assinalaram a transição do século XX para o século XXI: “o reconhecimento das Gerações Curtas e a estreia de *No Quarto da Vanda* (Pedro Costa, 2000)” (Ribas & Cunha, 2020, p. 8), acontecimentos que estão na base de um novo paradigma. Como afirma Cíntia Gil (2020), a relevância do fenómeno *No Quarto da Vanda* encontra-se na novidade de redefinição de “relações económicas num contexto mais profundo de relações estéticas, políticas, enfim, éticas, todo o esforço de produção se concentra no ato de filmar” (p. 85). Mais tarde, segundo a autora, “é evidente a importância dessa transformação para cineastas como João Salaviza após *Montanha* (2015), ou para o aparecimento de produtoras como Uma Pedra no Sapato, Primeira Idade ou (...) a Terratreme” (Gil, 2020, p. 85).

Apesar desta idiossincrática dimensão autoral (Ribas & Cunha, 2020), importa ainda referir, na primeira década do século XXI, uma implantação do cinema comercial profundamente ligado a uma estética televisiva, desde

a linearidade da narrativa, temáticas fáceis e apelativas e a aposta em estratégias de marketing por parte das televisões privadas que apoiam as produções (Ribas, 2013).

Ainda que, durante a pandemia de COVID-19, as salas de cinema tenham visto reduzido o número de espectadores face ao período pré-pandémico, o consumo de imagens em movimento continua a crescer (Liz, 2022), observando-se um maior consumo de imagens em movimento online, em particular através de serviços audiovisuais a pedido (VoD) por subscrição. No entanto, os filmes portugueses exibidos em salas de cinema continuam a sofrer uma falta de adesão por parte dos públicos. Os dados do ICA (Instituto do Cinema e do Audiovisual, 2022) revelam que, de 1 de janeiro a 30 de novembro de 2022, apenas uma obra nacional conseguiu entrar na lista dos 30 filmes mais vistos em Portugal, o filme *Curral de Moinas – Os Banqueiros do Povo* (2022), de Miguel Cadilhe, com 12.345 exibições e 312.930 espectadores. Embora existam, ocasionalmente, algumas ficções de longa-metragem de “sucesso”, muitos filmes com financiamento público não têm estreia ou entram na rede de distribuição. A produção tem sido fortemente subsidiada pelo Estado, que, no entender de Elsa Costa e Silva e Mariana Lameiras (2022), não conseguiu implementar uma estratégia integrada e contínua de circulação das obras financiadas.

Neste capítulo, apresentamos uma análise das políticas para o cinema e para o audiovisual na última década, discutindo como e em que contexto o apoio financeiro ao cinema e audiovisual tem sido prestado. Cruzando a análise documental com as vozes dos agentes que vêm reivindicando publicamente mudanças estruturais no setor cinematográfico em Portugal, assinalamos algumas das principais mudanças no sistema de financiamento nacional.

Desenvolvimentos no Cinema e Audiovisual em Portugal: Breve Contextualização

A análise realizada por Garcia (2014) à produção legislativa portuguesa para o setor cultural chama a atenção para o facto de a intervenção do Estado português na cultura decorrer, “à semelhança do que se observa noutros países, num processo de interlocução e concertação com as políticas culturais de diferentes níveis territoriais, dos municípios à União Europeia” (p. 24). As políticas culturais têm-se desenvolvido em articulação com as dimensões locais, regionais, nacionais e globais, “implicando a participação de um

conjunto amplo de agentes culturais: Estados nacionais; autarquias locais; organizações supranacionais; sociedade civil; empresas; associações culturais” (p. 24). Este estudo indica, ainda, que a produção legislativa para o setor da cultura traduz a diversidade dos objetivos e também a multiplicidade de funções/áreas de intervenção para que os diplomas remetem. Estas áreas incluem desde a conservação e a preservação, passando pela criação e difusão, até à articulação com políticas de espaços territoriais mais vastos, como a UE. O Estado parece desempenhar vários papéis na gestão da cultura, embora assuma predominantemente a figura de regulador; ademais, intervém também como patrono, quando apoia financeiramente a criação artística.

Uma das principais dificuldades que o Estado encontra ao longo do tempo tem sido a regulação do apoio à criação e produção cinematográfica. A intervenção do Estado como regulador do apoio à criação e produção cinematográfica evidencia a crescente adoção de medidas promotoras da articulação entre o cinema e o audiovisual.

Do ponto de vista da produção legislativa, na década de 1970 dá-se uma redefinição da política pública de cinema com a Lei n.º 7/71 (1971), que marcou decisivamente o cinema português. Este diploma legal considerava como “filmes nacionais” aqueles que eram produzidos unicamente por produtores de nacionalidade portuguesa, que no país desenvolviam a maior parte da sua atividade, garantindo as seguintes condições: argumento de autor português ou adaptado por técnicos portugueses; falados originalmente em português; rodados no país em regime profissional por pessoal técnico e artístico português e executados em estabelecimentos nacionais (Cunha, 2014, p. 51).

Eram apoiados pelo Instituto Português de Cinema (IPC) – criado por esta lei (Lei n.º 7/71, 1971) – filmes de valor artístico e cultural, filmes nacionais ou equiparados que oferecessem “garantias (...) de qualidade” (Secção II, Base XIV). Para que as coproduções pudessem beneficiar de assistência financeira deviam ainda de reunir uma participação de um mínimo de 20% de capital português; uma versão falada em língua portuguesa; devia ser prevista a intervenção de portugueses nos vários grupos de pessoal técnico e artístico, bem como na execução das demais tarefas e a utilização de locais de filmagem portugueses.

Apesar de aprovada em janeiro de 1971, e de publicada em dezembro seguinte, a regulamentação da lei revelou-se um processo moroso (Cunha, 2014) e só em 25 de abril de 1973 foi publicado o Decreto-Lei n.º 184/73

(1973), que regulamentava os princípios estabelecidos nesta lei. O Decreto-Lei n.º 184/73 definia as taxas de exibição e distribuição cinematográficas, bem como a estrutura e regime de funcionamento do ICA. Se, por um lado, a Lei n.º 7/71 (1971) permitiu “resolver’ temporariamente a questão da produção, garantindo um financiamento público regular, por outro, não operou nenhuma transformação idêntica nos setores da distribuição e da exibição” (Cunha, 2014, p. 426).

Nesta legislação, a novidade principal é a criação do IPC, cujo regulamento só é publicado em 1982 (Decreto-Lei n.º 391/1982, 1982). O IPC tinha como atribuições incentivar e disciplinar as atividades cinematográficas nas suas modalidades comerciais de produção, distribuição e exibição de filmes; representar o cinema português nas organizações internacionais; promover as relações internacionais do cinema português no domínio cultural, económico e financeiro; estimular o desenvolvimento do cinema de arte e ensaio e do cinema de amadores; fomentar a cultura cinematográfica e atribuir prémios de qualidade, prémios de exploração e prémios de exportação. Através da criação de um imposto de 15% sobre os lucros das bilheteiras dos cinemas, depois chamado “imposto adicional”, foi possível criar e financiar o IPC, que apoiaria a produção portuguesa (Monteiro, 2000).

Em 1994, o IPC e o Secretariado Nacional do Audiovisual fundem-se, resultando no Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual (instituído pelo Decreto-Lei n.º 25/94, 1994). Em 1998, este órgão transformou-se em Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia, definindo uma estratégia de intervenção global para os três setores. A sua reestruturação, na década seguinte, originou o ICA (Decreto-Lei n.º 95/2007, 2007). O princípio de que o cinema e o audiovisual não podem ser pensados e regulados isoladamente é comum às linhas programáticas que fundamentam a criação destes organismos (Garcia, 2014).

A reestruturação do Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia correspondia à necessidade de regulamentar a intervenção do Estado de acordo com a nova Lei da Arte Cinematográfica e Audiovisual (Lei n.º 42/2004, 2004), que estabelece os princípios de ação do Estado relativamente ao fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e do audiovisual. O estreitamento das relações de cooperação com os países de língua oficial portuguesa, nos setores da produção, distribuição e exibição cinematográfica e audiovisual, constituía uma das novidades deste documento. Para além destes objetivos, é ainda destacada a importância da promoção e a conservação do património cinematográfico e

audiovisual nacional, a sua valorização e acessibilidade cultural permanente, bem como o desenvolvimento do ensino artístico e a formação profissional contínua nos setores do cinema e do audiovisual.

Este diploma abriu a possibilidade de constituição do Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual (criado pelo Decreto-Lei n.º 227/2006, 2006, e regulamentado pela Portaria n.º 277/2007, 2007). Com efeito, a Lei da Arte Cinematográfica e Audiovisual (Lei n.º 42/2004, 2004) declarava o alargamento do leque dos agentes investidores, através da criação de um fundo de investimento participado por, além do Estado, distribuidores de cinema e operadores e distribuidores de televisão. Enquanto alguns agentes viram neste dispositivo um constrangimento ao desenvolvimento do cinema como “arte”, outros encararam-no como um meio promotor da diversificação de fontes de financiamento e um instrumento favorecedor de uma “indústria cinematográfica” em Portugal (Garcia, 2014).

A Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro, dá correspondência ao objetivo de aprofundar a ligação do setor do cinema ao serviço público e privado de televisão. Este diploma estabelece os princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção da arte do cinema e das atividades cinematográficas e audiovisuais. Nesta lei é ainda salientado que o apoio do Estado ao cinema europeu segue as normas que se encontram estabelecidas no quadro da UE, na Convenção Europeia sobre Coprodução Cinematográfica, na Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e dos tratados internacionais relativos à propriedade intelectual.

Na sequência da crise financeira desencadeada entre 2007 e 2008, várias abordagens procuraram antecipar os possíveis efeitos no campo cultural, designadamente no que diz respeito aos financiamentos públicos. De facto, o setor do cinema foi alvo de uma significativa diminuição dos apoios atribuídos, contribuindo para uma maior vulnerabilidade das organizações do setor.

Atualmente, a regulação do setor surge na Lei n.º 55/2012 (2012), na sua versão mais recente, dada pela Lei n.º 74/2020 (2020). Esta lei, bem como a sua regulamentação, publicada no Decreto-Lei n.º 74/2021 (2021), diz sobretudo respeito ao financiamento do cinema e audiovisual em Portugal. Para além de exigir aos operadores públicos e privados, que adquirem direitos de autor e/ou desenvolvem atividade editorial, obrigações de investimento, a lei estabelece que o cinema e audiovisual é financiado por três taxas diferentes – taxa de exibição, taxa aplicável aos operadores de serviços de televisão

por subscrição e taxa sobre serviços audiovisuais a pedido por subscrição (“SVOD”). A implementação desta lei suscitou uma intensa discussão. Embora a versão final do texto legal já incluísse um imposto de 1% sobre as receitas dos serviços por subscrição destinados ao público português, o primeiro projeto de lei proposto pelo Governo não contemplava qualquer imposto a estes serviços e esta posição foi fortemente contestada em declarações públicas por alguns partidos parlamentares e por representantes do setor (Silva & Lameiras, 2022).

A prévia contextualização permite-nos mapear as transformações e demandas no campo das políticas do financiamento, distribuição e exibição em Portugal, isto é, cruzando o trabalho legislativo com as concomitantes reivindicações de um setor marcadamente dividido. Há quem considere que, “ao longo da história da relação do Estado com o cinema, desde o Novo Cinema Português (...), o estatuto do dinheiro que financia os filmes, assim como os métodos para o distribuir, foi sempre uma questão” (Gil, 2020, p. 82). Segundo Cíntia Gil (2020), a confusão entre as noções de “público” e “privado” encontra-se nas origens do ICA, tendo contaminado as discussões no setor. Nas palavras da autora, trata-se de um sistema de financiamento arquitetado a partir daquilo que a mesma designa como “o negócio do cinema” (p. 83) ou “uma questão de ‘skateholders’” (p. 83), isto é, um processo durante o qual “os criadores, os pagadores de taxas e o ‘público’ são tomados como partes interessadas que devem medir forças e discutir até à exaustão o seu equilíbrio” (pp. 83–84).

Assinalando o fracasso das políticas, Cíntia Gil (2020) considera que “os filmes passam a existir entre duas paredes que se estreitam cada vez mais: por um lado o mito do ‘cinema comercial’, por outro, o ‘cinema de festivais’” (p. 84). Esta dicotomia inscreve aquilo que Luís Campos (2022) designou como o “fatalismo da cinematografia nacional”, retórica que determinou o debate central do cinema português desde a década de 1980. Isto é, a defesa de um cinema comercial em detrimento de um cinema de autor e “de arte” (Cunha, 2014), e vice-versa.

Ao contrário de Cíntia Gil (2020), Luís Campos (2022) propõe outro olhar sobre a dificuldade da relação entre Portugal e o seu cinema, e que se encontra assente, nas suas palavras, numa falta de entendimento do setor em relação à forma como o Estado deveria agir na regulamentação do mesmo. Considerando que a baixa quota nacional deveria ser encarada “como uma das prioridades do setor – transversal às atividades de criação, produção, distribuição, exibição e promoção – e à própria ação do Estado na

regulamentação do mesmo” (Campos, 2022, p. 130), o autor chama a atenção para o facto de significativa parte da verba atribuída nos apoios à criação e produção entre 2004 e 2019 se encontrar concentrada num restrito grupo de entidades beneficiárias, fenómeno que, a seu ver, contrasta com o facto de nove das entidades que mais espectadores obtiveram neste período não terem integrado a lista das 50 entidades que obtiveram mais apoios. Sondando os caminhos que o cinema português poderia percorrer a fim de se tornar mais diversificado, o autor defende que existe pouca influência dos resultados de exploração comercial na decisão dos apoios a atribuir pelo ICA; assim, na sua opinião, “por essa razão, numa cinematografia historicamente tão orientada para o circuito cinéfilo internacional, os resultados de exploração comercial em salas nacionais são desvalorizados em relação à circulação de obras em festivais internacionais” (Campos, 2022, p. 231).

Metodologia

Tendo como objetivo compreender as principais mudanças no que respeita ao financiamento à produção fílmica em Portugal, apresentamos neste artigo uma reflexão sobre a legislação que regula o campo do cinema e do audiovisual entre 2012 e 2022.

Para a presente investigação (Figura 1), foram consultados: a Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro, que estabelece os princípios de ação do Estado no quadro do fomento, desenvolvimento e proteção das atividades cinematográficas e audiovisuais; o Decreto-Lei n.º 124/2013 (2013), de 30 de agosto, que regulamenta a Lei n.º 55/2012 (2012), no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento e proteção das atividades cinematográficas e audiovisuais, às obrigações de investimento e ao registo de obras e empresas cinematográficas e audiovisuais; o Decreto-Lei n.º 132/2013 (2013), de 13 de setembro, que estabelece o regime de constituição e funcionamento do Conselho Nacional de Cultura; a Lei n.º 28/2014 (2014), de 19 de maio, que altera a Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro, no sentido de adequar o modelo de financiamento das medidas de incentivo e da atribuição de apoios ao desenvolvimento da arte cinematográfica e do setor audiovisual, alterando, ainda, o Decreto-Lei n.º 9/2013 (2013), de 24 de janeiro, que regula a liquidação, a cobrança, o pagamento e a fiscalização das taxas previstas na Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro; o Decreto-Lei n.º 25/2018 (2018), de 24 de abril, que regulamenta a Lei n.º 55/2012 (2012) no que diz respeito aos apoios concedidos pelo ICA e a Lei n.º 74/2020 (2020), que transpõe para a ordem jurídica portuguesa a diretiva europeia sobre serviços de comunicação audiovisual, fazendo alterações

à Lei n.º 55/2012 (2012). Por fim, consultamos o Decreto-Lei n.º 74/2021 (2021), de 25 de agosto, que regulamenta a Lei do Cinema no que respeita à cobrança de taxas e às obrigações de investimento a que os operadores estão sujeitos. Para além disso, consultamos as notícias publicadas entre os anos 2012 e 2022, filtradas por ano e a partir das seguintes palavras-chave: “cinema português”; “audiovisual”; “lei”; “parlamento”; “regulamentação”; “ICA”; “associações”; “organizações”. O jornal maioritariamente consultado foi o *Público*, porém, foram também analisadas notícias em jornais como o *Diário de Notícias* ou o *Observador*.

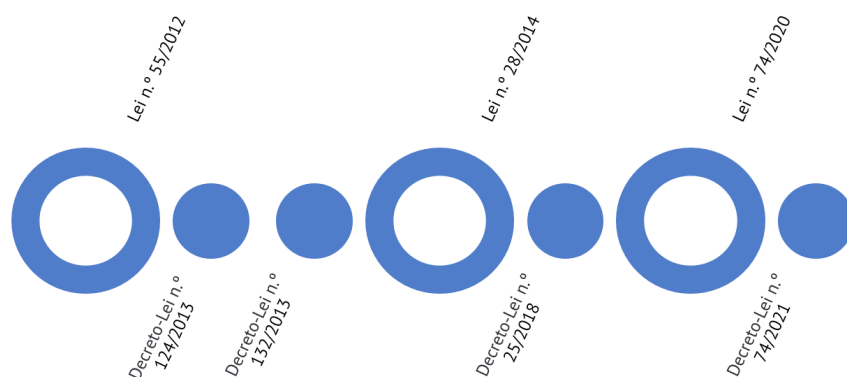


Figura 1 Documentos consultados.

A análise das notícias de jornais procurou estabelecer pontes entre a cobertura da evolução da legislação e os posicionamentos das associações e organizações do setor cinematográfico ao longo do período em análise. Foram também consultadas cartas assinadas por elementos do setor cinematográfico, que desafiavam o Governo a repensar estratégias para o cinema português.

No que diz respeito às fontes audiovisuais, consultamos seis audições parlamentares: (a) Audição Parlamentar n.º 50-CECC-XII (2012), aos cineastas João Salaviza, Miguel Gomes e Gonçalo Tocha, a 8 de junho de 2012 (áudio); (b) Audição Parlamentar n.º 94-CCCJD-XIII (2018), na sequência do requerimento apresentado pelo grupo parlamentar do Partido Comunista Português, da Plataforma do Cinema sobre a revisão do sistema de apoios

públicos ao cinema, a requalificação e a reorganização da orientação estratégica e competências do ICA e as condições desta entidade para o cumprimento da sua missão, a 28 de fevereiro de 2018; (c) Audição Parlamentar n.º 55-CCC-XIV da APCA - Associação de Produtores de Cinema e Audiovisual; (d) Audição Parlamentar n.º 56-CCC-XIV (2020), aos subscritores da carta aberta: “Ganhar uma Oportunidade Histórica Para o Cinema e Audiovisual Português”; (e) Audição Parlamentar n.º 57-CCC-XIV (2020), aos Produtores de Cinema Independentes; (f) Audição Parlamentar n.º 58-CCC-XIV (2020), aos representantes do Movimento Pelo Cinema Português, na sequência da carta aberta dos profissionais do cinema: “O Governo Português Anuncia a Morte do Cinema Português” (2020). Importa salientar que as quatro últimas audições se realizaram no mesmo âmbito: a apreciação na especialidade da Proposta de Lei 44/XIV/1 (2020) – transpõe a Diretiva (UE) 2018/1808, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018. Foram também consultadas entrevistas aos cineastas Joaquim Sapinho e António-Pedro Vasconcelos.

O diálogo entre estas diversas fontes procurou evidenciar a relevância das vozes do setor no debate sobre o financiamento do cinema em Portugal, evitando assim que a reflexão se cingisse à mera interpretação de documentos legislativos sem o contraditório dos movimentos associativos.

Políticas de Financiamento do Cinema Português (2012–2022)

Dois anos após o célebre “Manifesto pelo Cinema Português” (2010)¹, a Lei n.º 55/2012 (2012) surgiu como resposta a um modelo de financiamento esgotado, exclusivamente dependente do mercado publicitário, como salientou Luís Urbano em entrevista integrada no programa *Câmara Clara* em 2012. O produtor justificou-se afirmando que esse esgotamento se deveu ao facto de a receita publicitária (taxa de exibição) ter vindo a diminuir perante a proliferação de novos média; e, encontrando-se o cinema português diretamente dependente, não do orçamento do Estado, mas de um quadro de disposições legislativas, a reformulação do modelo de financiamento impunha-se (e impõe-se) como constante urgência.

1 Assinado pelos cineastas Manoel de Oliveira, Fernando Lopes, Paulo Rocha, Alberto Seixas Santos, Jorge Silva Melo, João Botelho, Pedro Costa, João Canijo, Teresa Villaverde, Margarida Cardoso, João Pedro Rodrigues, Bruno de Almeida, Catarina Alves Costa, João Salaviza; e pelos produtores Maria João Mayer (Filmes do Tejo), Abel Ribeiro Chaves (OPTEC), Alexandre Oliveira (Ar de Filmes), Joana Ferreira (C.R.I.M.), João Figueiras (Black Maria), João Matos (Terratrema), João Trábulo (Periferia Filmes), Pedro Borges (Midas Filmes).

Assim, a Lei n.º 55/2012 (2012) manteve a taxa de 4% sobre as receitas de publicidade televisiva, alargando-se concomitantemente à publicidade exibida nas salas de cinema e nos operadores de televisão por cabo ou outras plataformas. A distribuição das receitas dessa taxa manteve-se inalterável, isto é, canalizando 80% para a produção cinematográfica, através do ICA, e 20% para conservação do património, através da Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema.

Todavia, ainda quatro meses antes da promulgação da Lei n.º 55/2012 (2012), findada a sua discussão pública, um outro texto (*Cinema Português: Ultimato ao Governo*, 2012)² expôs a ausência de propostas ou soluções por parte do então secretário de Estado da Cultura do XIX Governo Constitucional de Portugal (Francisco José Viegas) para a paralisia total do setor. Os subscritores justificaram: “a produção de novos filmes está paralisada – e uma boa parte das empresas produtoras na iminência de encerrar, atirando para o desemprego milhares de pessoas – e a distribuição, os festivais, os cineclubes, a promoção internacional, sem quaisquer apoios” (*Cinema Português: Ultimato ao Governo*, 2012, para. 7).

No mesmo mês, é feita uma audição parlamentar a João Salaviza, Miguel Gomes e Gonçalo Tocha, que visava a sua congratulação pela então recente premiação em festivais estrangeiros. Durante essa sessão, os cineastas resgataram a inquietação exposta em ambos os manifestos (2010 e 2012), ligados pelo mesmo afã de renovação do cinema nacional num contexto deveras pessimista – com efeito, a Lei n.º 55/2012 (2012), não obstante o acolhimento positivo por parte dos profissionais do setor, foi vista tão-só como “uma promessa por cumprir” (*Cinema Português: Ultimato ao Governo*, 2012, para. 8).

É necessário sublinhar que a Lei n.º 55/2012 (2012) surgiu num clima de esmorecimento e derrotismo. Na sua mensagem a Mário Soares, Pacheco Pereira (2013) ilustrou os sintomas dessa atmosfera inóspita onde reverberavam as marcas da crise financeira, do programa da *troika* e subseqüentes políticas de austeridade – de resto, acontecimentos pensados pelo cinema português ao longo desse período, como verificamos, por exemplo, pelas obras de Pedro Neves (*Os Esquecidos*, 2009), Miguel Gomes (a trilogia *As Mil e uma Noites*, 2015) ou Marco Martins (*São Jorge*, 2016).

² Texto apresentado a 2 de maio de 2012 no Cinema São Jorge, assinado pelos produtores Alexandre Oliveira, João Figueiras, João Matos, Pedro Borges, Luís Urbano, Maria João Mayer, pelos realizadores Gabriel Abrantes, Gonçalo Tocha, João Botelho, João Nicolau, João Pedro Rodrigues, João Salaviza, João Canijo, Pedro Costa, Sandro Aguilar, Manuel Mozos e Miguel Gomes, pelo distribuidor Luís Apolinário, e pelos programadores Anabela Moutinho, Dário Oliveira e Miguel Valverde.

Posteriormente à promulgação da Lei n.º 55/2012 (2012), os profissionais do setor não atenuaram a sua apoquentação. No mesmo mês da promulgação da lei, o texto “Cinema Português: E Agora?”³ (2012) reiterava a necessidade de diálogo com o Governo, nomeadamente no que dizia respeito à discussão do projeto de regulamentação. Esse projeto dever-se-ia pautar, no entender dos profissionais do setor, por dois princípios inalienáveis: a “preservação da independência do sector face ao poder político e ao poder económico; e atribuição dos apoios do ICA através de concursos públicos e de decisões tomadas por júris independentes” (“Cinema Português: E Agora?”, 2012, para. 4).

Assim, considerou-se que a entrada em vigor da nova lei não respondia a todas as carências do cinema português, porquanto persistia a urgência de uma ação política imediata enquanto a lei não produzisse efeitos práticos. Segundo os subscritores, o ICA via-se incapaz “de regularizar atempadamente os seus compromissos evidenciados em contratos de apoio à produção (muitos deles datados de 2009, 2010 e 2011)”, de proceder à sua execução financeira e de postergar uma considerável parte “das decisões dos concursos públicos de apoio à produção, distribuição e exibição referentes a 2011” (“Cinema Português: E Agora?”, 2012, para. 1).

A Lei n.º 55/2012 (2012) foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 124/2013 (2013), de 30 de agosto, após um longo período de protestos de profissionais do setor cinematográfico, que acusaram a lei de não estar a ser aplicada e de não ter existido qualquer apoio estatal ao respetivo setor (“Regulamentação da Lei do Cinema Aprovada em Conselho de Ministros”, 2013). Com efeito, os concursos, que haviam sido suspensos em 2012,

foram reabertos a 31 de janeiro, altura em que o Estado anunciou a atribuição de cerca de dez milhões de euros, valor equivalente ao de 2011, para apoiar a criação, produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas e de audiovisual. (“Regulamentação da Lei do Cinema Aprovada em Conselho de Ministros”, 2013, para. 9)

Após a demissão de Francisco José Viegas, Jorge Barreto Xavier assumiu a pasta do Secretariado de Estado da Cultura, tomando posse a 26 de outubro de 2012. Em declarações públicas relativamente à regulamentação

3 Assinado por Alexandre Oliveira, Catarina Mourão, Joana Ferreira, João Botelho, João Figueiras, João Matos, João Nicolau, João Pedro Rodrigues, João Rui Guerra da Mata, João Salaviza, Jorge Silva Melo, Leonor Noivo, Luís Urbano, Margarida Cardoso, Margarida Gil, Maria João Mayer, Miguel Gomes, Pedro Caldas, Sandro Aguilár, Teresa Villaverde.

da Lei n.º 55/2012 (2012), “que até então só tinha regulada a aplicação de taxas aos operadores de televisão (Decreto-lei n.º 9/2013, de 24 de janeiro)” (Canelas, 2013, para. 2), antes das promulgações do Decreto-Lei n.º 124/2013 (2013), de 30 de agosto⁴, e do Decreto-Lei n.º 132/2013 (2013), de 13 de setembro⁵, Barreto Xavier considerou que a lei se encaminhava no sentido de “contribuir activamente para o incentivo à diversidade de produção” (Canelas, 2013, para. 2).

Dois pontos, no entanto, foram problematizados: a participação da RTP no processo de financiamento e a questão dos júris. Em relação ao primeiro ponto, Barreto Xavier alegou que a participação da RTP se encontrava ainda por definir, pois o contrato de concessão ainda não havia sido celebrado⁶; em relação ao segundo ponto, alertava-se para o facto de ter sido retirada ao ICA a competência de nomeação do júri dos concursos, que, por sua vez, foi delegada à Secção Especializada de Cinema e Audiovisual (SECA), órgão que integrou, nos termos do Artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 126-A/2011 (2011), de 29 de dezembro, o Conselho Nacional de Cultura, órgão consultivo no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros.

A Lei n.º 28/2014 (2014), que contém alterações à Lei n.º 55/2012 (2012) no que diz respeito ao modelo de cobrança da taxa anual aos operadores de televisão por subscrição, foi aprovada a 19 de maio do respetivo ano. Criticada pela oposição de esquerda por não contemplar a cobrança retroativa da taxa anual de 2012, a Lei n.º 28/2014 (2014) define no Artigo 6.º e Artigo 7.º os objetivos dos programas dirigidos ao financiamento da atividade cinematográfica e audiovisual, assim como a natureza dos apoios financeiros concedidos no seu âmbito; simultaneamente, a norma revogatória contempla o Número 3 do Artigo 27.º da lei anterior, assim como os artigos que regulamentam essa cobrança de taxas⁷.

Em suma, e nas palavras de Barreto Xavier, a Lei n.º 28/2014 (2014) visou o aumento da base de financiamento, alterando a fórmula que determinava

4 Decreto-Lei n.º 124/2013 (2013), de 30 de agosto, regulamenta a Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro (revogado pelo Decreto-Lei n.º 25/2018, 2018, de 24 de abril).

5 Decreto-Lei n.º 132/2013 (2013), de 13 de setembro: regime de constituição e funcionamento do Conselho Nacional de Cultura e das suas secções especializadas, incluindo a Secção Especializada do Cinema e Audiovisual.

6 O contrato de concessão celebrar-se-ia em 2015.

7 São revogados: (a) o Número 4 do Artigo 10.º, o Número 3 do Artigo 17.º e o Número 3 do Artigo 27.º da Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro; (b) o Número 4 do Artigo 4.º e os Artigos 5.º, 6.º, 7.º, 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 9/2013 (2013), de 24 de janeiro.

o valor a pagar anualmente pela Zon/Optimus, Meo, Cabovisão e Vodafone, como descreveu Joana Amaral Cardoso (2014) em artigo no *Público*.

Até à regulamentação da Lei do Cinema, quatro anos depois (Decreto-Lei n.º 25/2018, 2018), profissionais e organizações do setor cinematográfico foram sinalizando as suas inquietações mais prementes, fenómeno simbolicamente pontuado pela “Carta de Protesto e Solidariedade”, de 2017, assinada por um coletivo de profissionais de cinema, assim como por organizações e festivais, e que recebeu apoio da comunidade internacional.

Nessa carta, a preocupação dominante foi a transferência da “tarefa da escolha dos júris para um comité onde estão representados todos os interessados no resultado dos concursos de apoio” (“Carta de Protesto e Solidariedade”, 2017, para. 3), o que, no entender dos redatores e subscritores, se traduzia num “conluio de interesses em muitos dos casos entre nomeados e quem nomeia” (para. 3). Assim, como enuncia a carta, contavam-se entre os decisores destes projetos “administradores de bancos com ligação ao cinema ou diretores de marketing de operadoras de telecomunicações” (para. 4).

A carta incidia em particular sobre o facto de a competência de nomeação do júri dos concursos caber à SECA, decisão que vinha sendo refutada há muito por algumas associações do setor, que, inclusive, sustentaram a sua oposição “com um parecer jurídico, segundo o qual aquela secção especializada tem apenas funções meramente consultivas e não pode tomar decisões, incorrendo numa ilegalidade”, nas palavras de Maria João Caetano (2017, para. 5), em artigo no *Diário de Notícias*. Todavia, não havia unanimidade no setor relativamente a este ponto. Em entrevista ao *Jornal da Tarde* da RTP3, o realizador António-Pedro Vasconcelos declarou que a Associação de Realizadores de Cinema e Audiovisual, a qual presidia, se encontrava em profundo desacordo com as associações de realizadores que se posicionavam contra a SECA. A seu ver, a SECA possuía representação de todos os elementos do setor cinematográfico e audiovisual, sendo, nas suas palavras, uma instituição democrática e plural.

Não obstante, o Decreto-Lei n.º 25/2018 (2018), de 24 de abril, revogando o Decreto-Lei n.º 124/2013 (2013), de 30 de agosto, acabaria por retirar à SECA o “poder decisivo sobre quem são os avaliadores que gerem os apoios do Estado à produção, criação, distribuição ou exibição de cinema e audiovisual” (Cardoso, 2018, para. 2). Esta decisão, todavia, não deixou de ser questionada pela Plataforma do Cinema numa audição parlamentar a 28 de fevereiro de 2018 (aquando da aprovação do decreto-lei em reunião

do Conselho de Ministros a 22 de fevereiro do mesmo ano): durante esta audição, os membros da Plataforma do Cinema consideraram que, tendo a SECA passado a deter um papel meramente consultivo, a sua presença no Decreto-Lei n.º 25/2018 (mais concretamente, no Artigo 14.º) permanecia incompreensível, e que só a poderia justificar, como descreveu previamente Bruno Horta (2017), em artigo no Observador, a submissão da tutela a interesses privados – mais concretamente, as operadoras de televisão por cabo.

Em março de 2018, um mês após a aprovação do decreto-lei em Conselho de Ministros, o Secretário de Estado da Cultura Miguel Honrado, em entrevista ao jornal *Público*, afirmou aguardar a promulgação do Presidente da República a fim de encetar um plano estratégico centrado num “sistema de benefícios fiscais [de incentivo às filmagens nacionais e internacionais em Portugal] (...), [num] sistema de cash rebate (...) e (...) [na] apresentação, até Maio, de um modelo de Film Commission nacional” (Nadais & Cardoso, 2018, para. 11).

Assim, em junho de 2018, seria criado o Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema, comprometido com o reforço do posicionamento de Portugal no quadro turístico a partir do apoio à captação de filmagens internacionais. O fundo assenta num sistema de *cash rebate*, isto é, reembolsando 25% ou 30% das despesas de produção de rodagens em Portugal que atinjam um patamar mínimo de investimento (Mourinha, 2019).

Na audição à Plataforma do Cinema, a 28 de fevereiro de 2018, Luís Urbano referia-se ao plano de novas medidas do Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema como reflexo de uma dinâmica comum a vários países europeus. Nesse sentido, Urbano considerava o plano positivo (nomeadamente as medidas de benefícios e incentivos fiscais) desde que existisse uma regulação relativamente à elegibilidade dos projetos, que deveriam cumprir “uma tabela de natureza cultural”. Desse modo, como rematou Urbano, tais medidas poderiam criar “alguma animação no sector” (Audição Parlamentar n.º 94-CCCJD-XIII, 2018).

Ao longo dos anos anteriores, a preocupação foi essencialmente a falta de diálogo entre a tutela e as organizações (Caetano, 2017; Horta, 2017), o que, no entender das mesmas, resultava num sucessivo adiamento dos problemas estruturais do setor cinematográfico, assim como a impressão de falta de transparência em algumas decisões, mormente as que diziam respeito à seleção dos júris dos concursos.

Ainda em 2018, Graça Fonseca seria empossada, substituindo Miguel Honrado na pasta da Cultura, tendo-se mostrado disponível para melhorar a regulamentação da Lei do Cinema, como referiu Maria Lopes (2018), em artigo no *Público*. Tal sucederia apenas com a Lei n.º 74/2020 (2020), que transpôs para a ordem jurídica portuguesa a diretiva europeia sobre serviços de comunicação audiovisual, fazendo alterações à Lei do Cinema. A supramencionada diretiva surgiu como forma de regular, nos Estados-membros da UE, a oferta de serviços de comunicação, incluindo canais de televisão por subscrição, plataformas de partilha de vídeos, ou VoD⁸.

Se a proposta inicial de implementação da diretiva europeia não contemplou imediatamente uma contribuição dos VoD para o financiamento do cinema português, a lei acabou por incluir, após período de consulta pública, uma percentagem de 1% sobre as receitas desses serviços (Silva & Lameiras, 2022). Sublinhe-se que a criação da taxa foi proposta durante o processo de debate da proposta de lei, que decorreu “no seguimento de cartas abertas de protesto e de uma manifestação de vários representantes do cinema e audiovisual, a exigir um maior envolvimento financeiro das plataformas de *streaming* no financiamento do sector” (Lusa, 2020, para. 5).

Inicialmente, a proposta de lei deixava de fora os VoD, pretendendo que essas plataformas apenas ficassem sujeitas a uma obrigação de investimento. Face às reivindicações (e à divisão) do setor, o Governo acabou por propor um período complementar de debate, aprovando quatro audições que decorreram a 14 de outubro de 2020: a audição da Associação de Produtores de Cinema e Audiovisual; a audição dos subscritores da carta aberta: “Ganhar uma Oportunidade Histórica Para o Cinema e Audiovisual Português”; a audição dos Produtores de Cinema Independentes; a audição dos representantes do Movimento Pelo Cinema Português, na sequência da carta aberta “O Governo Português Anuncia a Morte do Cinema Português”. As audições traduziram, no seu conjunto, a acentuada divergência do setor relativamente a este ponto, havendo quem considerasse a proposta de lei deveras promissora⁹ e, por outro lado, quem a considerasse uma “oportunidade perdida”¹⁰, como se verificou nas duas últimas audições.

8 A lei seria regulamentada pelo Decreto-lei n.º 74/2021 (2021), que estipulou a cobrança de taxas e as obrigações de investimento a que os operadores se encontram sujeitos.

9 Os subscritores da carta aberta: “Ganhar uma Oportunidade Histórica Para o Cinema e Audiovisual Português”.

10 Segundo as palavras de Paulo Branco na audição dos representantes do Movimento Pelo Cinema Português, na sequência da carta aberta “O Governo Português Anuncia a Morte do Cinema Português”.

Subsequentemente, a lei acabaria por incluir a taxa de 1% sobre as receitas desses serviços.

A crescente oferta de televisão por subscrição, o desenvolvimento das tecnologias de suporte à difusão e visionamento, assim como a emergência de plataformas de *streaming* têm transformado a relação dos públicos com o cinema. O espectador tem maior poder de decisão sobre o que quer ver, onde e como quer ver, ampliando o debate sobre as audiências e sobre o estado do setor. Interessa-nos questionar: como olhar para a atual dependência do setor do cinema e audiovisual português em relação aos fornecedores de VoD, visto que as suas receitas acabarão por influenciar o cinema português produzido, assim como a ficção televisiva (Silva & Lameiras, 2022)?

Notas Finais

Centrando o nosso estudo no quadro das políticas para o cinema e o audiovisual entre os anos de 2012 e 2022, procurámos refletir sobre as transformações no âmbito do financiamento, circulação e distribuição do cinema português neste período. Interessou-nos, fundamentalmente – a partir da análise documental das respetivas políticas implementadas, de audições parlamentares, de notícias e de cartas assinadas por figuras do setor –, situar a problemática à luz da realidade cultural nacional, deslindando carências e sinalizando desafios que conferem a esta questão uma importância permanente.

De um modelo de financiamento contestado, porque era exclusivamente dependente do mercado publicitário, assistimos, nos últimos 10 anos, a um debate intenso sobre a necessidade de revisão estrutural do modelo de financiamento do cinema em Portugal. Cineastas premiados e movimentos pelo cinema português manifestaram a sua inquietação, num período ainda marcado pela crise financeira, que se refletiu, como vimos, nos temas dos filmes produzidos nessa fase (e.g., *São Jorge*, de 2016).

Tendo sido adotadas medidas fundamentais para garantir o financiamento do cinema português, os movimentos de cineastas contestavam a escolha dos júris, bem como a falta de diálogo entre a tutela e os profissionais do setor. A criação do Fundo de Apoio ao Turismo e Cinema e o sistema de *cash rebate* foram recebidos com otimismo, embora o setor cinematográfico mantivesse a necessidade de diálogo com a tutela a propósito dos problemas estruturais do setor.

Ao longo deste período (entre 2012 e 2021, data do Decreto-Lei n.º 74/2021, 2021, que regulamenta a lei de 2020) testemunhamos uma contínua discussão onde são reivindicados pontos há muito assinalados pelos profissionais do setor. A Lei n.º 74/2020 (2020), não obstante ter surgido como forma de responder às imposições decorrentes da expansão destes novos serviços de comunicação previamente mencionados, veio despertar outras inquietações e divisões no seio deste debate. Tratava-se de inquietações especificamente relacionadas com uma medida concreta (a regulação da oferta destes novos serviços de comunicação), porém, o debate continuava marcado por uma crítica constante: a inexistência de diálogo entre a tutela e as organizações, como foi apontado inúmeras vezes pelos representantes do Movimento Pelo Cinema Português, e a necessidade de repensar de um modo integrado, estratégico e contínuo as políticas de financiamento para o cinema e o audiovisual em Portugal.

Agradecimentos

Este trabalho foi realizado no âmbito do projeto com a referência CEECINST/00157/2018/CP1643/CT0002 (<https://doi.org/10.54499/CEECINST/00157/2018/CP1643/CT0002>) e do *MigraMediaActs – Migrações, Média e Ativismos em Língua Portuguesa: Descolonizar Paisagens Mediáticas e Imaginar Futuros Alternativos* (referência PTDC/COM-CSS/3121/2021), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Alexander, V. D., & Bowler, A. E. (2014). Art at the crossroads: The arts in society and the sociology of art. *Poetics*, 43, 1–19. <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2014.02.003>

Audição Parlamentar n.º 50-CECC-XII. (2012, 8 de junho). Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudicao.aspx?BID=92828>

Audição Parlamentar n.º 55-CCC-XIV. (2020, 14 de outubro). Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudicao.aspx?BID=115928>

Audição Parlamentar n.º 56-CCC-XIV. (2020, 14 de outubro). Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudicao.aspx?BID=115929>

Audição Parlamentar n.º 57-CCC-XIV. (2020, 14 de outubro). Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudicao.aspx?BID=115930>

Audição Parlamentar n.º 58-CCC-XIV. (2020, 14 de outubro). Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudicao.aspx?BID=115931>

Audição Parlamentar n.º 94-CCCJD-XIII. (2018, 28 de fevereiro). Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudicao.aspx?BID=107861>

Caetano, M.J. (2017, 8 de fevereiro). Realizadores portugueses não vão jantar com secretário de Estado da Cultura. *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/artes/realizadores-portugueses-nao-vao-jantar-com-secretario-de-estado-da-cultura-5653984.html/>

Campos, L. (2022). *O passado e o presente de uma cinematografia de resistência. Tríptico sobre o fatalismo do cinema português* [Tese de doutoramento, Universidade da Beira Interior]. uBibliorum. <http://hdl.handle.net/10400.6/12586>

Canelas, L. (2013, 19 de julho). Lei do Cinema e do Audiovisual é mais exigente para as empresas, mas é “para cumprir” diz o Secretário de Estado. *Público*. <https://www.publico.pt/2013/07/19/culturaipilon/noticia/lei-do-cinema-e-do-audiovisual-e-mais-exigente-para-as-empresas-mas-e-para-cumprir-diz-barreto-xavier-1600776>

Cardoso, J. A. (2014, 12 de fevereiro). Lei do Cinema: Governo não vai cobrar taxa anual de 2012 aos operadores de TV. *Público*. <https://www.publico.pt/2014/02/12/culturaipilon/noticia/lei-do-cinema-governo-nao-vai-cobrar-taxa-anual-de-2012-aos-operadores-de-tv-1623446>

Cardoso, J. A. (2018, 22 de fevereiro). Governo aprova o decreto-lei que dividiu o cinema. E abre concursos no fim de março. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/02/22/culturaipilon/noticia/novo-decretolei-cinema-1804092>

Carta de protesto e solidariedade. (2017, 12 de fevereiro). *Público*. <https://www.publico.pt/2017/02/12/culturaipilon/opiniao/protesto-dos-profissionais-do-cinema-portugues-conquista-apoio-internacional-1761777>

Cinema português: E agora? (2012, 9 de setembro). *Público*. <https://www.publico.pt/2012/09/09/jornal/cinema-portugues-e-agora-25213127>

Cinema português: Ultimato ao Governo. (2012, 2 de maio). Petição Pública. <https://peticaopublica.com/pview.aspx?pi=ULTIMATO>

Cunha, P. (2014). *O novo cinema português. Políticas públicas e modos de produção (1949-1980)* [Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra]. Estudo Geral. <https://hdl.handle.net/10316/27043>

Decreto-Lei n.º 9/2013, de 24 de janeiro, Diário da República n.º 17/2013, Série I de 2013-01-24 (2013). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/9-2013-256866>

Decreto-Lei n.º 25/94, de 1 de fevereiro, Diário da República n.º 26/1994, Série I-A de 1994-02-01 (1994). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/25-1994-496679>

Decreto-Lei n.º 25/2018, de 24 de abril, Diário da República n.º 80/2018, Série I de 2018-04-24 (2018). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/25-2018-115172414>

Decreto-Lei n.º 74/2021, de 25 de agosto, Diário da República n.º 165/2021, Série I de 2021-08-25 (2021). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/74-2021-170175411>

Decreto-Lei n.º 95/2007, de 29 de março, Diário da República n.º 63/2007, Série I de 2007-03-29 (2007). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/95-2007-520428>

Decreto-Lei n.º 126-A/2011, de 29 de dezembro, Diário da República n.º 249/2011, 1º Suplemento, Série I de 2011-12-29 (2011). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/126-a-2011-642010>

Decreto-Lei n.º 132/2013, de 13 de setembro, Diário da República n.º 177/2013, Série I de 2013-09-13 (2013). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/132-2013-500036>

Decreto-Lei n.º 184/73, de 25 de abril, Diário do Governo n.º 97/1973, Série I de 1973-04-25 (1973). <https://dre.tretas.org/dre/13958/decreto-lei-184-73-de-25-de-abril#text>

Decreto-Lei n.º 227/2006, de 15 de novembro, Diário da República n.º 220/2006, Série I de 2006-11-15 (2006). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/227-2006-544779>

Decreto-Lei n.º 391/1982, de 17 de setembro, Diário da República n.º 216/1982, Série I de 1982-09-17 (1982). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/391-1982-375838>

Garcia, J. L. (Ed.). (2014). *Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional – Relatório final*. Universidade de Lisboa.

Garcia, J. L., Teixeira Lopes, J., Martinho, T. D., Neves, J. S., Gomes, R. T., & Borges, V. (2018). Mapping cultural policy in Portugal: From incentives to crisis. *International Journal of Cultural Policy*, 24(5), 577–593. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1248950>

Gil, C. (2020). Nem tudo o que reluz é ouro. In D. Ribas & P. Cunha (Eds.), *Um novo olhar sobre o cinema português do século XXI* (pp. 79–90). Agência.

O Governo português anuncia a morte do cinema português. (2020). *Público*. <https://www.publico.pt/2020/10/11/culturaisilon/noticia/governo-portugues-anuncia-morte-cinema-portugues-1934787>

Horta, B. (2017, 7 de fevereiro). *Cineastas portuguesas recusam estar ao lado de Miguel Honrado*. Observador. <https://observador.pt/2017/02/07/cineastas-portuguesas-nao-querem-ser-vistos-aolado-de-miguel-honrado/>

Horwath, A., & Teichmann, R. (2018). film subsidies, history, and the “economization of culture” in Austria: An expert interview. In P.C. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State aid for film. Financing, industries and regulation* (pp. 273–286). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71716-6_10

Instituto do Cinema e do Audiovisual. (2022). *Ranking dos filmes mais vistos: 01-01-2022 a 30-11-2022*. https://www.ica-ip.pt/fotos/downloads/ranking_geral_de_filmes_2022_177456388f892e7489.pdf

Kanzler, M., & Talavera, J. (2018). Public funding for film and audio-visual works in Europe: Key industry statistics 2010–2014. In P.C. Murschetz, R. Teichmann, & M. Karmasin (Eds.), *Handbook of State aid for film. Financing, industries and regulation* (pp. 153–174). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71716-6_10

Lei n.º 7/71, de 7 de dezembro, Diário do Governo n.º 286/1971, Série I de 1971-12-07 (1971). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-1971-632010>

Lei n.º 28/2014, de 19 de maio, Diário da República n.º 95/2014, Série I de 2014-05-19 (2014). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/28-2014-25343708>

Lei n.º 42/2004, de 18 de agosto, Diário da República n.º 194/2004, Série I-A de 2004-08-18 (2004). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/42-2004-480711>

Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, Diário da República n.º 173/2012, Série I de 2012-09-06 (2012). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/55-2012-174871>

Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro, Diário da República n.º 226/2020, Série I de 2020-11-19 (2020). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/74-2020-148963298>

Liz, M. (2022). *Educação para o cinema em Portugal. Policy report 2022*. OPI. <http://hdl.handle.net/10451/51116>

Lopes, M. (2018, 20 de dezembro). Governo disponível para melhorar regulamentação da Lei do Cinema. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/12/20/culturaipsilon/noticia/governo-disponivel-melhorar-regulamentacao-lei-cinema-1855494>

Lusa. (2020, 23 de outubro). Aprovada proposta de lei sobre audiovisual com taxa para plataformas. *Público*. <https://www.publico.pt/2020/10/23/culturaipsilon/noticia/aprovada-proposta-lei-audiovisual-taxa-plataformas-1936512>

Manifesto pelo cinema português (2010, 12 de março). *Público*. <https://www.publico.pt/2010/03/12/jornal/manifesto-pelo-cinema-portugues-18976210>

Monteiro, P. F. (2000). Uma margem no centro: A arte e o poder do “novo cinema”. In L. R. Torgal (Ed.), *O cinema sob o olhar de Salazar* (pp. 306–338). Círculo dos Leitores.

Mourinha, J. (2019, 9 de fevereiro). Ministra da Cultura anuncia em Berlim incentivos à produção em Portugal. *Público*. <https://www.publico.pt/2019/02/09/culturaipsilon/noticia/ministra-cultura-anuncia-berlim-incentivos-producao-portugal-1861358>

Nadais, I., & Cardoso, J. A. (2018). A escolha dos júris “parece a única questão do cinema, o que é um bocadinho ridículo”. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/03/25/culturaipsilon/entrevista/a-escolha-dos-juris-parece-a-unica-questao-do-cinema-o-que-e-um-bocadinho-ridiculo-1807865>

Pereira, J. P. (2013, 30 de maio). Pacheco Pereira enviou mensagem a Soares a criticar o actual Governo. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/03/25/culturaipsilon/entrevista/a-escolha-dos-juris-parece-a-unica-questao-do-cinema-o-que-e-um-bocadinho-ridiculo-1807865>

Portaria n.º 277/2007, de 14 de março, Diário da República n.º 52/2007, Série I de 2007-03-14 (2007). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/277-2007-518421>

Proposta de Lei 44/XIV/1. (2020). <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=45059>

Regulamentação da Lei do Cinema aprovada em Conselho de Ministros. (2013, 18 de julho). *Público*. <https://www.publico.pt/2013/07/18/culturaipilon/noticia/regulamentacao-da-lei-do-cinema-aprovada-em-conselho-de-ministros-1600629>

Ribas, D. (2013). O cinema do futuro. In P. Cunha & M. Sales (Eds.), *Cinema português. Um guia essencial* (pp. 268–299). SESI-SP.

Ribas, D., & Cunha, P. (2020). Para uma breve história do cinema português no século XXI. In D. Ribas & P. Cunha (Eds.), *Um novo olhar sobre o cinema português do século XXI* (pp. 7–26). Agência.

Santos, H., & Miranda, M. (2022). Disentangling economics and culture in European policies for cinema: What can we learn from Portugal and non-commercial exhibition? *International Journal of Cultural Policy*, 29(6), 733–751. <https://doi.org/10.1080/10286632.2022.210962>

Silva, E. C. e, & Lameiras, M. (2022). 'If you can't beat them...': AVMSD policy-making for Portuguese audiovisual production in the context of the small markets and of multistakeholderism. *International Journal of Cultural Policy*, 28(6), 715–729. <https://doi.org/10.1080/10286632.2022.2025786>

As Encruzilhadas do Jornalismo

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.7>

Joaquim Fidalgo

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-0000-5704>
jfdalgo@ics.uminho.pt

Resumo

Em apenas três décadas, registaram-se profundas mudanças nos média e no jornalismo, tanto em termos de consumo como de distribuição e de produção de informação. Neste novo ambiente mediático, o jornalismo é feito (também) por novos sujeitos, desenvolvido em novos suportes, difundido por novos canais, desafiado por novos formatos e contagiado por novas lógicas. Para esta situação contribuíram os desenvolvimentos tecnológicos que tornaram acessível a possibilidade de todos disseminarmos informação à escala global. Instrumentos de autoedição ligados à internet (blogues, *websites*), somados à omnipresença das redes sociais, alteraram substancialmente os fluxos de comunicação no espaço público. Daqui decorrem desafios profissionais, sociais e éticos que importa debater.

Palavras-chave

média, jornalismo, mudança, digitalização, desafios éticos

Introdução

O dia típico de um cidadão português empregado e em idade ativa, que goste de se manter bem informado sobre a atualidade nacional e internacional, começa, presumivelmente, com notícias numa rádio ou numa televisão enquanto se prepara para ir para o trabalho. Ao pequeno-almoço, é muito capaz de dar uma primeira vista de olhos ao ecrã do telemóvel, talvez

para consultar a *newsletter* diária de um ou outro jornal que fornece os principais títulos (comentados) da manhã e também para espreitar as conversas (umas mais informativas, outras mais recreativas) dominantes nos seus grupos do Twitter, do Facebook ou do Instagram. Espreitar as conversas, mas também participar nelas, se for o caso, que estes aparelhos e estas redes funcionam em dois sentidos. Já fora de casa, em transporte público ou privado, é bem possível que aproveite os tempos mortos de viagem para, de novo via telemóvel (e internet), ouvir um dos muitos *podcasts* disponíveis hoje em dia, sobre os mais diversos assuntos (de novo uns mais para informar, outros mais para entreter, outros ainda uma coisa e outra à mistura). Pelo meio, nova consulta às mensagens de texto ou do Messenger ou dos seus grupos do WhatsApp, a que crescerá mais uma atualização sobre “o que está a dar” nas redes sociais mais frequentadas. À hora de almoço, tal como ao café do meio da manhã, é bem possível que veja de passagem algumas notícias num canal “de notícias” com características mais populares, como são aqueles em que os televisores dos cafés e restaurantes costumam estar sintonizados.

Durante o dia, mesmo em contexto de trabalho, o telemóvel/*smartphone* (janela permanentemente aberta para o que se passa lá fora) estará sempre à distância de uma mão, permitindo atualizações constantes. O regresso a casa, ao fim da tarde, pode ser de novo momento de passagem pela rádio ou por um *podcast*. Ou pelo *smartphone*, que nos autocarros e comboios de fim de tarde substituiu há muito os jornais em papel ou os livros – e que se usa para ler, mas também para escrever; para ouvir, mas também para falar. A hora de jantar e de princípio da noite é habitualmente de televisão (notícias aqui, notícias ali, estes comentadores, aqueles comentadores...), talvez também de uma vista de olhos à edição online de algum jornal (um de que se fez uma assinatura digital ou algum outro com conteúdos gratuitos). O que se passa pelo Twitter ou pelo Facebook é bem capaz de chamar ainda a atenção antes de o dia acabar, pois há sempre informações e opiniões novas a mexer por lá.

Há 25 ou 30 anos, o dia típico de quem gostava de se manter informado sobre a atualidade começaria também possivelmente pela rádio e/ou pela televisão, mas aqui com a opção de um único canal (RTP). À ida para o trabalho, comprava-se no quiosque um jornal para ler na viagem ou apenas para espreitar a primeira página e guardar para ler à noite. À hora de almoço ou no café, de novo a televisão lá no alto, mas de novo apenas a RTP (e só com um serviço noticioso às 13 h, hora marcada). Regresso a casa na companhia de um jornal ou de uma rádio, *Telejornal* (de novo a RTP, Canal 1 ou 2, mas

nada mais que isso) durante ou após o jantar, e o jornal que não foi possível ler durante o dia. Sendo sexta-feira ou sábado, talvez também um semanário, para uma leitura mais demorada. E era tudo. Não havia internet, não havia meios online, não havia jornais digitais, não havia televisão privada nem televisão por cabo, não havia canais noticiosos 24 horas por dia, não havia *podcasts*, não havia redes sociais...

O enorme contraste entre estas duas rotinas, separadas no tempo por apenas três décadas, espelha bem a profundidade e o alcance das mudanças registadas recentemente no mundo dos média e do jornalismo. E mudanças em toda a linha do processo informativo: na produção das notícias, na sua distribuição, no seu consumo, na organização das empresas, enfim, na reconfiguração global do sistema mediático, com novos atores, novos papéis, novos hábitos, novos negócios, novas exigências, novas dinâmicas. Um admirável e muito desafiador mundo novo, que não escapa também ao espectro da crise – uma crise multiforme, que alguns consideram mesmo existencial (Hermida, 2022). De tudo isto se procura falar mais sistematicamente neste texto.

Novos Caminhos no Consumo de Informação

Os índices de consumo dos média tradicionais – e em particular dos jornais – baixaram muito significativamente nas últimas décadas, um pouco por todo o mundo (ver Figura 1, o exemplo dos Estados Unidos). Isso deveu-se, entre outros fatores, à enorme diversificação da oferta de informação sobre a atualidade no espaço público e à profunda alteração dos hábitos de consumo de notícias, com uma clara clivagem (também) geracional entre quem tinha por hábito regular a leitura de um jornal em papel e quem, mais familiarizado com o ambiente digital, olha para esse produto como testemunho de um passado já bem remoto.

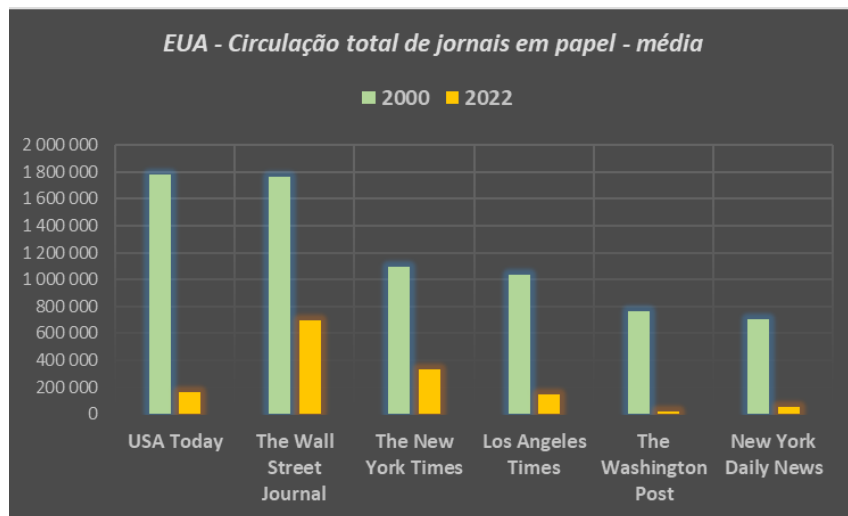


Figura 1 Circulação total de jornais em papel (média) nos Estados Unidos.

Nota. Informação retirada de *Press Gazette, Audit Bureau of Circulations* (2000; <https://pressgazette.co.uk/media-audience-and-business-data/>) e *Alliance for Audited Media* (2022; <https://auditedmedia.com/>).

Parte das perdas de venda de jornais em papel tem sido, entretanto, compensada pelas edições digitais, em que hoje todos os periódicos apostam prioritariamente. Aliás, a generalização das tecnologias digitais, associada à facilidade de comunicação através de uma internet acessível e onnipresente, foi decerto a mudança de maior impacto em todo o setor dos média. No caso português, os jornais com mais antiga (e mais consistente) presença online – *Público*, *Expresso* – acabaram por inverter a tendência de descida e têm até aumentado a sua circulação global, em boa parte graças ao crescimento das assinaturas das versões digitais, que se comercializam com preços muito convidativos. Coisa diversa se passa com os jornais de perfil mais popular e com menor expressão online – *Correio da Manhã*, *Jornal de Notícias* – que continuam a ver baixar os seus índices de circulação (ver Figura 2 e Figura 3).

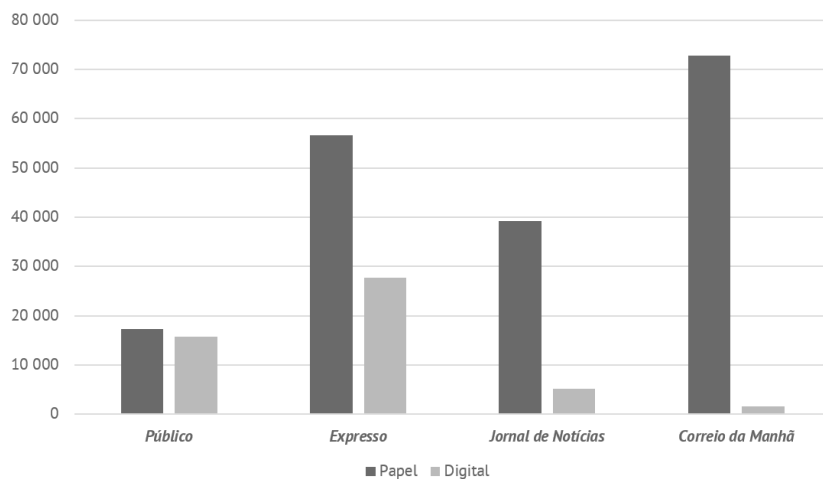


Figura 2 Circulação total dos jornais *Público*, *Expresso*, *Jornal de Notícias* e *Correio da Manhã* em 2019.

Nota. Informação retirada da Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação (<https://www.apct.pt/analise-simples>).

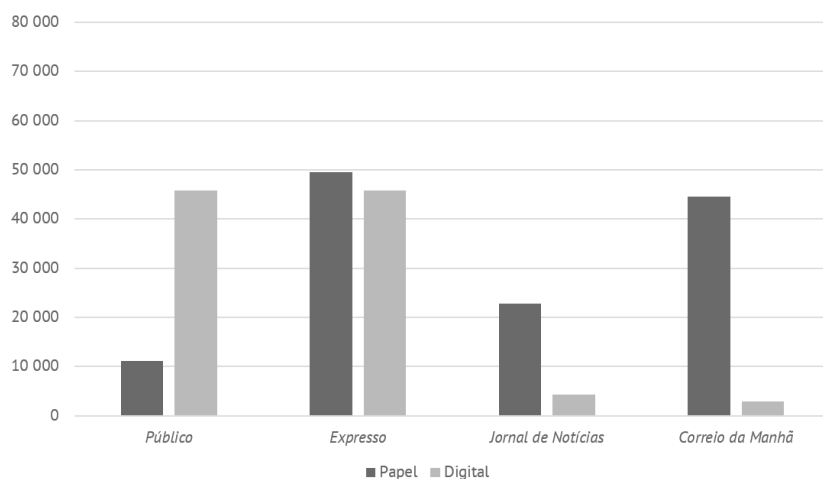


Figura 3 Circulação total dos jornais *Público*, *Expresso*, *Jornal de Notícias* e *Correio da Manhã* em 2022.

Nota. Informação retirada da Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação (<https://www.apct.pt/analise-simples>).

Os modos de consumo dos jornais alteraram-se também significativamente, como não podia deixar de ser. Por um lado, uma razoável oferta de conteúdos gratuitos, via internet, orientou a procura em função dos custos, mesmo não se tratando das publicações em princípio mais desejadas. Por outro lado, com a generalizada presença online de todos os jornais (como também das rádios e das televisões), acompanhar a informação sobre a atualidade passou a ser uma atividade mais ou menos em contínuo, e não, como no passado, uma atenção às notícias em horas certas e em locais pré-definidos. Fluxos noticiosos durante as 24 horas do dia, com atualizações tendencialmente ao minuto, alteraram a relação dos públicos com a informação, e desta com eles. “Instantaneidade”, “velocidade”, “imediatismo”, são hoje termos recorrentes quando se procura caracterizar a informação jornalística. E outros termos se lhes têm somado, como “multimedialidade” ou “hipertextualidade”, dando a medida das inovações que caracterizam as novas linguagens, os novos formatos e as novas rotinas de consumo dos média noticiosos.

Novas Lógicas de Distribuição de Informação

Uma outra novidade, neste novo contexto mediático, tem a ver com o próprio acesso à informação, mesmo quando se trata da que é produzida pelos meios tradicionais – jornais, rádios ou televisões. Chega-se a estes meios por via direta (produto físico, *website*, aplicação), mas chega-se também, e cada vez mais, por meios indiretos, muito especialmente pelos motores de busca e pelas redes sociais (*social media*, na mais expressiva formulação anglófona).

De acordo com os dados mais recentes (*Digital News Report*; Newman et al., 2022), em média são hoje apenas 23% as pessoas que começam o seu dia informando-se através de um *site* ou de uma aplicação de um meio de comunicação noticioso. E os mais jovens têm uma ainda menor relação com estas conexões, preferindo aceder às notícias através de “portas laterais”, como as redes sociais, os motores de busca e os agregadores móveis (Newman et al., 2022, p. 11).

É hoje lugar comum dizer-se que há, de facto, cada vez mais pessoas que se informam prioritariamente, quando não exclusivamente, através das redes sociais. O *Digital News Report*, publicação do Reuters Institute for the Study of Journalism, di-lo claramente: de acordo com os dados recolhidos, 39% dos

jovens entre os 18 e 24 anos (os chamados “nativos sociais”¹) utilizam como fonte principal de notícias as redes sociais (Newman et al., 2022, p. 42). Mas esta não é uma realidade exclusiva dos mais jovens. De acordo com dados do *Digital News Report* relativos a Portugal, “em 2022, apenas 16,4% dos portugueses, que utilizam a Internet, recorreu ao acesso direto a *websites* de notícias como principal forma de acesso a notícias digitais”, sendo que “os motores de busca (28,2%) e as redes sociais (24,7%) são, também no nosso país, as portas de entrada mais frequentes para aceder a notícias” (Cardoso et al., 2022, pp. 26–27).

Esta preferência por novos caminhos para chegar às notícias, com o crescente protagonismo dos tais *social media*, não é sem consequências para o jornalismo (Crilley & Gillespie, 2019). Desde logo, os próprios meios de comunicação tradicionais passaram a apostar fortemente nestes canais de distribuição de informação, marcando presença diária no Facebook, no Twitter ou no Instagram e desenvolvendo cada vez mais produtos especificamente formatados para estes ambientes (e, em particular, para estes ambientes acedidos através de telemóveis/*smartphones*, que constituem a opção esmagadoramente dominante). Por outro lado, a conhecida prática de partilha e reencaminhamento de publicações recebidas através das redes sociais leva a informação (e, muitas vezes, uma informação já acrescida de algum comentário) a grupos alargados de pessoas (primeiro os “amigos”, depois os “amigos dos amigos”, numa lógica de difusão crescente em círculos que se alargam). No modo como se consomem as notícias — e na facilidade com que essas notícias se comentam, partilham e discutem através da(s) rede(s) — percebe-se uma das mais marcantes inovações do atual panorama mediático. E se muitas das informações postas a circular provêm primariamente de meios de comunicação tradicionais, de outras já não se pode dizer o mesmo: outros sujeitos do processo noticioso que não os jornalistas (ou seja, cidadãos “leigos”, individuais ou grupais) têm igualmente acesso aos canais de difusão em larga escala, sendo frequentemente difícil aos destinatários finais perceber se determinada informação lhes chegou de fontes profissionais, de média estabelecidos, ou de pessoas e organizações sem especial qualificação para o trabalho informativo sobre a atualidade.

1 Faz-se atualmente a distinção entre os “nativos digitais” — jovens entre os 25 e os 34 anos, que nasceram e cresceram já na era da informação digital — e os “nativos sociais” — jovens entre os 18 e os 24 anos, que nasceram já depois do surgimento das redes sociais, tendo crescido no ambiente participativo da *web 2.0* (cf., Newman et al., 2022, p. 42). Registe-se que o LinkedIn nasceu em 2003, o Facebook em 2004, o YouTube em 2005, o Twitter em 2006, o WhatsApp em 2009, o Instagram em 2010 e o TikTok em 2016.

Protagonismo Crescente das Redes Sociais

As redes sociais depressa mostraram que são também o terreno ideal para que instituições das mais variadas, públicas e privadas, comuniquem diretamente com os públicos, seus destinatários finais, sem necessidade de qualquer intermediação (como era habitual) de jornalistas ou órgãos de comunicação estabelecidos. As fontes primárias da informação, que frequentemente se queixam de verem as suas mensagens maltratadas ou descontextualizadas pela comunicação social, depressa se converteram à lógica da ligação direta ao público, nos termos e no *timing* que elas próprias decidem. E assim passou a ser normal vermos um ministro responder pelo Twitter a uma polémica que o envolve ou uma associação recorrer ao Facebook para publicitar um evento ou promover um seu dirigente, para citar apenas alguns exemplos. Do ponto de vista das fontes primárias, ganha-se em controlar a mensagem a seu bel-prazer, escapando também ao “incómodo” de ter de responder a perguntas ou dar esclarecimentos suplementares a um(a) jornalista. Do ponto de vista do público, o que eventualmente se ganha em rapidez ou em fidedignidade literal à mensagem, perde-se em explicação, em contextualização, em valor acrescentado que a intermediação jornalística traz (ou deve trazer) à informação sobre a atualidade. Não parece ser mudança muito positiva.

O certo é que com isto se aprofundou o processo, já iniciado nos primeiros anos da era digital (com a generalização de *websites* de acesso direto e com a multiplicação de *weblogs*), de retirada aos jornalistas do monopólio de produção e difusão das notícias no espaço público. O jornalismo oficial, institucional, passou a ser mais ou menos dispensável nos processos noticiosos sobretudo associados às *breaking news* (notícias de última hora), quer porque os fluxos informativos podem agora prescindir de intermediação, quer porque novos produtores e difusores de informação passaram a concorrer com os jornalistas certificados. Passou mesmo a fazer parte dos debates contemporâneos sobre estas temáticas a discussão sobre quem é e não é jornalista ou, mais radicalmente ainda, sobre o facto de que, em maior ou menor grau, todos somos potencialmente jornalistas — ou, pelo menos, suscetíveis de, em qualquer altura da nossa vida, “praticar atos de jornalismo” (Jarvis, 2013; Stearns, 2013). Isto significaria, afinal, que “não há jornalistas; há apenas o serviço do jornalismo” (Jarvis, 2013, para. 1), que pode ser prestado por qualquer pessoa. Entretanto, o último degrau desta escada vertiginosa de mudança de processos leva à produção automatizada de notícias a partir de robots, com a inteligência artificial a substituir a cabeça e a mão humanas para alimentar os cidadãos com uma dieta informativa

básica sobre o que se passa à nossa volta. E este não é já um cenário de ficção científica, como se sabe.

Por tudo o que aqui fica dito, percebe-se como as redes sociais, apesar de suscitarem legítimas reservas e críticas de diversos quadrantes – até por passarem praticamente à margem de qualquer tipo de regulação –, têm vindo a ocupar um lugar de grande destaque no seio do sistema mediático. Desde logo, começa a ser difícil encontrar pessoas que não frequentemente, mais ou menos regularmente, pelo menos uma das redes mais disseminadas – Twitter, Facebook, Instagram, YouTube, WhatsApp, TikTok. Dados recentes referem que, nos países do ocidente da Europa, cerca de 84% da população é usuária ativa de redes sociais (Kemp, 2022a). A nível mundial, no início do ano de 2022, o número de utilizadores regulares de redes sociais era de 4.620.000.000, dos quais os subscritores do Facebook eram 2.910.000.000 (2.560.000.000 para o YouTube, 2.000.000.000 para o WhatsApp, 1.478.000.000 para o Instagram e 1.000.000.000 para o TikTok). Especificamente em Portugal, para uma população de 10.200.000 de pessoas temos 8.600.000 de utilizadores de internet e 8.500.000 de frequentadores de redes sociais (na grande maioria a partir de *smartphones*, de que há no país 16.100.000 de contas...)². Só subscritores do Facebook são, no nosso país, 5.900.000, enquanto 7.200.000 frequentam regularmente o YouTube, 5.400.000 o Instagram e 1.400.000 o Twitter (Fonseca, 2021; Kemp, 2022b). Com este panorama, percebe-se que os média tradicionais estejam, hoje em dia, particularmente atentos a tudo o que corre pelas redes sociais, encontrando aí um alimento muito frequente para as suas agendas, na tentativa de sintonizar com os interesses mais diretos dos públicos. Aquilo de que se fala nas redes sociais arrisca-se facilmente a ser título nos meios estabelecidos daí a umas horas. E esta capacidade de agendamento do que se debate no espaço público acaba por ser utilizada também por pessoas e entidades ligadas à gestão de comunicação, às relações públicas, às assessorias de imprensa, à publicidade, ao trabalho dos *spin doctors*³ mais variados. Neste processo, mais uma vez, os jornalistas são frequentemente

2 A título de curiosidade, refira-se que, no ano de 2021, cada português com mais de 16 e menos de 64 anos gastou, em média, 7 h 20 min por dia na internet (considerando o conjunto de todos os equipamentos). O tempo médio a ver televisão andou nas 2 h 56 min, enquanto o tempo médio de uso de redes sociais foi de 2 h 18 min. O tempo gasto com a imprensa (em papel ou online) foi, em média, de 58 min diários, enquanto a audição de rádio significou uma média de 1 h 17 min diários (Fonseca, 2021).

3 Designação inglesa, comumente usada também em Portugal, para referir profissionais da comunicação política cujo trabalho é tentar fazer passar para a opinião pública, sobretudo através dos média, mensagens que promovam a imagem dos seus clientes, criando factos políticos ou promovendo interpretações dos factos que lhe sejam favoráveis.

relegados para segundo plano – ou, então, vão atrás do que os outros protagonistas criam nas redes.

Novos Contextos de Produção de Informação

Se, em muitos casos, as pessoas que gostam de ter informação ampla e fiável não se confinam às passagens pelas redes sociais, mas, pelo contrário, continuam a frequentar os meios de comunicação tradicionais (sejam jornais, rádios ou televisões, e os respetivos serviços informativos), em muitos outros casos isso já não sucede de todo. Para cada vez mais gente, e com destaque no setor mais jovem, as redes sociais são a única “janela” pela qual observam o mundo e tentam saber o que se passa. Jornais, televisões e rádios já não fazem parte desta equação – a não ser em segunda ou terceira mão, a partir do que eles próprios colocam nas redes. Acresce que estamos a falar de uma “janela” interativa, pois permite olhar lá para fora, mas também falar para terceiros e participar, assim, na conversação que muitas vezes se estabelece à volta das notícias. E este é, sem dúvida, um dos grandes trunfos das redes sociais: para o bem e para o mal, dão voz a todas as pessoas que a queiram, a todos os grupos, a todas as comunidades, a todos os nichos de público. Ter acesso ao espaço público já não é, como no cenário dos média tradicionais, um privilégio de uns poucos, de uma elite a quem se permite que fale e que decida quem entra ou não na conversa. E com isto o mundo da informação jornalística – o mundo do jornalismo – acaba por sofrer uma mudança que bem podemos apodar de radical.

Um dos pontos em que a própria produção jornalística de algum modo beneficiou com a generalização das redes sociais tem a ver com o alargamento de vistas e de perspetivas no processo de definição da agenda mediática. A atenção (naturalmente seletiva) às redes sociais como canal informativo de potenciais notícias ou trabalhos jornalísticos mostra que elas podem ser uma útil “ferramenta de diversificação” de fontes, dando oportunidade a jornalistas de terem contacto com “comunidades previamente inacessíveis” (Deavours et al., 2022, p. 15). Por isso se tornou prática comum nas redações dos principais órgãos de comunicação a monitorização regular do que se diz e se mostra no Twitter, no Facebook, no Instagram ou no TikTok, quer no círculo habitual de fontes do universo político ou cultural, quer em novas fontes a que a lógica da disseminação por círculos de amigos, e de amigos de amigos, acaba por nos conduzir. O estudo de Deavours et al. (2022), tendo ouvido um grande número de jornalistas, concluiu que eles “concebem largamente o uso de fontes das redes sociais [*social media sourcing*] como

um modo de enriquecer a cobertura noticiosa com vozes novas e sub-representadas” (p. 14).

Em novembro de 2022, quando se concretizou a compra da rede Twitter por parte de Elon Musk, a organização NiemanLab publicou uma interessante reflexão em que enumerou “as 11 (ou mais) coisas que o jornalismo perde se Elon Musk destruir o Twitter” (Owen, 2022). Entre o que se perde, a autora do texto – ela própria jornalista – referia, por exemplo, o *feedback* em tempo real sobre o que se vai publicando, diversidade de perspetivas sobre as histórias, escrutínio crítico (e público) do que se escreve, notícias em primeira mão, cobertura de conferências e eventos similares ao minuto, ou “um modo incrível de encontrar fontes, ‘experts’ e investigação original” (Owen, 2022, para. 18).

Também o jornal *The Guardian*, no mesmo mês de novembro de 2022, publicou um interessante texto subordinado ao tema sobre “como o Twitter – o mais eficaz *watchdog* da imprensa – modificou o jornalismo” (Waterson et al., 2022). Diversos colaboradores do jornal analisam ali, a partir das suas próprias experiências, os pontos positivos, mas também os negativos, associados a esta rede social, sendo certo que o Twitter criou novas rotinas, modos de contacto, alargamento de fontes, busca de diferentes perspetivas, monitorização crítica, e tudo isto com algum tipo de impacto no trabalho de muitos jornalistas.

Esta é, de facto, uma moeda de duas faces, como sugere Ríos (2017), ao falar das redes sociais como “o melhor aliado e o maior inimigo do jornalismo” (p. 85). Ao lado das vantagens, há o complicado reverso da medalha: a metéorica disseminação das redes sociais, a par da facilidade com que nela se criam identidades falsas e perfis anónimos (seja por ação de pessoas, seja por ação de máquinas), trouxe dramaticamente para a ordem do dia os discursos de ódio, as ofensas gratuitas e calúnias impunes ou as avalanches de desinformação e manipulação informativa⁴ vulgarmente rotuladas com o epíteto de “fake news”.

4 Está hoje consensualmente estabelecida uma diferença entre diversos tipos das chamadas “fake news” ou do que, mais corretamente, se pode designar por “desordem informativa”. Seguindo a proposta de Wardle (2017), podemos falar de *misinformation* – informação falsa, mas que quem a dissemina julga ser verdadeira –, *disinformation* – informação falsa, mas que quem a dissemina sabe ser falsa, fazendo-o de modo intencional, deliberado – ou de *malinformation* – informação consabidamente falsa e disseminada com o propósito de causar dano a uma pessoa, grupo ou organização.

Ficou célebre o desabafo feito pelo escritor e acadêmico Umberto Eco, em 2015, por altura da cerimônia do seu doutoramento *honoris causa* pela Universidade de Turim, quando disse que

as redes sociais dão direito de palavra a legiões de imbecis, que antes falavam só num bar depois de um copo de vinho, sem prejudicar a comunidade, e que eram imediatamente silenciados, enquanto agora têm o mesmo direito a falar que tem um Prémio Nobel. (Angotti, 2015, para. 1)

“A televisão já tinha promovido o idiota da aldeia, em relação a quem o telespectador se sentia superior. O drama da Internet é que promoveu o idiota da aldeia a portador da verdade”, observou Eco na mesma ocasião, para logo convidar os jornais “a filtrarem a informação da Internet, porque ninguém é capaz de perceber hoje se um *site* é confiável ou não” (Angotti, 2015, para. 3).

Produtos Híbridos, Fronteiras Porosas

À informação de algum modo certificada e com origem conhecida, como é a dos média tradicionais – e dos jornalistas profissionais que neles trabalham –, veio juntar-se, por via das omnipresentes redes sociais, uma vaga imensa de informações ou coisas similares provenientes dos mais variados sítios, elaboradas pelos mais variados tipos de pessoas e frequentemente pouco ou nada preocupadas com princípios de verdade, independência, rigor ou exigência ética. Neste, como noutros domínios da realidade mediática contemporânea, as coisas tendem a ser cada vez mais misturadas, mais amalgamadas, menos definidas nos seus territórios específicos e nas suas fronteiras claras, abrindo caminho a muito variadas manifestações daquilo que pode classificar-se como *boundary work*⁵ (Carlson, 2016; Carlson & Lewis, 2015). E se a questão da delimitação das fronteiras específicas do jornalismo (e de quem o pratica) é um tema antigo e recorrente (Fidalgo, 2009; Ruellan, 1997), parece claro que, com as tecnologias digitais “expandindo grandemente a quantidade de vozes que podem participar na esfera pública mediática” (Carlson, 2018, p. 2), essa questão torna-se bem mais presente – e bem mais complexa.

5 “Boundary work” refere-se a um trabalho que se desenvolve nas zonas algo ambíguas de fronteira entre diferentes áreas profissionais e que, por isso, disputa o direito a ser considerado profissional no mesmo plano, embora não seja aceite como tal pelo grupo que institucionalmente domina o território.

Produtos cada vez mais híbridos, provenientes de origens múltiplas e com autores variados, marcam os percursos da informação sobre a atualidade. Tornam-se deliberadamente mais porosas as fronteiras que delimitam, por exemplo, a informação e o entretenimento, o jornalismo e o marketing, as notícias e as promoções comerciais, as publicações de genuíno interesse público e os exemplares omnipresentes de “conteúdos patrocinados” ou “publireportagens” ao serviço de interesses privados (Fidalgo, 2016). Do mesmo modo, ficam confusas as definições sobre “quem é quem” e “quem faz o quê” quando se fala de jornalistas ou de uma variedade crescente de profissões de algum modo ligadas à comunicação, mas que pouco ou nada têm a ver com os padrões profissionais, os valores ou as exigências éticas dos jornalistas. Não obstante, a quantidade de novos atores que hoje encontramos no campo do jornalismo ou nas suas periferias (Maares & Hanusch, 2022) é um dado que não se pode ignorar.

Todas as evoluções recentes da esfera mediática, associadas sobretudo aos processos de digitalização e à omnipresença da internet, acabaram por colocar uma nova pressão sobre o jornalismo (Lewis, 2013), que de algum modo tem vindo a sentir-se desvalorizado — seja porque perdeu o seu tradicional monopólio, com o prestígio social que isso acarretava, seja porque passou a ter uma concorrência forte e diversificada, que de certo modo põe em causa alguns dos seus princípios e valores tradicionais. E isso foi propiciado pelas novas tecnologias digitais e a sua disseminação generalizada, mas será enganador pensar que apenas a evolução tecnológica explica as profundas mudanças em curso (Zelizer, 2019). Frequentemente misturada no grande magma da comunicação no espaço público que hoje nos rodeia por todos os lados e a toda a hora, a informação jornalística vê-se em dificuldades para afirmar a sua diferença, a sua especificidade, o seu valor próprio face a outros produtos sucedâneos que pretendem equiparar-se-lhe. A imagem de credibilidade que se associa ao jornalismo, e que é fundamental para estabelecer com os públicos uma essencial relação de confiança (Fink, 2019), vê-se afetada por estes movimentos de hibridização que põem tudo no mesmo plano e que aos critérios jornalísticos sobrepõem critérios exclusivos de mercado, de notoriedade ou de promoção pessoal. Cada vez mais parece necessário sublinhar (e redefinir, se for o caso) as marcas distintivas do jornalismo e o seu valor próprio, em coexistência — mas não em diluição — com outros fluxos comunicativos que se movem por interesses variados que não o interesse público.

Novos (e Difíceis) Desafios Éticos

Neste processo de afirmação e de (re)definição face às novas realidades mediáticas, com destaque para o enorme impacto das redes sociais, as preocupações éticas acabam por ter um papel decisivo, pois é nelas que o jornalismo pode vincar a sua diferença e legitimar-se perante a sociedade (Singer, 2014; Ward, 2018). Mas também aqui os problemas têm vindo a crescer, pois aos princípios e valores de sempre, associados a uma exigência ética na pesquisa, produção e difusão de informação (verdade, rigor, independência, transparência, cuidado e respeito pelo outro), há que acrescentar respostas específicas para os novos desafios éticos da era digital.

Entre estes desafios, ganham destaque os que resultam da generalização da internet a todo o tipo de consumidores, da primazia dada crescentemente à informação online e da acessibilidade de novas tecnologias que facilitam qualquer atividade de autoedição (Mateus, 2019). As notícias deixaram de ter hora marcada e passaram a ser um fluxo contínuo e imediato, alimentado ao minuto durante 24 horas, em sete dias da semana, num clima de feroz concorrência entre meios de comunicação. Tradicionais exigências de uma “disciplina de verificação” da informação antes da sua publicação – algo desde sempre considerado um dos elementos fundamentais do jornalismo (Kovach & Rosenstiel, 2001/2004, p. 74) – cedem à velocidade e ao desejo de “chegar primeiro”, mesmo com prejuízo da verdade e do rigor. Não é por acaso que alguns jornais exclusivamente online, mesmo com a possibilidade de atualização das informações ao minuto, têm optado por avançar com informação nova apenas em três momentos do dia (como é o caso do francês *Mediapart*), preservando assim a necessidade de verificação e a contextualização dos materiais noticiosos antes da sua difusão. A prioridade dada à rapidez sobre o rigor, com a sugestão de que se vai atualizando a informação e corrigindo eventuais lapsos ao minuto, acaba por ser fonte de muitas falsidades e imprecisões, desacreditando quem opta por estas vias. Além disso, como dissemos antes, a facilidade com que as notícias são reproduzidas e reencaminhadas, sobretudo através dos *social media*, proporciona uma amplificação de erros ou lapsos que deixam de estar sob controlo dos seus autores iniciais.

Diga-se, de resto, que o crescendo exponencial de atividades de desinformação e manipulação informativa, nuns casos acidental, mas noutros deliberada e com objetivos bem claros, é um dos mais difíceis desafios colocados no plano ético por este novo contexto mediático. A mistura de informação certificada e de autoria conhecida com publicações da mais diversa (e oculta)

proveniência, a deliberada amálgama de verdades com meias verdades ou falsidades, a profusão de sujeitos anónimos ou com identidade disfarçada nos espaços de comunicação pública, tudo isso envolve de algum modo o jornalismo e obriga-o a um esforço permanente de certificação e diferenciação. Mas é tarefa nada fácil, uma vez que a sofisticação das tecnologias da comunicação e a facilidade com que qualquer pessoa hoje tem acesso a elas torna cada vez mais difícil “separar o trigo do joio” e perceber se se está perante uma informação fidedigna, uma imagem verdadeira, um vídeo real, ou perante um produto habilmente manipulado para levar o público ao engano. Exemplos de imagens retiradas do contexto original e reutilizadas noutros, de vídeos truncados sem que se note ou de sofisticadíssimas manipulações de imagem e voz de pessoas conhecidas (técnicas conhecidas como *deep fake*) povoam o espaço público de mentiras e contrafações de difícil desmontagem – sendo certo que, para muita gente, elas são olhadas como produtos do jornalismo. A multiplicação de organizações que se dedicam ao *fact-checking* – ou seja, a verificar *a posteriori* se determinada publicação é verdadeira ou falsa – dá bem a nota de como este problema se tornou sensível e reclama atenções redobradas de quem se preocupa com os valores e princípios éticos que enformam a atividade jornalística.

Neste novo espaço mediático, a separação entre as esferas pública e privada tem também estado crescentemente em foco. De resto, não faltam exemplos de equívocos gerados pelo facto de haver quem reclame para si um uso privado das redes sociais, procurando circunscrevê-las a círculos fechados de amigos, mas se esqueça de que elas de facto têm também uma componente pública e podem a qualquer momento saltar a fronteira, sem que os autores consigam controlar os seus percursos.

O respeito pela privacidade e pela intimidade das pessoas, a não ser em casos excepcionais em que possa estar em causa uma questão de evidente interesse público, é uma das traves-mestras da informação jornalística e do seu enquadramento ético. E também aqui os atropelos a estes princípios básicos se multiplicam, desde logo pela facilidade com que qualquer pessoa hoje, em qualquer lugar e a qualquer hora, manuseia um telemóvel, que de facto é um gravador mais uma máquina fotográfica mais uma câmara de vídeo. Mesmo quando não são jornalistas a recorrer a tecnologias invasivas, eles acabam frequentemente por utilizar (fazendo seus) os registos de áudio ou vídeo de cidadãos normais, não especialmente qualificados para o trabalho informativo, mas que estão à hora certa no sítio certo e gravam o que lhes parece mais forte ou mais chocante, sem grande escrúpulo. O recurso a “conteúdos gerados pelo utilizador”, que teoricamente significa

uma interessante abertura dos média tradicionais à participação ativa de cidadãos nos processos informativos (Wasserman, 2019), tem também os seus perigos e reclama uma exigência ética que, infelizmente, nem sempre ganha face à vontade de um meio de pôr no ar imagens “exclusivas” de grande impacto emocional.

Como muito disto se passa em contextos de anonimato ou de identidades ocultas (quando não falsas ou até geradas por máquinas), torna-se ainda mais difícil assegurar um mínimo de transparência nos processos informativos – sendo certo que a transparência é condição essencial para uma postura eticamente responsável e para uma abertura à prestação de contas (*accountability*) por aquilo que se difunde em público. Uma razoável sensação de impunidade atravessa muitas das trocas de informação e opinião nos espaços virtuais – sejam as caixas de comentários nos meios online, sejam as publicações originais ou reencaminhadas nas redes sociais – porque, além de serem frequentemente anónimas, são muito dificilmente rastreáveis, até em contextos de responsabilização policial ou judicial. A sofisticação das tecnologias e a facilidade com que se disfarçam origens e autorias, cada vez mais com recurso a robots e afins, dão terreno fértil à participação maliciosa ou pouco escrupulosa de quem queira comunicar no espaço público. E dificilmente as leis ou os quadros regulatórios da atividade mediática conseguem impedi-lo, o que coloca de novo o foco na necessidade de um exercício de cidadania mais responsável, para o que contribui o investimento na educação para os média (Örnebring, 2019).

É ainda de transparência, ou de falta dela, que podemos falar quando olhamos para a crescente porosidade das fronteiras entre o domínio “das notícias” e o domínio “dos anúncios”. A autonomia da esfera editorial face ao departamento comercial das empresas de média, assim como a clara delimitação (aos olhos e ouvidos de leitores, ouvintes, espectadores) do que é informação noticiosa daquilo que é promoção ou publicidade, sempre foi olhada como uma espécie de “regra de ouro” do jornalismo e do seu compromisso com o interesse público, garante de independência e alicerce de credibilidade. Em anos recentes, muito por causa das dificuldades económicas com que a maioria dos média hoje se confronta (esgotado que parece o seu tradicional modelo de negócio, baseado em vendas da publicação e em receitas publicitárias), a pressão para uma abertura a produtos publicitários disfarçados de produtos informativos, ou aparentados com eles, contagiou quase toda a comunicação social (Cardoso et al., 2020; Fidalgo, 2016). “Conteúdos patrocinados”, que em muitos casos constituem claramente publicidade disfarçada (e não identificada como tal aos olhos do público) são, hoje, uma

das fontes de receita habitual neste negócio, levantando dúvidas no plano ético e contribuindo, mais uma vez, para prejudicar uma necessária relação de confiança com quem consome informação jornalística. E a prevalência da publicação online, com técnicas e formatos que facilitam a mistura de mensagens promocionais com o domínio editorial – a chamada “native advertising” (Benton, 2014) – apenas tornam esta questão mais sensível.

Conclusão

A atividade jornalística vive hoje numa encruzilhada em que se atravessam muitas novas realidades e de onde emergem muitos novos desafios. O mais fundo de todos parece ser este: como garantir que o jornalismo se desenvolve com autonomia e marca diferenciadora face a outros produtos de comunicação, afirmando a sua especificidade nos critérios por que faz as suas escolhas e nos princípios a que se mantém fiel, dando corpo a uma responsabilidade social que dele se espera, em nome do serviço a uma cidadania mais crítica, mais exigente e mais participativa nas decisões sobre o viver comum? Como percorrer este caminho que parece essencial para garantir a recuperação de uma credibilidade e de uma confiança do público (Fenton, 2019) sem as quais o jornalismo não cumpre o seu papel, arriscando-se também à irrelevância?

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Angotti, A. (2015, 12 de julho). *Umberto Eco, internet dà diritto di parola a legioni imbecilli*. ANSA It – Libri. https://www.ansa.it/sito/notizie/cultura/libri/2015/06/10/eco-web-da-parola-a-legioni-imbecilli_c48a9177-a427-47e5-8a03-9ef5a840af35.html

Benton, J. (2014, 15 de setembro). *Like it or not, native advertising is squarely inside the big news tent*. NiemanLab. http://www.niemanlab.org/2014/09/like-it-or-not-native-advertising-is-squarely-inside-the-big-news-tent/#disqus_thread

Cardoso, G., Baldi, V., Quintanilha, T. L., Paisana, M., & Pais, P. C. (2020). *Impacto do branding e conteúdos patrocinados no jornalismo*. OberCom. https://obercom.pt/wp-content/uploads/2020/02/Sponsored_content_FINAL_edit_Spain_UK.pdf

Cardoso, G., Paisana, M., & Pinto-Martinho, A. (2022). *Digital news report Portugal 2022*. Obercom; Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://obercom.pt/digital-news-report-2022-portugal/>

Carlson, M. (2016). Metajournalistic discourse and the meanings of journalism: Definitional control, boundary work, and legitimation. *Communication Theory*, 26(4), 349–368. <https://doi.org/10.1111/comt.12088>

Carlson, M. (2018). Boundary work. In T. P. Vos & F. Hanusch (Eds.), *The international encyclopedia of journalism studies*. John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9781118841570.iejs0035>

Carlson, M., & Lewis, S. (Eds.). (2015). *Boundaries of journalism – Professionalism, practices and participation*. Routledge.

Crilly, R., & Gillespie, M. (2019). What to do about social media? Politics, populism and journalism' *Journalism*, 20(1), 173–176. <https://doi.org/10.1177/1464884918807344>

Deavours, D., Heath, W., & Broussard, R. (2022). "It's just as whitewashed as ever": Social media sourcing as a diversification tool for journalists. *Journalism Practice*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/17512786.2022.2147096>

Fenton, N. (2019). (Dis)trust. *Journalism*, 20(1), 36–39. <https://doi.org/10.1177/1464884918807068>

Fidalgo, J. (2009). *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*. Fundação Caluste Gulbenkian; Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Fidalgo, J. (2016). Disputas nas fronteiras do jornalismo. In T. Gonçalves (Ed.), *Digital media Portugal – ERC 2015* (pp. 35–48). ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social. <https://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/novos-media/estudo-digital-media-portugal-2015>

Fink, K. (2019). The biggest challenge facing journalism: A lack of trust. *Journalism*, 20(1), 40–43. <https://doi.org/10.1177/1464884918807069>

Fonseca, P. (Ed.). (2021, 5 de abril). *O estado da internet 2021*. Tictank. <https://tictank.pt/2021/04/05/o-estado-da-internet-2021/>

Hermida, A. (2022). Book Review: The Journalism Manifesto by Barbie Zelizer, Pablo J. Boczkowski, & C. W. Anderson. *The International Journal of Press/Politics*, 28(2), 1–3. <https://doi.org/10.1177/19401612221138198>

Jarvis, J. (2013, 30 de junho). *There are no journalists*. BuzzMachine. <https://buzzmachine.com/2013/06/30/there-are-no-journalists-there-is-only-journalism/>

Kemp, S. (2022a). *Digital 2022: Global overview report*. Datareportal. <https://datareportal.com/reports/digital-2022-global-overview-report>

Kemp, S. (2022b). *Digital 2022: Portugal*. Datareportal. <https://datareportal.com/reports/digital-2022-portugal>

Kovach, B., & Rosenstiel, T. (2004). *Os elementos do jornalismo*. Porto Editora. (Trabalho original publicado em 2001)

Lewis, S. (2013). The tension between professional control and open participation – Journalism and its boundaries. *Information, Communication & Society*, 15(6), 836–866. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.674150>

Maares, Ph., & Hanusch, F. (2022). *Understanding peripheral journalism from the boundary: A conceptual framework*. Digital Journalism. <https://doi.org/10.1080/21670811.2022.2134045>

Mateus, S. (2019). New media, new deontology – Ethical constraints of online journalism. *Mediapolis*, 9, 13–26. https://doi.org/10.14195/2183-6019_9_1

Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C., Eddy, K., & and Nielsen, R. (2022). *Digital news report 2022*. Reuters Institute for the Study of Journalism. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022>

Örnebring, H. (2019). Journalism cannot solve journalism's problems. *Journalism*, 20(1), 226–228. <https://doi.org/10.1177/1464884918808690>

Owen, L. (2022, 18 de novembro). *11 (and counting) things journalism loses if Elon Musk destroys Twitter*. NiemanLab. <https://www.niemanlab.org/2022/11/losing-twitter-hurts-journalism/>

Ríos, C. (2017, 24 de outubro). *Redes sociales: El mejor aliado y el mayor enemigo del periodismo*. Cuadernos de Periodistas. <https://www.cuadernosdeperiodistas.com/redes-sociales-mejor-aliado-mayor-enemigo-del-periodismo/>

Ruellan, D. (1997). *Les "pro" du journalisme – De l'état au statut, la construction d'un espace professionnel*. Presses Universitaires de Rennes.

Singer, J. (2014). Sem medo do futuro: Ética do jornalismo, inovação e um apelo à flexibilidade. *Comunicação e Sociedade*, 25, 49–66. [https://doi.org/10.17231/comsoc.25\(2014\).1858](https://doi.org/10.17231/comsoc.25(2014).1858)

Stearns, J. (2013, outubro). *Acts of journalism. Defining press freedom in the digital age*. Freepress. https://www.freepress.net/sites/default/files/legacy-policy/Acts_of_Journalism_October_2013.pdf

Ward, S. (2018). Reconstructing journalism ethics: Disrupt, invent, collaborate. *Media & Journalism*, 18(32), 9–17. https://doi.org/10.14195/2183-5462_32_1

Wardle, C. (2017). *Information disorder - Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-researc/168076277c>

Wasserman, H. (2019). Relevance, resistance, resilience: Journalism's challenges in a global world. *Journalism*, 20(1), 229–232. <https://doi.org/10.1177/1464884918809290>

Waterson, J., Mahdawi, A., Jones, O., & Graham-Harrison, E. (2022, 30 de novembro). 'The most effective press watchdog': Owen Jones, Arwa Mahdawi and more on how Twitter changed journalism. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/technology/2022/nov/30/twitter-journalism-elon-musk>

Zelizer, B. (2019). Why journalism is about more than digital technology. *Digital Journalism*, 7(3), 343–350. <https://doi.org/10.1080/21670811.2019.1571932>

Publicidade: Do Anacronismo Legal às Dinâmicas da Autorregulação

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.8>

Sara Balonas

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0003-0885-1718>
sarabalonas@ics.uminho.pt

Jorge Veríssimo

Escola Superior de Comunicação Social, Instituto Politécnico de Lisboa, Lisboa, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-8045-4114>
jverissimo@escs.ipl.pt

Resumo

O presente capítulo traça um panorama sobre a atual moldura legal e deontológica que enquadra a atividade publicitária em Portugal, tendo como objetivo proporcionar uma reflexão crítica entre o que é definido pelos tipos de regulação (heterorregulação, autorregulação e corregulação) e a realidade ditada pelas novas dinâmicas tecnológicas, assim como pelos desafios societais que caracterizam o século XXI. Mas, também, entre o que é regulado e a realidade das práticas profissionais. O mapeamento – que percorre as definições oficiais e os princípios reguladores da publicidade, bem como as instituições que compõem este ecossistema e os tipos de regulação – constitui o ponto de partida para duas perspetivas de análise: (a) verificar se a regulação acompanha as dinâmicas próprias da sociedade atual, ou se existe um certo anacronismo, nomeadamente quanto à definição do termo “publicidade” e quanto à regulação dos meios digitais; (b) compreender até que ponto os publicitários estão cientes dos limites éticos, deontológicos e legais.

Palavras-chave

publicidade, enquadramento legal, autorregulação, anacronismo, boas práticas

Introdução

O enquadramento legal da atividade publicitária em Portugal remonta a 1990, altura em que foi criado o Código da Publicidade (1990), norteado pelos “princípios da licitude, identificabilidade, veracidade e respeito pelos direitos do consumidor” (art. 6). A par da regulação jurídica, várias entidades foram sendo constituídas em forma de associações de defesa do setor, com acentuado cariz autorregulador, como a Associação Portuguesa das Agências de Publicidade, Comunicação e Marketing (APAP; 1969); a Associação Portuguesa de Anunciantes (APAN; 1987); ou a Auto Regulação Publicitária (ARP; antigo Instituto Civil de Autodisciplina da Publicidade, ICAP, criado em 1991).

Analisando o Código da Publicidade (1990) e sucessivas atualizações, parece persistir um anacronismo legal acerca da atividade publicitária tal como é exercida atualmente, se atentarmos nos seguintes aspetos: (a) a restrição do campo de atuação, uma vez que a publicidade é apresentada meramente como uma ferramenta relacionada com as práticas económicas e empresariais; (b) a ausência de regulação específica quanto à publicidade nos meios digitais e, por fim; (c) o vazio legal no que respeita a estratégias de promoção correntes como o são, por exemplo, o recurso aos influenciadores e ao *product placement* (inserção de um produto ou menção a um serviço no guião de uma série ou filme).

Este não é um fenómeno recente. Em 2002, o estudo levado a cabo pelo Observatório da Publicidade, coordenado por Pereira e Veríssimo – dedicado à análise da conformidade das práticas com a legislação bem como à identificação de tendências – identificou 184 formas de *product placement*. “Estes resultados revelam a importância que este tipo de publicidade está a assumir, para tentar suprir a saturação que a tradicional está a demonstrar” (Pereira & Veríssimo, 2003, p. 98)¹.

1 De notar que em fevereiro de 2009 foi assinado o Acordo de Auto-Regulação em Matéria de Colocação de Produto e Ajudas à Produção e/ou Prémios, pela RTP, SIC, TVI, Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social e pelo, então, Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade. Também em 2011, na revisão da Lei da Televisão, de 2007, dizem-nos Brandão e Burnay (2019) que “foram introduzidas indicações claras sobre o *product placement* como a necessidade de indicação expressa da presença do produto, a proibição de mostrar determinados produtos, como o tabaco, ou o uso de programas infantis como veículo de bens ou marcas” (p. 88). No que respeita aos temas tratados, os mesmos autores referem que “não existe regulamentação própria, cabendo a cada entidade produtora identificar os temas e definir a melhor abordagem atendendo, sim, aos limites morais e éticos que cada problemática pode envolver” (p. 88). Entretanto, a atual redação do Código da Publicidade (Lei n.º 30/2019, 2019, art. 50) já tem um artigo sobre o *product placement*.

Conhecer o estado da arte ao nível legal e deontológico através dos discursos que orientam as práticas da publicidade em Portugal permite compreender o que tem sido valorizado e desvalorizado em termos de políticas públicas. Mais do que isso, permite identificar as lacunas no sentido de propor melhorias, mais consentâneas com as sociedades de hoje. Propõe-se, deste modo, um mapeamento com finalidades operativas, uma vez que a intenção final será a de trazer para o debate público, político e setorial os aspetos em falta, com contributos efetivos, que emanam da análise documental e de conteúdo. Para o efeito, para além da análise de conteúdo do Código da Publicidade (e versões homologadas) recorreremos à análise dos textos e *sites* disponibilizados pelas entidades de autorregulação do mercado publicitário (APAP, APAN e a ARP), permitindo-nos compreender até que ponto a própria indústria promove boas práticas e regula a atividade, almejando alcançar o que rotulam como a prática de uma “publicidade responsável”.

Atual Moldura Legal: O Código da Publicidade em 15 Versões

Da leitura crítica do Código da Publicidade (1990) depreende-se uma contínua inércia do regulador quanto à sua adequação ao dinamismo próprio da vida em sociedade. Ainda que tenha sido alvo de 14 revisões, a última das quais em 2019, sobressai o desfasamento quer em relação ao âmbito de atuação da publicidade, quer quanto à regulação da publicidade nas plataformas digitais.

Desde logo, a restrição do conceito de “publicidade” é apresentada na terceira versão do Código, em 1995:

1 - Considera-se publicidade, para efeitos do presente diploma, qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de: a) Promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; b) Promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições.

2 - Considera-se, também, publicidade qualquer forma de comunicação da Administração Pública, não prevista no número anterior, que tenha por objetivo, direto ou indireto, promover o fornecimento de bens ou serviços. (Decreto-Lei n.º 6/95, 1995, art. 3, Alíneas 1 e 2)

É de salientar que esta redação se mantém inalterada na revisão publicada em 2019, o que corresponde a uma definição de “publicidade” com 24 anos,

notoriamente um conceito que enferma de caducidade, no sentido em que não espelha a diversidade de entidades nem a complexidade de temas que hoje são promovidos com o contributo da publicidade. Entre outros aspetos, o conceito de “publicidade” apresentado no Código deixa de fora: (a) a comunicação feita por entidades relevantes como as organizações do terceiro setor e, de um modo mais lato, o contributo da publicidade para a chamada “economia social”; (b) os objetivos da publicidade são muito mais diversos do que meramente os de “promover ideias ou princípios”. A publicidade tem uma função social (Balonas, 2018; Caro, 2017; Cathelat, 1992; García et al., 2013; Lipovetsky, 2007; Veríssimo, 2008) na medida em que contribui para o aumento de literacia em vários domínios (em saúde, na educação, na alimentação, entre outros), mas também no combate a desigualdades sociais ou na promoção da alteração comportamental, a favor da melhoria da condição de vida de indivíduos ou para o bem comum. Em suma, os usos da publicidade pelas organizações do século XXI parecem não se enquadrar na definição atual.

Na mesma revisão (Artigo 37.º e Artigo 38.º) definem-se as entidades competentes para a fiscalização do cumprimento do diploma – o Direção-Geral do Consumidor – e dos processos de contraordenações – a Inspeção-Geral das Atividades Económicas, reforçando a ideia de que a publicidade é uma atividade orientada essencialmente para finalidades económicas. Atualmente, a Direção-Geral do Consumidor assume-se como responsável pela análise e monitorização da publicidade, bem como pelos processos e técnicas de promoção de vendas e pela fiscalização ao cumprimento do Código da Publicidade (1990) e demais diplomas nesta matéria, instaurando, instruindo e decidindo processos de contraordenação em caso de infração àquele regime, através da aplicação de coimas e sanções acessórias (Direção-Geral do Consumidor, s.d.).

O pendor comercial é evidente a vários níveis, desde logo, conceptuais. À décima versão, em 2004 (Decreto-Lei n.º 224/2004, 2004), a atividade publicitária é tida, no Preâmbulo do diploma, como “grande motor do mercado, enquanto veículo dinamizador das suas potencialidades e da sua diversidade e, nessa perspectiva, como actividade benéfica e positiva no processo de desenvolvimento de um país”. O Código da Publicidade (1990) parece, assim, consagrar um regime jurídico inegavelmente vocacionado para a regulação da publicidade comercial, como pode ler-se. É, pois, no quadro de um mercado aberto e concorrencial que a atividade publicitária deve ser encarada.

Dentro desta matriz comercial, uma leitura longitudinal das revisões ao Código deixa transparecer as preocupações do regulador em torno da

saúde e segurança dos consumidores: trata essencialmente de regulação de conteúdos dirigidos a menores, ou sobre álcool, tabaco, tratamentos e medicamentos, jogos e apostas e setor automóvel. Por outro lado, regula a publicidade enganosa, a publicidade comparativa, a inserção da publicidade na televisão e a publicidade de entidades públicas. Constitui, por isso, um documento meticoloso em matéria de proteção do consumidor. Em suma, o Código restringe-se sobretudo à chamada “publicidade comercial” (quer na sua definição, quer nos organismos fiscalizadores e cobradores escolhidos – como o Instituto do Consumidor e a Inspeção-Geral das Atividades Económicas). Face à expansão dos usos da publicidade para a esfera social, considera-se importante introduzir outro tipo de entidades reguladoras, de natureza ambiental e social.

Por outro lado, o princípio da identificabilidade, consagrado desde a primeira versão do Código (Código da Publicidade, 1990, art. 8), obriga à clarificação dos conteúdos publicitários relativamente aos outros conteúdos num mesmo meio. Porém, apenas regula os meios tradicionais, sendo omissa em relação aos digitais e, como já abordámos, a fenómenos como os influenciadores ou a técnica de *product placement*, muito próximos de práticas de publicidade dissimulada. Esta matéria surge em regulamento próprio, numa adaptação à legislação europeia, como referiremos mais à frente. Ora, tais fenómenos comunicacionais colidem com a regulação que determina que os espaços publicitários devem estar claramente identificados.

Em concreto, apesar de o Artigo 8 referir, na Alínea 1, que “a publicidade tem de ser inequivocamente identificada como tal, qualquer que seja o meio de difusão utilizado” (Código da Publicidade, 1990), os restantes artigos não especificam como tal deve ocorrer no caso dos meios digitais, ao contrário do que acontece com meios como a rádio e a televisão, imediatamente na alínea seguinte: “2 - a publicidade efectuada na rádio e na televisão deve ser claramente separada da restante programação, através da introdução de um separador no início e no fim do espaço publicitário” (Código da Publicidade, 1990, art. 8, Alínea 2). Dada a significativa difusão de conteúdos publicitários através de meios digitais, pelo menos desde o início deste século – mais de 20 anos – as formas de identificabilidade nas plataformas digitais deveriam ser alvo do mesmo detalhe dado aos meios tradicionais, considerando que o Código da Publicidade (1990) é o documento regulador mais relevante.

A Lei n.º 74/2020 (2020), de 19 de novembro – que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, alterando a Lei n.º 27/2007, de 30

de julho, que aprova a Lei da Televisão (2007) e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, e a Lei n.º 55/2012 (2012), de 6 de setembro, regula, em parte, esta matéria, nomeadamente no que diz respeito à publicidade nas plataformas de partilha de vídeos, como, por exemplo, o YouTube. Em particular, o Artigo 69-A (direitos humanos e proteção de crianças e jovens), o Artigo 69-B (proteção dos consumidores) e o Artigo 69-C (funcionalidades obrigatórias). Porém, como aponta o *Mapping of National Rules Applicable to Video-Sharing Platforms: Illegal and Harmful Content Online* (Mapeamento das Regras Nacionais Aplicáveis às Plataformas de Partilha de Vídeos: Conteúdos Online Ilegais e Nocivos), um relatório do European Audiovisual Observatory (2021), não existem referências diretas quanto a *product placement* ou patrocínio, no que diz respeito às plataformas de partilha de vídeos, o que reforça a ideia de algum vazio no que respeita à transposição de regras dos meios tradicionais para os meios digitais. Em todo o caso, refere-se sempre a “plataformas de partilha de vídeos”.

De um modo geral, poder-se-á admitir ser redutor restringir a regulação da difusão nos meios digitais a vídeos quando existe, atualmente, um ecossistema de comunicação no digital constituído por outros recursos, tais como: imagens fixas e textos publicitários (denominados de “descritivos”) difundidos através de redes sociais; *banners* fixos ou animados; conteúdos em blocos; ou conteúdos publicitários que são difundidos através de plataformas distribuidoras de mensagens eletrónicas (vulgo “email marketing”) sem recurso a vídeos. No que diz respeito a este último meio, existe regulação sobre proteção da privacidade², mas não sobre identificabilidade dos conteúdos comerciais ou restrições ao conteúdo, considerando as suas especificidades.

Comparativamente, noutros países europeus, como, por exemplo, na Noruega, estão previstos aspetos como a regulação de textos e imagens nas redes sociais e a questão dos influenciadores digitais (European Audiovisual Observatory, 2021).

Num futuro, que já é presente, ainda há a considerar a importância que está a ser atribuída ao metaverso pelas marcas. Ou ainda, a intersecção entre o *gaming* e os conteúdos publicitários. Por conseguinte, a complexidade dos recursos existentes ao nível digital parece não estar espelhada nos instrumentos legais.

² A Lei n.º 46/2012 (2012) transpõe a Diretiva n.º 2009/136/CE, na parte que altera a Diretiva n.º 2002/58/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro.

Nebulosa Sobre o Digital: Regras ou Recomendações?

Como referido, verifica-se a inexistência de regulação para os meios digitais, com exceção da atual redação do Código da Publicidade (Lei n.º 30/2019, 2019), com tímidas referências ao meio digital, como seja no Artigo 5, aquando da caracterização de um suporte publicitário; no Artigo 11, relativo ao princípio da identificabilidade (ainda que de forma genérica); ou no Artigo 20-A, relacionado com restrições de conteúdos sobre géneros alimentícios dirigidos a menores de 16 anos, por exemplo.

Entretanto, um primeiro passo foi dado em 2019. A Direção-Geral do Consumidor, um organismo público sob a tutela do Ministério da Economia, lançou um guia, em conjunto com a ARP, constituído por 13 páginas sobre boas práticas quanto à publicidade no meio digital, com o intuito de “sensibilizar para o cumprimento da lei em matéria de publicidade e de proteção dos consumidores, assim como promover boas práticas na comunicação comercial no meio digital” (República Portuguesa, 2019). O guia indica que a identificação da publicidade é obrigatória e que uma publicação numa rede social é considerada comunicação comercial sempre que implique o pagamento de um valor monetário, inclua a oferta de produtos com ou sem quaisquer condições, promova produtos ou serviços específicos e contenha *links* ou códigos de desconto. Para tal, os influenciadores e criadores de conteúdo devem identificar e inserir as menções “#PUB/PUB”, ou “#Patrocínio/Patrocínio”, ou “#Parceria/Parceira”, ou ainda “#Oferta/Oferta”, conforme seja o caso.

O ministro da tutela advertiu, contudo: “não estamos a operar nenhuma alteração de natureza legislativa. Estamos a melhor capacitar a sociedade com um conjunto de regras e boas práticas que devem também verificar-se ao nível dos canais digitais” (República Portuguesa, 2019, para. 5).

De acordo com especialistas em direito, “o Guia não traz, propriamente, novas regras nesta matéria, mas compila aquelas que são aplicáveis (pelos menos as mais óbvias), relembrando que também os canais digitais a estas estão sujeitos” (Abreu Advogados, 2019, para. 5). Por conseguinte, trata-se de um documento sem força de lei e que não reflete a complexidade que a tecnologia e o digital exigem à regulação da atividade publicitária.

Autorregulação Deontológica e Ética na Publicidade: Uma *Selfie* do Setor

Se a moldura legal parece ter maior dificuldade em acompanhar os sinais dos tempos, as entidades de autorregulação das práticas da publicidade

evidenciam vontade e capacidade. De facto, a pesquisa documental em torno das associações que autorregulam a publicidade deixa uma primeira impressão bastante favorável no que diz respeito à imagem projetada, embora não possamos considerar as fontes consultadas como neutras, dado serem suportadas, sobretudo, nos *sites* oficiais. Daí que se assuma esta como uma pesquisa a partir da forma como se autorretratam (*selfies*, portanto). Todavia, outras fontes consultadas, como guias e códigos elaborados por estas entidades (ver Tabela 1), permitem concluir que existe uma efetiva atividade no acompanhamento de questões como transparência, regulação dos meios digitais, proteção de grupos vulneráveis e, de um modo geral, a procura de uma publicidade regulada (pelos seus próprios agentes).

Tabela 1 Hetero e autorregulação – entidades e publicações.

Entidade	Publicação/ano	Tema	Publicidade
Observatório da Publicidade, Instituto do Consumidor e Escola Superior de Comunicação Social	<i>Estudo Anual da Publicidade/2002</i>	Conformidade com a legislação; análise de tendências	Comercial
Observatório da Publicidade, Instituto do Consumidor e Escola Superior de Comunicação Social	<i>A Publicidade em Portugal: Monitorização e Análise/2003</i>	Bebidas alcoólicas	Comercial
Observatório da Publicidade, Associação Portuguesa de Anunciantes, Auto Regulação Publicitária, ViniPortugal, Associação Nacional das Empresas de Bebidas Espirituosas, Associação Portuguesa dos Produtores de Cerveja e Escola Superior de Comunicação Social	<i>Publicidade Relativa a Bebidas Alcoólicas/2009</i>	Bebidas alcoólicas	Comercial
Associação Portuguesa das Agências de Publicidade, Comunicação e Marketing e Associação Portuguesa de Anunciantes	<i>Guia de Boas Práticas para Concursos de Agências de Publicidade e Comunicação/2009</i>	Regulação das práticas contratuais das agências	Comercial
Observatório da Publicidade, Associação Portuguesa de Anunciantes, Auto Regulação Publicitária, ViniPortugal, Associação Nacional das Empresas de Bebidas Espirituosas, Associação Portuguesa dos Produtores de Cerveja e Escola Superior de Comunicação Social	<i>Publicidade Relativa a Bebidas Alcoólicas/2010</i>	Bebidas alcoólicas	Comercial
Câmara de Comércio Internacional	<i>Código Consolidado de Práticas de Publicidade e Outras Formas de Comunicação Comercial/s.d.</i>	Multitemático	Comercial
Instituto Civil de Autodisciplina da Publicidade (atual Auto Regulação Publicitária) e Associação Portuguesa das Agências de Publicidade, Comunicação e Marketing	<i>Código de Autorregulação da Comunicação Comercial em Matéria de Bebidas Alcoólicas/2014</i>	Bebidas alcoólicas	Comercial

Instituto Civil de Autodisciplina da Publicidade (atual Auto Regulação Publicitária)	<i>Guia de Boas Práticas de Comunicações de Marketing Digital e Publicidade Comportamental Online no Âmbito da Autorregulação/2014</i>	Comunicação digital	Comercial
Auto Regulação Publicitária	<i>Código de Conduta da Autorregulação Publicitária em Matéria de Publicidade e Outras Formas de Comunicação Comercial (revisto)/2017</i>	Multitemático	Comercial
<i>Guia RGPD para Marketers</i>	<i>Guia RGPD para Marketers/2017</i>	Proteção de dados	Comercial
Associação Portuguesa de Anunciantes, Associação Portuguesa das Agências de Publicidade, Comunicação e Marketing, Confederação Empresarial de Portugal e Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares	<i>Código de Autorregulação em Matéria de Comunicação Comercial de Alimentos e Bebidas Dirigida a Crianças/2018</i>	Menores, alimentação e bebidas	Comercial
Associação Portuguesa de Anunciantes e Direção-Geral do Consumidor (Ministério da Economia)	<i>Informação Sobre as Regras e Boas Práticas na Comunicação Comercial no Meio Digital/2019</i>	Meio digital, marketing de influência	Comercial
Associação Portuguesa de Anunciantes e World Federation of Advertisers	<i>Guia Para uma Representação Responsável de Género em Publicidade/2019</i>	Igualdade de género	Transversal
Auto Regulação Publicitária e Direção-Geral do Consumidor (Ministério da Economia)	<i>Alegações Ambientais na Comunicação Comercial/2021</i>	Ambiente	Comercial
Associação Portuguesa de Anunciantes e World Federation of Advertisers	<i>A Abordagem dos Profissionais de Marketing à Diversidade e Inclusão/s.d.</i>	Boas práticas dos profissionais	Transversal
Associação Portuguesa de Anunciantes	<i>Observatório da Publicidade Digital/2020</i>	Publicidade online	Comercial

De facto, as três principais entidades reguladoras e orientadoras de boas práticas da indústria publicitária em Portugal – APAP, APAN e ARP – advogam a chamada “publicidade responsável”. Cada entidade ocupa o seu espaço próprio naquilo que poderemos chamar de “tríade para a autorregulação da publicidade”. Porém, são colaborativas entre si, como o atestam várias iniciativas. Para maior compreensão quanto ao papel que poderão ter, nomeadamente ao nível da influência na disseminação de boas práticas e contributo para influência de políticas públicas, segue-se uma breve caracterização de cada uma.

A APAN (Associação Portuguesa de Anunciantes, s.d-a) visa “defender os interesses e fazer valer as posições das empresas anunciantes junto dos

seus interlocutores profissionais e do meio envolvente económico-social e político” (para. 1). Por conseguinte, poderá ser assumidamente uma associação de defesa dos interesses empresariais, geneticamente focada na publicidade comercial. Todavia, a este desígnio junta-se o de “defender e promover uma comunicação de marketing responsável” (para. 8).

Para isso, incentiva os seus associados a adotarem um compromisso ético que potencie uma cultura de responsabilidade, como refere no seu *site* oficial. Para tal, tem desenvolvido estudos sobre desenvolvimento sustentável (2007 e 2009) na ótica do cidadão, constatando que a ética e a integridade empresarial são dimensões prioritárias na definição das expectativas do cidadão sobre o comportamento sustentável das empresas (Associação Portuguesa de Anunciantes, s.d.-a). E, nesse sentido, tem promovido códigos de boas práticas na comunicação comercial. Entre os guias desenvolvidos, encontram-se temas como: *A Abordagem dos Profissionais de Marketing à Diversidade e Inclusão*, *Guia Para uma Representação Responsável de Género em Publicidade* ou o *Guia RGPD para Marketers*. Por outro lado, lançou o Media Smart, um programa escolar de literacia para a publicidade dirigida a crianças dos 7 aos 11 anos, com a participação da APAP, entre outras entidades.

Em 2020, a APAN criou o Observatório da Publicidade Digital, com o objetivo de “trazer alguma transparência” à publicidade online, como refere Manuela Botelho, secretária geral da associação (Durães, 2020).

Os documentos consultados permitem compreender que a APAN revela dinamismo na criação de ferramentas e na divulgação de estudos para que as empresas anunciantes se aproximem das expectativas do consumidor-cidadão, no fundo, assume um papel de construção de confiança e reputação que não deixa de promover a comunicação responsável. Neste sentido, qual poderá ser o papel da APAN para além da autorregulação? De acordo com os seus estatutos, compete à associação, entre outras tarefas:

- a) Promover a publicidade nos planos económico, técnico e ético (...)
- c) Participar activamente no enquadramento legal do fenómeno publicitário (...)
- e) Prestar informações, dar pareceres e propor medidas às entidades governamentais sobre assuntos de interesse para a publicidade. (Associação Portuguesa de Anunciantes, s.d.-b, art. 5, Alínea e)

Tais tarefas posicionam a associação como um potencial parceiro em revisões ao atual código da publicidade, assunto a desenvolver mais adiante.

A APAP terá sido a primeira associação profissional do setor publicitário a ter preocupações de autorregulação, tendo como objetivos, de acordo com os seus estatutos (Associação Portuguesa das Agências de Publicidade, Comunicação e Marketing, s.d.):

- a. Defender os legítimos interesses e direitos de todos os Associados, promovendo o seu prestígio e dignificação; b. Contribuir para o harmónico desenvolvimento da atividade empresarial e associativa da comunicação comercial; c. Desenvolver um espírito de solidariedade e apoio recíproco entre os seus membros.:
- a. Defender os legítimos interesses e direitos de todos os Associados, promovendo o seu prestígio e dignificação; b. Contribuir para o harmónico desenvolvimento da atividade empresarial e associativa da comunicação comercial; c. Desenvolver um espírito de solidariedade e apoio recíproco entre os seus membros. (p. 5)

Ao longo do seu percurso, que se inicia em 1969, lançou o *Guia de Boas Práticas para Concursos de Agências de Publicidade e Comunicação* em parceria com a APAN, participou no grupo de trabalho do novo *Código de Conduta* do ICAP (atual ARP) e no grupo de trabalho do *Código da Publicidade a Alimentos e Bebidas para Crianças*. Entre 1991 e 2000, sob a égide de Américo Guerreiro, a APAP foi um parceiro qualificado nas relações com o Governo, participando ativamente nas sucessivas revisões do código que regulamenta a atividade publicitária. Contudo, o *site* oficial apresenta sinais de pouca atualização recente, o que incidia menor atividade, sobretudo em contraponto com a APAN.

Por fim, importa olhar para a entidade responsável pela autorregulação publicitária, que agrega os atores do setor: a ARP. A associação começou por reunir os principais representantes do mercado, aquando da sua fundação, em 1991. Anunciantes, agências e meios lançaram o ICAP, entidade sem fins lucrativos, responsável em Portugal pela implementação do sistema da autorregulação, de defesa de uma atividade publicitária lícita, honesta, verdadeira e leal. Agregou uma centena de empresas associadas e constituiu, hoje, uma entidade de defesa de direitos e interesses da sociedade civil e da indústria, enquanto promotora da credibilidade do discurso publicitário e da salvaguarda da liberdade de expressão comercial.

A ARP disponibiliza um código de conduta em matéria de publicidade e outras formas da comunicação comercial, um *Manual da Autorregulação Publicitária* (Auto Regulação Publicitária, s.d.-a), bem como um júri de ética,

um para-órgão independente e responsável pelo sistema de resolução de litígios em matéria de publicidade e comunicação comercial. Os sócios da ARP e os membros associados de outras associações congêneres filiadas na associação que submetam questões à apreciação do júri de ética são obrigados a acatar prontamente, na letra e no espírito, as decisões desse órgão.

Em 2014, organizou um guia de boas práticas de comunicações de marketing digital e publicidade comportamental online no âmbito da autorregulação, que tem como referência o Digital Marketing Communications e o Online Behavioural Advertising, ambos da autoria da European Advertising Standards Alliance (Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial, 2014). O guia surge como resposta à “constante evolução que os novos Meios e a forma como estes são adoptados e usados, em particular por públicos vulneráveis” (Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial, 2014, p. 2), pretendendo “descrever as principais linhas de actuação no âmbito da auto-regulação no espaço digital, salvaguardando a confiança desejável em matéria de comunicações digitais, designadamente no que respeita à defesa dos direitos e interesses dos consumidores” (p. 2), podendo constituir um subsídio relevante para a atualização da legislação portuguesa neste domínio.

Discursos Dominantes na Atual Autorregulação

A publicidade é o reflexo das sociedades, das suas motivações, expectativas, preocupações e tensões. Ao analisarmos os temas de que se ocupam os agentes do ecossistema publicitário em matéria de autorregulação, compreendemos este “espelho”. Desde logo, a necessidade de se apresentarem como promotoras de uma publicidade “responsável” é um traço transversal a todas as entidades. A esta postura, soma-se a necessidade de regular dois temas, sobretudo nos anos mais recentes – o “ambiente”, através de um guia sobre alegações ambientais na comunicação comercial (2021) e que visa regular os textos publicitários, evitando o chamado “greenwashing”; e a “comunicação no digital”, através de três documentos, datados de 2014, 2019 e 2020 (ver Tabela 1).

Questão *Sine Qua Non*: O que Se Entende por Publicidade?

O entendimento claro quanto ao que poderemos definir como “publicidade” é condição prévia para uma atualização dos textos legais ou de caráter deontológico. Mas também para identificar lacunas tendo em consideração

o papel da publicidade na contemporaneidade. Não falamos das plataformas (digitais ou tradicionais), mas das formas de publicidade – híbrida, por exemplo – ou dos vastíssimos campos de aplicação, desde o Estado às organizações do terceiro setor, à saúde, à política, aos territórios e até à religião. Tomar consciência desta complexidade é compreender a importância, o impacto e a influência da publicidade nos modos de vida em sociedade, para além do consumo.

Parece ser consensual que a publicidade é uma técnica de comunicação fundamental na divulgação de produtos, serviços e mesmo de normas e ideais, com relevância no desenvolvimento económico (Baynast & Lendrevie, 2014; Caro, 2017; Dahlen & Rosengren, 2016; Rossiter et al., 2018). Tem sido fundamental para a liberalização do consumo, para o desenvolvimento do mercado dos média, para a criação de inovação e desenvolvimento de novos produtos e serviços e para o sucesso das empresas.

Por outro lado, tem sido um pilar fulcral na construção de marcas e na estimulação da concorrência, fator que beneficia o consumidor, não só pela variedade e diversidade de produtos colocados à sua disposição, como pela política de preços a pagar pelos bens (Baynast & Lendrevie, 2014; Kotler & Keller, 2015; Solomon, 2018).

Mas a influência da publicidade tem, também, efeitos sociais ao nível da padronização de comportamentos e na formação de atitudes face a ideais em nada relacionados com o ato de compra. Ou quanto à promoção de uma maior literacia com vista à formação de cidadãos mais capacitados. No fundo, a função persuasiva da publicidade, bem como a sua criatividade, ultrapassa os fins (comerciais) para que foi concebida. Nesta ordem de ideias, advoga-se um novo olhar expandido quanto aos campos de aplicação, isto é, a possibilidade de a publicidade se inscrever como o discurso que aproxima os cidadãos da ciência, do poder judicial, da saúde, da política ou de outros tantos temas complexos, tornando acessível a complexidade própria destas áreas – falamos, por exemplo, de publicidade comportamental, de sensibilização e de mobilização (Balonas, 2019).

Na academia, vários autores apontam para a necessidade de uma nova definição, baseada em ângulos específicos. Os académicos estão à procura dos seus elementos essenciais (Richards & Curran, 2002), devido aos (novos) meios e formatos, bem como aos (novos) comportamentos dos “consumidores” (Dahlen & Rosengren, 2016) ou à forma como a publicidade deve ser definida no atual ambiente multicanal, tendo em conta a perspetiva dos *millennials* (Laurie et al., 2019).

Richards e Curran (2002) focam o seu ângulo na tecnologia, defendendo que cada inovação na comunicação tem sido utilizada para a publicidade, e de alguma forma, cada uma mudou a publicidade, o que, por sua vez, mudou o conjunto de elementos utilizados na sua definição. Defendem que a descoberta desses elementos fundamentais irá conduzir à construção de uma nova definição de publicidade. Por outro lado, Dahlen e Rosengren (2016) estabelecem uma relação entre os novos meios de comunicação, os novos consumidores e os efeitos alargados da publicidade como as três dinâmicas que irão caracterizar a publicidade. Com base num inquérito a académicos e profissionais da publicidade, os autores propõem uma definição de trabalho atualizada da “publicidade” como “comunicação iniciada pela marca com o objetivo de ter impacto nas pessoas” (Dahlen & Rosengren, 2016, p. 334). Outros estudos centram-se no mal-entendido entre a técnica (publicidade) e as plataformas (o meio). Por exemplo, os *millennials* veem a publicidade como “empresas que promovem um produto ou serviço às pessoas através dos média” (Laurie et al., 2019, p. 765). A sua perceção é simples e abrangente, sem qualquer evidência de que consigam distinguir entre diferentes tipos de média ou diferentes tipos de comunicação (Laurie et al., 2019). Esta evidência é bastante perturbadora porque, para estas gerações, a publicidade não é uma disciplina clara. Por conseguinte, parece ser crucial determinar o que, de facto, distingue a publicidade de outras formas de comunicação.

Os debates são principalmente sobre plataformas. No entanto, a publicidade, é uma narrativa poderosa e que deve ser definida para além dos meios onde é divulgada, ainda que seja influenciada pelas especificidades de cada um. Duas características distinguem a publicidade de todas as outras formas: a capacidade de fazer uso de persuasão e de criatividade para operar uma influência sobre o consumidor e sobre o cidadão. O reconhecimento desses pontos fortes é uma condição importante para compreender a essência da publicidade.

Mas, a publicidade é, apesar de tudo, uma atividade comercial, produtora de serviços, as campanhas publicitárias, e um processo de condicionamento de decisões do consumidor. Antonio Caro (2017) interroga-se quanto ao papel que a publicidade desempenha na nossa existência quotidiana, e levanta a seguinte questão: “de que modo a publicidade afeta – sem estarmos necessariamente conscientes disso – as nossas atitudes, os nossos comportamentos e a nossa maneira de estar na sociedade” (pp. 6–7). Partindo da sua própria experiência, que é “compartilhada, em princípio, por todos, ou pela grande maioria dos habitantes das atuais sociedades capitalistas de

consumo” (Caro, 2017, p. 6), sintetiza uma visão da publicidade que passa, em primeiro lugar, por compreendermos a sua onnipresença. Ela tem uma presença que nos acompanha de manhã à noite. Vivemos com ela sem estarmos cientes desse fato. No fundo, esta onnipresença torna-se tão “natural” que nem chegamos a percebê-la.

Esta é, precisamente, a situação em que a publicidade exerce a sua função ideológica. Função que a transforma numa instituição por excelência do nosso tempo. Uma instituição que, como o resto das instituições que organizaram a coesão social ao longo da história, exerce sua eficácia na medida em que passa despercebida, apesar da sua “explicitude”.

Contudo, a função primária da publicidade é a “intencionalidade”. Independentemente do argumento — que pressupõe, por um lado, que cada anúncio proponha algo explicitamente e, por outro lado, que o recetor decodifique ou interprete o anúncio à sua maneira —, a publicidade tem objetivos específicos. Mesmo sem pensarmos no assunto, uma campanha publicitária visa desencadear uma ação.

É verdade que “a publicidade está num processo de mudança e enfrenta grandes desafios, para os quais estão a contribuir as transformações do modelo, das funções e da abrangência do fenómeno publicitário” (Veríssimo, 2021, p. 208). Porém, há aspetos estruturais que persistem. Podemos afirmar que, apesar da constante evolução da publicidade e dos modelos teóricos que a enquadram e procuram explicar, os seus objetivos sempre se basearam num modelo básico AIDA (Atenção, Interesse, Desejo e Ação) de explicação do comportamento do consumidor. Na mente dos publicitários e anunciantes, a ideia base de que um anúncio pretende, sucessivamente, chamar a atenção, suscitar o interesse, provocar o desejo e desencadear a compra, nunca se perdeu.

Como Encaram os Profissionais de Publicidade as Questões de Ética e Deontologia?

De acordo com a ARP, autorregulação consiste num

sistema internacional com décadas de existência, criado pela própria Indústria e de adesão voluntária por parte dos seus profissionais, sejam eles Anunciantes, Agências e Meios. Trata-se de um compromisso voluntário que toda a Indústria assume de forma a respeitar e seguir as normas de conduta assentes nos princípios da legalidade,

decência, honestidade e veracidade, promovendo assim a legalidade e a transparência da comunicação publicitária em benefício de uma concorrência honesta e preservando assim os direitos dos consumidores. (Auto Regulação Publicitária, s.d.-b, paras. 1–2)

Por conseguinte, a autorregulação combina valores éticos e deontológicos (legalidade, decência, honestidade, veracidade, salvaguarda dos direitos dos consumidores) com questões reputacionais da própria área de atividade. Mas, será que nas práticas diárias, os publicitários têm estas premissas em consideração?

O estudo de Melo e Sousa (2014) intitulado “Ética e Regulação na Publicidade: Percepções no Campo Profissional”, baseado em entrevistas a publicitários, revela que a incorporação da ética e da regulação na atividade publicitária

é relativa e decorre mais da aprendizagem profissional do que da formação de base, dando relevo às boas práticas, como normativo pragmático e referência de conduta profissional, fortemente ancorada nos códigos explícitos ou implícitos das próprias agências ou dos pares. (p. 175)

Os autores concluem ainda que “a presença da ética e da regulação não parece ser particularmente condicionadora da prática vivenciada por um publicitário, mas as questões éticas não estão ausentes da profissão” (Melo & Sousa, 2014, p. 175). Em síntese, sugerem que, face à crescente pressão e competitividade do mercado, maior e melhor formação e literacia sobre ética e regulação são recomendáveis para o exercício profissional da publicidade, para uma atuação mais consciente da regulação e uma atitude mais eticamente consistente e sustentada (Melo & Sousa, 2014).

Saber até que ponto a legislação em vigor é cumprida pelos publicitários foi um dos objetivos fundadores do Observatório da Publicidade, a par da identificação das tendências em publicidade – análise temática e psicossocial – como sintetizou Francisco Costa Pereira, coordenador da equipa de investigadores responsável pelos estudos (Machado, 2002). Criado em 2002, resultado de um protocolo entre o Instituto do Consumidor e a Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa, o Observatório (entretanto extinto), dedicou-se, ao longo de 10 anos, à análise de anúncios relacionados com temas sensíveis ao longo de anos, tais como publicidade dirigida a menores, a bebidas alcoólicas ou a produtos financeiros.

Já em 2010, um estudo levado a cabo pelo mesmo Observatório (Pereira & Veríssimo, 2010) sobre publicidade a bebidas alcoólicas e não alcoólicas, confrontando práticas com o disposto no *Código de Autodisciplina na Comunicação Comercial das Bebidas Alcoólicas*, concluiu que 85,4% (1.067 anúncios) dos anúncios analisados continham a referência educacional recomendada pelo *Código das Boas Práticas* referente às bebidas alcoólicas. O mesmo estudo, referente ao ano anterior (Pereira & Veríssimo, 2009) concluiu que 90,66% dos anúncios analisados também continham a mesma referência, o que denota constância nas práticas publicitárias relativamente ao tema e que os anunciantes desta área de negócio cumpriam, quase na totalidade, o código de autorregulação que criaram.

Conclusões

O mapeamento exposto permite compreender que vivemos outro tempo, marcado pelo dinamismo autorregulatório dos publicitários e dos anunciantes, sem que tal esteja a desvirtuar as características da narrativa publicitária. As campanhas publicitárias continuam a exercer influência sobre hábitos e comportamentos, sejam de consumo ou de cidadania, mas dentro de um enquadramento legal e ético, que parece estar, na maior parte das situações, presente nas práticas. O exercício da publicidade faz-se, assim, entre a criatividade encantatória ou a retórica sedutora e a certeza de que “há regras sobre como quebrar regras” (Cropley, 1999), uma espécie de bom senso criativo.

A autorregulação, a par das matérias legais, parece-nos oferecer um equilíbrio entre liberdade e responsabilidade, reconhecendo os consumidores e cidadãos como alguém a quem prestar contas. Por outro, o facto de a autorregulação emanar um conjunto de documentos que monitorizam e guias de estímulo às boas práticas, proporciona um aumento da credibilidade e da confiança relativamente à publicidade.

Como já mencionado, um dos traços mais evidentes do estudo em torno das entidades de autorregulação da publicidade é o uso do termo “publicidade responsável”. É uma expressão recorrentemente utilizada, nomeadamente, pela APAN e pela ARP. O próprio Código da Publicidade, datado de 1990, e com 15 versões, demonstra uma contínua preocupação do regulador na defesa do consumidor, em prol de uma publicidade delimitada por requisitos de boas práticas e cidadania. Porém, parece dominar em textos académicos ou editoriais a endémica desconfiança ou descrença generalizada em relação à publicidade — sempre associada à manipulação e consumo.

Todavia, em nosso entender, existe um anacronismo conceptual da parte do regulador, nomeadamente quanto à definição do termo “publicidade”, sempre com pendor comercial e sem dar possibilidade de legitimação da expansão da publicidade para além do consumo.

Entre outros aspetos, no Código da Publicidade (1990) – cuja atualização mais recente data de 2019 (Lei n.º 30/2019, 2019) – persiste numa definição vaga quanto ao âmbito de atuação da publicidade, assim como num conjunto de orientações norteadas para a publicidade comercial (Balonas, 2013), omitindo a contribuição da técnica publicitária para construção de sociedades mais justas e esclarecidas, uma vez que esta se ocupa, cada vez mais, de temas para além do consumo, tais como o ambiente, a saúde, a exclusão social, as desigualdades sociais, a educação, entre muitas outras áreas, influenciando positivamente comportamentos individuais e comunitários. Por outro lado, há que verificar a capacidade legal em acompanhar e regular as novas plataformas comunicacionais – que a tecnologia e o digital trouxeram e que se tornaram dominantes enquanto canais de disseminação das mensagens publicitárias. Por fim, é necessária a atualização das terminologias utilizadas nos textos legais, num tempo em que termos se enunciam com frequência, porém, ainda fechados nos ambientes profissionais e académicos. Mas, sobretudo, distinguir entre publicidade comercial e publicidade para além do consumo, se se considerar que a publicidade reproduz e/ou influencia modelos de vida em sociedade e legitima as condutas – a publicidade é socialmente integradora (Cornu, 1990) e normativa: revela-nos o que é bom e o que é mau, o que é belo e o que é ridículo, o que é jovem, o que é maduro, o que é moderno. A consciência desta capilaridade da publicidade ditará uma revisão ao regulado, que se limita ao contexto económico.

Simultaneamente, urge corrigir a ausência de regulação dos meios digitais. É premente a adequação do texto legal face ao “novo” ecossistema comunicacional marcadamente digital – por enquanto não existem normas especificamente dirigidas aos usos da publicidade na internet (à exceção da partilha de vídeos, como já referido) e, em geral, nas plataformas digitais. Apenas encontramos um resquício de uma intenção: um guia criado em 2019, parceria entre a Direção-Geral do Consumidor (sob tutela do Ministério da Economia) e a ARP, sucinto e sem força legal. Como referem Fidalgo e Christofolletti (2014),

com os desenvolvimentos tecnológicos da era digital, e em particular com a disseminação da Internet e das múltiplas oportunidades de comunicação on-line, novos problemas e novos desafios éticos

têm vindo a colocar-se, no contexto profissional de sectores específicos (o jornalismo, a publicidade, as relações públicas, a assessoria, a produção multimédia). (p. 7).

Observamos que existe uma relativa indiferença do regulador perante uma atividade que parece exercer grande influência na forma como as sociedades se organizam, se olham e se relacionam. Mas também existe uma “ausência da opinião pública em relação à publicidade”, como refere Antonio Caro (2017, p. 122). O autor justifica esta tomada de posição ao considerar que só ocasionalmente há tomadas de posição da opinião pública perante assuntos sensíveis tratados pela publicidade, e “são geralmente ativadas por grupos minoritários” (p. 122), que se sentem atingidos pela mensagem, dando o exemplo de associações feministas, quando se manifestam contra certas campanhas publicitárias que usam a imagem objetificada do corpo da mulher. Por conseguinte, a publicidade, ela própria, precisa de se afirmar socialmente, sendo o enquadramento legal fundamental para este processo de clarificação e promoção dos seus usos.

Por outro lado, parece existir um fosso entre a regulação e as práticas dos profissionais da publicidade. Efetivamente, a publicidade caracteriza-se por um temperamento próximo de uma certa transgressão (permitida) ou tendência para a distração “regulatória” talvez pela sua íntima ligação à criatividade. Mas, como refere Cropley (1999), a propósito da criatividade, “há regras sobre como quebrar regras” (p. 518).

Em suma, mais do que fornecer um mapeamento quanto ao mosaico que regula a publicidade em Portugal, este capítulo tem como derradeiro objetivo propor um conjunto de recomendações aos reguladores e aos profissionais, decorrentes dos resultados obtidos.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

Abreu Advogados. (2019, 6 de maio). *Publicidade online – As regras*. <https://abreuadvogados.com/conhecimento/publicacoes/artigos/publicidade-online-as-regras-para-influenciadores-e-anunciantes/>

Associação Portuguesa das Agências de Publicidade, Comunicação e Marketing. (s.d.). *Estatutos da APAP*. https://assets-global.website-files.com/651d357107d6e4f2a8de79f6/6557478c404000a8a04650c6_apap%20estatutos%202015.pdf

Associação Portuguesa de Anunciantes. (s.d.-a). *Boas práticas*. Retirado a 26 de agosto de 2022, de <https://apan.pt/comunicacao/boas-praticas/>

Associação Portuguesa de Anunciantes. (s.d.-b). *Estatutos*. Retirado a 26 de agosto de 2022, de <https://apan.pt/sobre-nos/estatutos/>

Auto Regulação Publicitária. (s.d.-a). *Manual*. https://auto-regulacaopublicitaria.pt/wp-content/uploads/2021/09/Manual_ARP.pdf

Auto Regulação Publicitária. (s.d.-b). *O que é a auto-regulação*. Retirado a 26 de agosto de 2022, de <https://auto-regulacaopublicitaria.pt/auto-regulacao/>

Balonas, S. (2013). *A publicidade a favor de causas sociais: Caracterização do fenómeno em Portugal, através da televisão* [Tese de doutoramento, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://hdl.handle.net/1822/28623>

Balonas, S. (2018). Decoding advertising on the social sphere/Decodificando la publicidad en la esfera social. In A. D. Melo & M. Duque (Eds.), *ParticipAD – Participatory advertising: A global perspective with a Latin American focus/Publicidad participativa: Una perspectiva global con un enfoque latinoamericano* (pp. 51–69). CECS.

Balonas, S. (2019). Que a Força esteja contigo – Os desafios da publicidade na nova galáxia comunicacional. *Media & Jornalismo*, 19(34), 13–34. https://doi.org/10.14195/2183-5462_34

Baynast, A., & Lendrevie, J. (2014). *Publicitor: Publicité online & offline* (8.ª ed.). Dunod.

Brandão, N. G., & Burnay, C. D. (2019). Marcas, produtos e temáticas na ficção televisiva: Um ensaio sobre o placement como estratégia de produção. *Media & Jornalismo*, 19(34), 83–94. https://doi.org/10.14195/2183-5462_34

Caro, A. (2017). *Comprender la publicidad* (2.ª ed.) Librería Humanitas; Universidad Nacional de Tucumán.

Cathelat, B. (1992). *Publicité et société*. Petit Bibliothèque Payot.

Código da Publicidade, Decreto-Lei n.º 330/1990, de 23 de outubro, Diário da República n.º 245/1990, Série I de 1990-10-23 (1990). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1990-34537375>

Cornu, G. (1990). *Sémiologie de l'image dans la publicité*. Les Éditions d'Organisation.

Cropley, A. J. (1999). Definitions of creativity. In M. A. Runco & S. R. Pritzker (Eds.), *Encyclopedia of creativity* (Vol. 1; pp. 511–524). Academic Press.

Dahlen, M., & Rosengren, S. (2016). If advertising won't die, what will it be? Toward a working definition of advertising. *Journal of Advertising*, 45(3), 334–345.

Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de janeiro, Diário da República n.º 14/1995, Série I-A de 1995-01-17 (1995). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/6-1995-146566>

Decreto-Lei n.º 224/2004, de 4 de dezembro, Diário da República n.º 284/2004, Série I-A de 2004-12-04 (2004). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/224-2004-209822>

Direção-Geral do Consumidor. (s.d.). *Informação sobre as regras e boas práticas na comunicação comercial no meio digital: Guia para influenciadores e anunciantes*. <https://www.consumidor.gov.pt/pagina-de-entrada/guia-informativo-sobre-regras-e-boas-praticas-na-comunicacao-comercial-no-meio-digital.aspx>

Durães, P. (2020, 28 de maio). *APAN criar observatório para trazer transparência à publicidade online*. Meios e Publicidade. <https://www.meiosepublicidade.pt/2020/05/apan-cria-observatorio-trazer-transparencia-publicidade-online/>

European Audiovisual Observatory. (2021). *Mapping of national rules applicable to video-sharing platforms: Illegal and harmful content online*. <https://rm.coe.int/mapping-on-video-sharing-platforms-2021-full-report/1680a43575>

Fidalgo, J., & Christofoletti, R. (2014). Ética na comunicação: Nota introdutória. *Comunicação e Sociedade*, 25, 7–10. [https://doi.org/10.17231/comsoc.25\(2014\).1852](https://doi.org/10.17231/comsoc.25(2014).1852)

García, D. A., Blanco, E. F., & Delgado J. B. (2013). El sector publicitario en su triple vertiente económica, estructural y cultural. *Palabra Clave*, 16(1), 182–214.

Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial. (2014). *Guia de boas práticas de comunicações de marketing digital e publicidade comportamental online no âmbito da auto-regulação*. https://auto-regulacaopublicitaria.pt/wp-content/uploads/2017/07/GUIA_VERSAO_FINAL.pdf

Kotler, P., & Keller, P. (2015). *Marketing management*. Pearson Education.

Laurie, S., Mortimer, K., & Beard, F. (2019). Has advertising lost its meaning? Views of UK and US millennials. *Journal of Promotion Management*, 25(6), 765–782. <https://doi.org/10.1080/10496491.2018.1536623>

Lei da Televisão, Lei n.º 27/2007, de 30 de junho, Diário da República n.º 145/2007, Série I de 2007-07-30 (2007). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-34561375>

Lei n.º 30/2019, de 23 de abril, Diário da República n.º 79/2019, Série I de 2019-04-23 (2019). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/30-2019-122151046>

Lei n.º 46/2012, de 29 de agosto, Diário da República n.º 167/2012, Série I de 2012-08-29 (2012). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-2012-174793>

Lei n.º 55/2012, de 6 de setembro, Diário da República n.º 173/2012, Série I de 2012-09-06 (2012). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/55-2012-174871>

Lei n.º 74/2020, de 19 de novembro, Diário da República n.º 226/2020, Série I de 2020-11-19 (2020). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/74-2020-148963298>

Lipovetsky, J. (2007). *A felicidade paradoxal* (P. Xavier, Trad.). Edições 70. (Trabalho original publicado em 2006)

Machado, A. (2002, 10 de fevereiro). Novo Observatório da Publicidade passa anúncios a pente fino. *Público*. <https://www.publico.pt/2002/02/10/jornal/novo-observatorio-da-publicidade-passa-anuncios-a-pente-fino-167270>

Melo, A., & Sousa, H. (2014). Ética e regulação na publicidade: Perceções do campo profissional. In H. Sousa, M. Pinto, J. Fidalgo, S. Jedrzejewski, E. Costa, A. Melo, L. Santos, S. Denicoli, M. Lameiras, & M. Barbosa (Eds.), *Media policy and regulation: Activating voices, illuminating silences* (pp. 169–176). CECS. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/29770>

Pereira, F., & Veríssimo, J. (2003). *Relatório final: Análise da publicidade*. Observatório da Publicidade. <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/12697>

Pereira, F., & Veríssimo, J. (2009). *Relatório de análise da publicidade: Publicidade relativa a bebidas alcoólicas*. Observatório da Publicidade <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/15495>

Pereira, F., & Veríssimo, J. (2010). *Relatório de análise da publicidade: Publicidade relativa a bebidas alcoólicas*. Observatório da Publicidade. <http://hdl.handle.net/10400.21/15496>

República Portuguesa. (2019, 29 de março). *Guia de boas práticas sobre publicidade no meio digital*. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=guia-de-boas-praticas-sobrepublicidade-no-meio-digital->

Richards, J., & Curran C. (2002). Oracles on “advertising”: Searching for a definition. *Journal of Advertising*, 31(2), 63–77. <https://doi.org/10.1080/00913367.2002.10673667>

Rossiter, J., Percy, L., & Bergkvist, L. (2018). *Marketing communications: Objectives, strategy, tactics*. SAGE.

Solomon, M. (2018). *Consumer behavior: Buying, having and being*. Prentice Hall.

Veríssimo, J. (2008). *As representações do corpo na publicidade*. Editora Colibri.

Veríssimo, J. (2021). Retórica clássica e storytelling na práxis publicitária. *Comunicação e Sociedade*, 40, 207–223. [https://doi.org/10.17231/comsoc.40\(2021\).3514](https://doi.org/10.17231/comsoc.40(2021).3514)

Ativismo e Participação nas Políticas de Comunicação em Portugal: Experiências Limitadas e Inconsequentes

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.103.9>

Ana Duarte Melo

Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais,
Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0002-4598-7174>
anamel@ics.uminho.pt

Fábio Ribeiro

Departamento de Letras, Artes e Comunicação, Escola das Ciências Humanas e Sociais,
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal/Centro de Investigação em
Comunicações Aplicadas e Tecnologias, Universidade Lusófona, Porto, Portugal/Centro de
Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências
Sociais, Universidade do Minho, Braga, Portugal
<https://orcid.org/0000-0001-8071-6145>
fabior@utad.pt

Resumo

Numa investigação reflexiva sobre uma área de (pretensa) mobilização social relacionada com as políticas de comunicação, cruzando o papel ativo de cidadãos e organizações do espaço público e os meios de comunicação, procurou-se verificar um comportamento significativo de interferência no quotidiano dos média, tanto do ponto de vista das possibilidades legais existentes, como a partir de casos onde o clamor social se manifestou em alguma esfera específica dos média. Através de uma pesquisa no *site* do Parlamento português e de notícias nos principais motores de busca, conclui-se que, nesta matéria, a cultura de ativismo *bottom-up* apresenta

debilidades derivadas de uma desorganização evidente das estruturas sociais que procuram marcar uma voz ativa nos média. Apenas alguns episódios esporádicos, sobretudo no caso televisivo, suscitam alguma mobilização social, mas rapidamente perdem o fulgor inicial de contestação.

Palavras-chave

bottom-up, participação, políticas de comunicação, média, legislação

Introdução

Como é que o cidadão participa, intervém, protesta ou de alguma forma influencia as políticas de comunicação em Portugal? Ou, por outras palavras, como é que os cidadãos se organizam (ou não) para participarem no desenho e na implementação das políticas de comunicação? Que questões merecem a atenção, o debate ou a mobilização dos portugueses, quer individualmente, quer em estruturas organizadas?

Este trabalho debruçou-se sobre a última década, perscrutando duas linhas de investigação em busca de pistas sobre a participação dos cidadãos, da base para o topo, relacionada com as políticas de comunicação: o mapeamento de iniciativas legislativas cidadãs no âmbito da atividade parlamentar e a identificação de movimentos ativistas ou discussões argumentativas no espaço público.

Paralelamente, sentiu-se a necessidade de enquadrar esta temática com algumas das questões teóricas e discussões concetuais que, a par do enquadramento legal e jurídico, enformam estruturalmente esta questão, refletindo criticamente sobre as condições de participação, motivações, barreiras e desafios, manifestas ou latentes, que foi possível observar e deduzir.

Com o intuito de estabelecer uma plataforma de compreensão sobre os fenómenos de ativismo e participação da base para o topo relacionados com as políticas de comunicação em Portugal, convocam-se algumas ideias estruturantes que foram consideradas relevantes, nomeadamente, a ideia de participação e o ativismo *bottom-up* (baixo para cima).

Revisão Conceptual Sobre Participação

Sendo central na teoria democrática (Pateman, 1970), considerado geralmente como um garante e uma pré-condição da democracia, o conceito de

“participação” está indelevelmente associado à ideia de partilha ou redistribuição do poder no sentido de um equilíbrio que permita a legitimação representativa e deliberativa, mesmo nas visões mais contemporâneas que alargam o universo representado aos não-humanos (Latour, 2020).

A autora seminal Sherry Arnstein (1969) faz equivaler a ideia de participação cidadã ao poder efetivo do cidadão e propõe um modelo metafórico para a sua análise, uma escada de participação, para avaliar a participação dos governados no seu próprio governo. Este modelo viria a ter múltiplas adaptações, aplicações e referências críticas (Carpentier, 2016; Hart, 1992, 2008).

Associadas a este conceito, várias dimensões importantes serão convocadas por diversos autores. Por um lado, a ideia de acesso, de níveis diferenciados de participação e envolvimento (Arnstein, 1969), de agência e de deliberação, centrais para os conceitos de “democracia deliberativa”, “esfera pública” e “sociedade civil” (Habermas, 2020). Por outro lado, o conceito de “cultura da participação e da convergência” (Jenkins, 2006, 2014) afasta-se da ideia de participação política pura ou radical, significando a adoção e enraizamento dos hábitos e atitudes dos cidadãos no seu quotidiano vivenciado (Bakardjieva, 2003; Melo & Duque, 2018).

Os vários níveis, graus de envolvimento e modos de participação, bem como as limitações e barreiras à participação, têm sido esmiuçados em diversos contextos. Alguns autores associam a definição de “participação” à direção do fluxo de informação (Rowe & Frewer, 2005), outros aprofundam distinções mais específicas entre “informação, consulta e participação” (Witteveen et al., 2022, p. 114).

A emergência de recursos tecnológicos e mediáticos facilitadores da participação originou discursos otimistas (Jenkins & Ito, 2015; Papacharissi, 2004), mas há certamente uma diferença entre a existência de estruturas que permitem a participação e a existência de estratégias e procedimentos fluídos que as tornam dinâmicas e vivenciadas (Carpentier, 2009). Witteveen et al. (2022) preconizam a transformação dos cidadãos em *stakeholders* (intervenientes) nos processos deliberativos, de igual para igual nas estruturas de poder, aproximando os paradigmas das teorias políticas e dos modelos organizacionais contemporâneos.

Porém, este alinhamento é acompanhado pelo interesse sobre as dimensões da participação que abordam outra face mais oculta, associada à emergência de paradigmas totalitários, populistas e polarizados de instrumentalização da participação (Bouchard, 2016), pseudoparticipação ou

participação obscura ou negativa (Lutz & Hoffman, 2017; Quandt, 2018), e que tem vindo a emergir na academia e no discurso social e político, sublinhando a relevância do resgate da participação (Ribeiro et al., 2019) nas suas diversas dimensões conceptuais e pragmáticas e nos seus múltiplos sentidos positivos, relevantes e construtivos (Carpentier et al., 2019).

Ativismo e Movimentos *Bottom-Up*

A expressão “bottom-up” não é propriamente estranha ao léxico contemporâneo. De um modo simplista, procura designar movimentações que reconhecem a atribuição de determinados papéis em que existem hierarquias, do ponto de vista profissional, social, sindical, familiar, entre outras possibilidades. Esta noção sugere igualmente que os indivíduos colocados nessa posição teoricamente mais desnivelada procuram desenvolver estratégias de alcance e visibilidade junto de estruturas superiores.

Com efeito, a literatura científica procurou dar uma robustez mais consistente a esta perceção, que ultrapassa o mero senso comum. Na verdade, através de uma pesquisa na base de dados Google Académico ou nas revistas indexadas na Scopus, incluindo de editoras mundialmente reconhecidas, como a Taylor & Francis, parece não existir uma produção académica particularmente significativa sobre “estratégias bottom-up” e “média”. Ainda que esta perceção pudesse beneficiar de uma revisão sistemática mais apurada, a verdade é que muitas das referências a estes conceitos surgem, com frequência, no âmbito da economia, gestão ou, até, da psicologia. Esta situação não impede, porém, que efetuemos uma análise breve sobre a forma como os investigadores estudaram este assunto.

Como se referiu, não existe, parece-nos, uma proximidade entre o conceito que aqui protagonizamos e as ciências da comunicação. Talvez derive de uma questão eminentemente conceptual, uma vez que o propósito participativo que enunciamos cumpre-se, claramente, noutros estudos em comunicação. No entanto, as bases de dados anteriormente mencionadas sugerem claramente uma predominância de áreas como a educação, a psicologia, a gestão e a economia na definição concreta de “participação bottom-up”.

Røvik (1998) considera que, no caso dinamarquês, muitas organizações já incluíam uma cultura institucional aberta à participação que provém de públicos e clientes não especializados. Entendia-se que era um sinal de maturidade e que ajudava a perceção pública das organizações. O autor

norueguês, que se dedicou ao estudo da teoria das organizações, defende que a integração de iniciativas *bottom-up* pode cumprir-se com tarefas de auscultação permanente das percepções públicas de uma instituição, ao mesmo tempo que admite uma certa “ambiguidade” neste termo, que deriva inclusivamente da percepção diferenciada que as pessoas tinham sobre este tipo de opções políticas participativas. Huldgård (1998) reconhece que este conceito defende a natural obviedade de que existem diferentes papéis sociais, definidos em torno de hierarquias.

Por isso, assumindo como naturais estes planos desnivelados de atuação, importa considerar a viabilidade deste tipo de políticas *bottom-up*. Vários autores sublinham o carácter inovador deste tipo de abertura à sociedade e alguns chegam a ser ainda mais otimistas, na medida em que defendem que a resolução de problemas pode ser alcançada com a integração de públicos não-especializados (Termeer et al., 2015; Urpelainen, 2013). Focando-se no caso da governação a nível regional, Kroll (2015) lembra a criação de polos industriais de elevado impacto local quando os atores mais relevantes de um determinado contexto geográfico eram convidados a participar num projeto de dinamização económica. Tödtling et al. (2021) definem estes casos como pequenas vitórias – *small wins* –, como ambiente de um desenvolvimento sustentável, fruto de uma participação alargada.

Abordagem Empírica (Observação e Análise de Casos)

Usando a análise documental e o estudo de casos múltiplos como base metodológica, estudaram-se num primeiro momento as iniciativas legislativas dos cidadãos registadas no *site* do Parlamento e, posteriormente, procurou-se identificar outros casos de ativismo e mobilização cidadã na esfera pública a partir das referências encontradas nos média. De acordo com Cellard (1997/2008), a pesquisa documental favorece a observação de conhecimentos, mentalidades, práticas de indivíduos, grupos ou dinâmicas sociais. Reconhecendo a vastidão de possibilidades de pesquisa no quadro documental, Salge et al. (2021) consideram que a sistematização de uma análise que resulta da identificação de documentos oferece condições para uma compreensão da realidade que perdura no tempo e inspira trabalhos complementares. Este constructo racional (Gil, 2008) não fica, por isso, imune à crítica e às limitações metodológicas. Segundo o autor, a interpretação dos documentos releva de uma natureza subjetiva do ser humano, pelo que a falibilidade não pode ser descurada. Um documento produzirá tantas leituras quantas as abordagens suscitadas por

esse elemento. Com efeito, petições e notícias representam um posicionamento sobre a realidade, sendo naturalmente já condensadas naquele registo relativamente curto.

No que diz respeito ao quadro temporal da recolha dos dados, esta pesquisa insere-se numa observação desenvolvida ao longo de dezembro de 2022. Em ambos os casos, utilizaram-se palavras-chave próximas do tema aqui em análise como forma de localizar informação pertinente. Assim, no caso da pesquisa relacionada com as iniciativas legislativas dos cidadãos usaram-se, em pesquisa simples ou combinada, com uma seleção por relevância, as seguintes palavras-chave: “comunicação”, “comunicação social”, “políticas de comunicação”, “iniciativa”, “política”, “autoria não partidária”, “desinformação”, “literacia”, “publicidade”, “audiovisual”, “cinema”, “imprensa”, “rádio”, “televisão” e “digital”. No caso da vertente de pesquisa relacionada com a identificação de movimentos ativistas ou discussões argumentativas no espaço público, as palavras-chave utilizadas foram “mídia”, “protesto”, “polémica”, “cidadãos”, “petições”.

Iniciativas Legislativas dos Cidadãos Relacionadas com Políticas de Comunicação

No sentido de identificar estruturas que permitem a participação da base para o topo nas políticas de comunicação em Portugal, explorámos o *site* do Parlamento (<https://www.parlamento.pt>). Existem três tipos de direitos de iniciativa dos cidadãos: petições, iniciativas legislativas de cidadãos e iniciativas de referendo dos cidadãos.

As petições são “um direito universal e gratuito” (Lei n.º 43/90, 1990, art. 5), previsto constitucionalmente, que se exerce “através de uma exposição escrita, dirigida ao Presidente da Assembleia da República, que pode ser assinada por um único cidadão” ou por entidades coletivas para “defesa de direitos, da Constituição, da lei ou do interesse geral” (Assembleia da República, s.d.-a).

Nos últimos 10 anos, sensivelmente (de junho de 2011 a dezembro de 2022), foram registadas 469 petições, distribuídas em quatro legislaturas, de acordo com a Tabela 1.

Tabela 1 Petições submetidas à Assembleia da República (2011–2022).

Petições (pesquisa efetuada em dezembro de 2022)	
Legislatura	Número de petições
Legislatura XV (2022–03–29 a ...)	98
Legislatura XIV (2019–10–25 a 2022–03–28)	127
Legislatura XIII (2015–10–23 a 2019–10–24)	117
Legislatura XII (2011–06–20 a 2015–10–22)	127
Total	469

Em 2020, a Assembleia da República publicou *Guia Prático: O Exercício do Direito de Petição Perante a Assembleia da República* (Garvão & Freire, 2020), em que se esclarecem direitos e deveres, procedimentos e tramitações e em que é possível também ter um relance sobre o exercício efetivo deste direito, nomeadamente, a partir de dados estatísticos relativos ao período de 1991–2019, “ajudando a compreender se, e de que forma, o sistema de petições está a conseguir ir ao encontro dos seus objetivos, como o de reforçar o envolvimento com os cidadãos, garantindo uma resposta em tempo razoável” (Garvão & Freire, 2020, p. 41).

Por um lado, o número de petições submetidas por ano tem vindo a aumentar, o tempo de resposta tem vindo a melhorar e as petições debruçam-se na sua esmagadora maioria sobre assuntos de interesse geral – 92% para dados de 2005 a 2011 (Garvão & Freire, 2020, p. 41) –, demonstrando uma prática participativa efetiva e um aparente sinal do dinamismo da democracia portuguesa. Por outro lado, o mesmo documento revela que os peticionários têm em média 44 anos, em linha com a população em geral, mas são maioritariamente cidadãos do sexo masculino (75%) e maioritariamente da região da Grande Lisboa, indiciando que, embora o direito de petição seja virtualmente acessível a todos os cidadãos portugueses, o seu exercício prático parece “revelar uma sobre representação ‘da voz’ dos homens e dos cidadãos da área de Lisboa, respetivamente” (Garvão & Freire, 2020, p. 43), evidenciando um enviesamento da representatividade desta forma de participação.

Em todo o caso, analisando as temáticas das petições ao longo de quatro legislaturas, verifica-se que apenas três se relacionam com comunicação, com foco na utilização de meios publicitários, quer para efeitos de sensibilização e regulação rodoviária (Assembleia da República, 2021), quer relacionada com a regulamentação da comunicação em termos de propaganda eleitoral (Assembleia da República, 2022), quer em termos de equidade no exercício do direito de antena (Assembleia da República, 2015), como expresso na Tabela 2.

Tabela 2 Petições submetidas à Assembleia da República relacionadas com comunicação (2011–2022).

Petições (pesquisa efetuada em dezembro de 2022)	
Legislatura/número de petição	Tema
Legislatura XV (2022–03–29 a ...) 61/XV/1	Estabelecer um prazo para remoção da propaganda eleitoral
Legislatura XIV (2019–10–25 a 2022–03–28) 327/XIV/3	Solicitar campanhas de sensibilização na comunicação social e <i>outdoors</i> para a coabitação entre veículos motorizados e ciclistas/utilizadores de bicicletas
Legislatura XII (2011–06–20 a 2015–10–22) 506/XII/4	Solicitar a criação de meios televisivos para o exercício do direito de antena dos candidatos a eleições em termos equitativos

As iniciativas legislativas dos cidadãos são um direito previsto no Artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (1976) e estabelecido efetivamente pela Lei n.º 17/2003 (2003), de 4 de junho, que prevê que “grupos de cidadãos eleitores possam apresentar projetos de lei e participar no procedimento legislativo a que derem origem” (art. 1). O exercício deste direito é consubstanciado “através da apresentação à Assembleia da República de projetos de lei subscritos por um mínimo de 20 000 cidadãos eleitores” (Lei n.º 17/2003, 2003, art. 6).

A pesquisa efetuada em dezembro de 2022 indica que na última década, sensivelmente (de junho de 2011 a dezembro de 2022), foram registados 3.751 projetos de lei submetidos à Assembleia da República, distribuídos em quatro legislaturas, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 Iniciativas de projetos de lei submetidos à Assembleia da República (2011–2022).

Iniciativas de projetos de lei (pesquisa efetuada em dezembro de 2022)	
Legislatura	Número de registos de projetos de lei
Legislatura XV (2022–03–29 a ...)	419
Legislatura XIV (2019–10–25 a 2022–03–28)	1.034
Legislatura XIII (2015–10–23 a 2019–10–24)	1.248
Legislatura XII (2011–06–20 a 2015–10–22)	1.050
Total	3.751

Destes projetos, apenas 15 tiveram origem em iniciativas dos cidadãos e nenhum deles se relaciona com as políticas de comunicação ou os média, versando sobre as mais variadas temáticas, desde a saúde ao ensino, à precariedade no trabalho, passando pela proteção da maternidade e da paternidade, os direitos dos animais ou pelo direito à água (Tabela 4).

Tabela 4 Iniciativas de projetos de lei da autoria de cidadãos submetidos à Assembleia da República (2011–2022)

Número/ legislatura	Tema
357/XV	"Instituir o dia 16 de maio como o 'Dia do Portugal Activo'"
809/XIV	"Valorização do ensino politécnico nacional e internacionalmente"
581/XIV	"Proibição das corridas de cães em Portugal"
513/XIV	"Lei que procede à nacionalização dos CTT"
214/XIV	"Procriação medicamente assistida post mortem"
133/XIV	"Procede à segunda alteração ao regime da carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica - Decreto-Lei n.º 111/2017, de 31 Agosto - ; à primeira alteração do regime legal da carreira aplicável aos técnicos superiores das áreas de diagnóstico e terapêutica, doravante designada TSDT, em regime de contrato de trabalho - Decreto-Lei n.º 110/2017, de 31 de Agosto - e à primeira alteração ao regime remuneratório aplicável à carreira especial de técnico superior das áreas de diagnóstico e terapêutica, bem como as regras de transição dos trabalhadores para esta carreira, que regulamenta o primeiro - Decreto-Lei n.º 25/2019, de 11 de Fevereiro"
33/XIV	"Instituir o dia 16 de maio como o 'Dia do Portugal Activo'"
1236/XIII	"Termina com a atribuição de apoios financeiros por parte de entidades públicas para a realização de actividades tauromáquicas"
1195/XIII	"Revogação da Resolução da Assembleia da República n.º 35/2008, de 29 de julho (Aprova o Acordo do Segundo Protocolo Modificativo ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa)"
995/XIII	"Manutenção e abertura de farmácias nas instalações dos hospitais do Serviço Nacional Saúde"
944/XIII	"Consideração integral do tempo de serviço docente prestado durante as suspensões de contagem anteriores a 2018, para efeitos de progressão e valorização remuneratória"
976/XII	"Terceira alteração a Lei n.º 92/95, de 12 de setembro, sexta alteração ao Decreto-Lei n.º 276/2001, de 17 de outubro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 313/2003, de 17 setembro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 314/2003, de 17 de dezembro, primeira alteração à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, primeira alteração à Portaria n.º 421/2004, de 24 de abril - Proíbe o abate indiscriminado de animais pelas câmaras municipais, institui uma política de controlo das populações de animais errantes e estabelece condições adicionais para criação e venda de animais de companhia"
790/XII	"Lei de apoio à maternidade e paternidade pelo direito de nascer"
368/XII	"Proteção dos direitos individuais e comuns à água"
142/XII	"Lei contra a precariedade"

Contudo, foi possível identificar propostas de projetos de lei, emanados dos diferentes grupos parlamentares ou de deputados não inscritos, relacionados com audiovisual, desinformação, direitos humanos na era digital, televisão digital terrestre (TDT), rádio e televisão (estatutos, financiamento e definição de um programa estratégico do serviço público, etc.), apoios aos meios de comunicação social, produção cinematográfica, publicidade, entre outros.

As iniciativas populares de referendo, estando regulamentadas pela Lei Orgânica do Regime do Referendo (1998), consideram as propostas de cidadãos em “número não inferior a 60 000, recenseados no território nacional” e estão previstas também na Constituição da República Portuguesa (1976), que, no seu Artigo 115.º, define que só “questões de relevante interesse nacional” devem ser objeto de referendo.

Este processo é facilitado por uma plataforma eletrónica (<https://participacao.parlamento.pt>), disponibilizada pela Assembleia da República, que permite o registo da proposta e o próprio processo de recolha de assinaturas, dentro de prazos estipulados. É um processo livre e gratuito, no entanto, a eventual aprovação do projeto de resolução não implica a convocação automática de um referendo, cuja convocação cabe constitucionalmente ao Presidente da República.

À data da recolha desta pesquisa (dezembro de 2022), o *site* do Parlamento apenas disponibilizava uma iniciativa de referendo (Assembleia da República, s.d.-b), relacionada com o acordo ortográfico, que propõe a referendo a seguinte pergunta: “concorda que o Estado Português continue vinculado a aplicar o ‘Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa’ de 1990, bem como o 1.º e o 2.º Protocolos Modificativos ao mesmo Tratado, na ordem jurídica interna?” (para. 12). Esta iniciativa, proposta por uma comissão representativa de 47 elementos, exibia um total de 1.629 assinaturas, 1.596 das quais recolhidas online.

O boletim da Assembleia da República, ComunicAR, publicado em março de 2020, refere, na sua rubrica “Parlamentês” (*Iniciativa Popular de Referendo*, 2020), que: “do total de 43 iniciativas de referendo apreciadas pela AR até janeiro de 2019, três foram da iniciativa de cidadãos” (para. 12), acrescentando-se em nota de rodapé que

as três iniciativas foram rejeitadas. A primeira, de 2004, propunha a realização de um referendo sobre a descriminalização da interrupção voluntária da gravidez, a segunda, de 2006, propunha a realização de

um referendo sobre as questões da procriação medicamente assistida, e a terceira, de 2010, propunha a realização de um referendo sobre o casamento entre pessoas do mesmo sexo.

Ativismo na Esfera Pública: O Caso dos Média

Há quase duas décadas, Manuel Pinto (2004) desenvolveu um estudo em que se procurava mapear diversas formas de participação dos cidadãos no panorama mediático português. Com efeito, esse propósito de investigação incluía, entre outras formas de participação, diversas estratégias que contemplavam iniciativas que partiam de cidadãos anónimos. Entre as múltiplas iniciativas assinaladas, o trabalho revelava a dinâmica de duas associações em particular: (a) a Associação Portuguesa de Consumidores dos Media (ACMedia); e (b) a Associação de Telespectadores (ATV).

Quase 20 anos depois, através de múltiplas pesquisas, verifica-se uma total inatividade destas dinâmicas. A ACPMedia ainda surge nos motores de busca, designadamente numa página online (<https://empresite.jornaldenegocios.pt/ACMEDIA-ASSOCIACAO-PORTUGUESA-CONSUMIDORES-MEDIA.html>), onde constam empresas registadas pelos serviços tributários, mas o *site* e o telefone indicados estão indisponíveis. Apesar de o *site* sugerir que a empresa mantinha o registo legal em junho de 2022, com sede em Lisboa, não se vislumbra qualquer dinamismo, nem ações concretas que demonstrem um plano de atividades presente ou futuro.

Por sua vez, a ATV apresenta um *site* próprio (<https://associacaotelespec.wix-site.com/atvtelespectadores>), mas não se percebe qualquer atividade rotineira, ações, posicionamentos específicos ou projetos futuros. A página funciona essencialmente como uma apresentação simples da iniciativa, fundada, aparentemente, em dezembro de 1991, de “uma associação sem fins lucrativos representativa dos espectadores de televisão”. Apesar de referir que “ao longo destes mais de vinte anos tem desenvolvido a sua actividade de defesa dos direitos dos telespectadores, nomeadamente direito a uma informação livre e pluralista e a uma programação plural e com preocupações culturais e de defesa de valores de cidadania”, o *site* não evidencia qualquer registo desta suposta atividade. A ATV refere que “diversas personalidades da sociedade portuguesa têm, ao longo do tempo e de várias formas, colaborado com a ATV. O seu primeiro presidente da Mesa da Assembleia Geral foi David Mourão-Ferreira, o qual exerceu o cargo até à sua morte”.

Mais recentemente surgiu a plataforma D3 – Pela Defesa dos Direitos Digitais. De acordo com informação publicada no *site* (<https://direitosdigitais.pt/>), a D3 assume-se como uma “frente de batalha dos direitos digitais em Portugal” que luta “por causas” consideradas “essenciais à sociedade do século XXI, ainda que tendam a passar um pouco despercebidas a muitas pessoas: problemas relacionados com direitos fundamentais em contexto tecnológico, em especial quando envolvem a utilização da Internet” (Defesa dos Direitos Digitais, s.d.-b, para. 3). Inserida num quadro internacional específico e mais alargado, a D3 insere-se no movimento global dos direitos digitais, nomeadamente como “o único representante português na European Digital Rights, observador desde Dezembro de 2017 e membro efectivo desde 25 de Abril de 2020” (para. 12). Totalmente dinamizada por cidadãos anónimos, que procuram marcar um espaço na agenda pública no que se refere ao debate sobre direitos e liberdades do mundo online, a D3 conta com mais de 50 associados, num quadro de atividades que começou em junho de 2016. Em traços gerais, a associação debate-se por três objetivos relacionados com as seguintes dimensões, conforme informação disponível no *site*: (a) direito de autor: “reencontrar o equilíbrio perdido ao longo dos últimos anos na legislação de direito de autor, promovendo o interesse público no acesso à cultura e ao conhecimento”; (b) liberdade de expressão: “defender a liberdade de expressão na Internet, opondo-nos a medidas de censura de discursos e conteúdos publicados na rede sem intervenção judicial; defender o princípio da neutralidade da rede”; e (c) privacidade: “o direito à privacidade é um pressuposto de uma sociedade livre. Hoje, a privacidade encontra diversos desafios tais como a vigilância de cidadãos por parte de governos e empresas, e a utilização abusiva de dados pessoais”.

Contrariamente às iniciativas anteriormente apresentadas, o *site* da D3 revela uma atividade permanente dos associados, da qual podemos destacar a tomada de posição relativamente à consulta pública da Autoridade Nacional de Comunicações sobre pacotes *zero-rating*, a 30 de dezembro de 2022, um texto sobre a recente aquisição do Twitter, por Elon Musk, e a emergência da rede Mastodon como resposta a muitos dos problemas que têm vindo a ser debatidos neste contexto, em novembro de 2022.

A D3 promove ainda uma seção de *clipping* no *site* (Defesa dos Direitos Digitais, s.d.-a), onde revela diversos recortes dos média nacionais onde tem marcado uma posição e voz ativa. Apesar de o registo mais antigo se fixar em fevereiro de 2020, quando denunciou, ao *site* Sapo, os perigos associados às câmaras de vigilância da Polícia de Segurança Pública, a lista total de referências da D3 nos média é superior à centena. Num espaço de dois

anos, trata-se de um indício que comprova uma atividade intensa da associação junto dos média.

Perante a presumível ausência destas dinâmicas associadas à sociedade civil, onde não existem sequer registos nas redes sociais, parece ser inevitável considerar que, nos últimos 10 anos, os rasgos de intervenção cívica na comunicação e nos média se resumem a episódios que redundam na atualidade e pontualidade de diversas problemáticas que fizeram parte do quotidiano mediático, mas que rapidamente desapareceram do radar informativo. Recuperamos, de seguida, algumas das notícias que marcaram episódios de forte contestação cívica perante algumas situações relacionadas com os média, seguindo uma ordem anacrónica de acontecimentos, do mais antigo para o mais atual.

No final de 2012, Portugal terminava as transmissões de televisão através de sinais analógicos, num processo de migração que começou em 2007 e que procurou implementar a TDT em todo o território nacional. A transição para a TDT motivou diversos estudos académicos, entre os quais um de Sérgio Denicoli, que, em 2012, analisou criticamente todo este processo, onde, entre outras conclusões, parece ser claro que muitas regiões do país foram prejudicadas por esta alteração do consumo de televisão, bem como alguns dos contornos políticos e empresariais que levantam dúvidas sobre a transparência deste dossiê. Embora não se possa admitir que houve, em Portugal, um conjunto organizado de cidadãos que protestaram contra as más condições de receção do sinal, e dos custos associados a esta transição, a verdade é que diversos órgãos de comunicação social, sobretudo locais, denunciaram várias situações onde fica sugerida a forte contestação das pessoas perante todo este problema. A tese de Denicoli (2012), que apontava também a dificuldade da transição da TDT em áreas mais remotas e isoladas geográfica e demograficamente, é consistente com relatos sentidos em Afife (ANI, 2011) ou Caminha (“Má Recepção de Sinal da TDT Gera Protestos”, 2013), ambos no distrito de Viana do Castelo. No Portal da Queixa (<https://portaldaqueixa.com/>), um *site* criado em 2009, da responsabilidade da *start-up* tecnológica – Consumers Trust –, que serve de base para a identificação de problemas levantados por cidadãos comuns, sobram queixas relativamente à TDT (Santos, 2019) e percebe-se bem a dificuldade de receção do sinal em zonas mais isoladas, como se referiu.

As situações, que de seguida se apresentam, revelam um padrão relativamente idêntico. Perante a oferta de conteúdos televisivos disponíveis, surgem, no espaço público e mediático, diferentes denúncias por alegados

“grupos de cidadãos”. A verdade é que os média não têm ignorado este tipo de reação negativa que parte, essencialmente, das redes sociais e comunidades sem grande dinamismo de grupo; no entanto, todos estes protestos, com elevado grau de desorganização e pouca visibilidade concreta, conseguiram marcar uma agenda importante.

Em 2018, a SIC estreava *Super Nanny*, um formato de origem britânica, produzido pela Warner Bros, que na altura já tinha sido vendido para mais de 20 países, em que uma psicóloga e apresentadora acompanhava o dia a dia de famílias portuguesas, com o objetivo de ajudar a controlar situações de conflito entre pais e filhos. Pensada numa perspetiva educativa, mas com uma forte dose de *reality show*, o programa foi alvo de inúmeras críticas, que denunciavam a violação dos princípios básicos da privacidade e intimidade das crianças. Como escreveu a jornalista Sara Rodrigues (2018), na revista *Visão*, a Ordem dos Psicólogos e a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens pressionaram a Entidade Reguladora para a Comunicação Social para que adotasse uma postura firme, que se traduzisse na suspensão do formato. As pretensões viriam a ser atendidas pela SIC, que, depois de apenas dois episódios, acabaria por interromper o programa.

Um ano depois, em 2019, foi a vez de a TVI a passar por uma situação idêntica. O programa *Quem Quer Casar com o Meu Filho?* foi interrompido mais cedo do que o previsto devido a uma avalanche de críticas em que se denunciava um suposto machismo que percorria toda a narrativa do formato. Neste espaço de entretenimento, mulheres adultas das mais variadas idades mostravam-se disponíveis para se envolverem romanticamente com um determinado homem, através de uma série de jogos em que estava em causa a personalidade de cada candidata e a eventual consistência com o futuro companheiro. No entanto, toda esta sucessão de episódios em torno da definição de um casal estava sob a observação atenta da mãe do protagonista da história, que servia para tornar ainda mais complexa a trama sentimental. Em março de 2019, a TVI justificaria o fim prematuro do programa com “as fracas audiências” e a “produção não estar a corresponder às expectativas” (*TVI Decide Acabar com “Quem Quer Casar Com o Meu Filho?”*, 2019, para. 1). O que é certo é que vários jornais deram conta de inúmeras queixas de telespectadores, que denunciavam a utilização da mulher como mercadoria, desempenhando um papel secundário e acessório, que em nada privilegiava a emancipação feminina (“De ‘Pato com Laranja’ a ‘Quem Quer Casar com o Meu Filho’, Quando a Televisão Portuguesa Causa Polémica”, 2019). Ao contrário da situação anterior, neste caso não existiram

grupos organizados ou personalidades concretas responsáveis por esta interferência na programação televisiva.

Mais recentemente, em 2022, ocorreram duas situações que denunciam uma forte participação do público, ainda que revestida de anonimato, mas que se tornaram particularmente significativas. De acordo com o *Expresso*, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social deu conta de várias queixas recebidas a respeito de “alegadas situações de violência psicológica e física” (“ERC Confirma Ter Recebido Queixas de ‘Alegadas Situações de Violência Psicológica e Física’ no Programa ‘Big Brother’”, 2022, para. 1) no programa *Big Brother*, emitido pela TVI. A informação, confirmada pela própria produção do programa, adiantava que as denúncias foram “submetidas por cidadãos e associações representativas” (para. 1). Em causa estava um conjunto de comportamentos, manifestados pelo concorrente Bruno de Carvalho, ex-presidente do Sporting, que, segundo as queixas dos telespectadores, configuravam a prática do crime de violência doméstica, física e psicológica, junto da concorrente Liliana Almeida, com quem tinha iniciado uma relação sentimental durante o programa. A Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género também apresentou uma denúncia ao Ministério Público, mas todas estas iniciativas tornaram-se infrutíferas, uma vez que a TVI prosseguiu com o programa de acordo com o calendário previsto, pelo que todo este episódio se pôde resumir ao frenesim mediático de acusações sem qualquer desenlace previsível, ao contrário do que tinha sucedido em situações anteriores.

Por último, um caso que também incide sobre um conteúdo televisivo, mas com contornos bastante diferentes. Em 2022, a TVI emitiu uma reportagem, assinada por Victor Bandarra, inserida num espaço informativo noturno intitulada “Coisas do Arco da Velha”. O jornalista procurava compreender as razões que motivam alguns jovens a utilizarem roupas e adereços de moda inspirados em heróis e personagens de séries de televisão que admiravam. Ao longo da peça, Bandarra fez perguntas que foram mais tarde consideradas provocatórias e desrespeitosas: “e andas assim na rua?”, “ninguém te diz: que maluquinha é esta?”, “e vais assim para as aulas?” ou, até mesmo, “isto dá para vários fetiches. Eu direi mesmo de acasalamento”. A comunidade Cosplay Portugal criticou abertamente a TVI e o jornalista e criou até uma petição para que a estação de Queluz de Baixo pedisse desculpas a todos os aficionados (Moura, 2022). Este caso viria a ter pouco impacto e as consequências seriam praticamente invisíveis, até porque a própria petição não atingiu as 1.000 assinaturas.

A apresentação sumária destas situações, que revelam uma certa proatividade dos cidadãos junto dos média, leva-nos a concluir que a cultura participativa dos portugueses parece ainda ser muito embrionária e os poucos exemplos de um certo ativismo *bottom-up* resultam de iniciativas avulsas, pouco organizadas e longe de qualquer atenção transversal sobre a realidade dos média. Na realidade, apenas as polémicas que se criam à volta da televisão conseguem suscitar algum tipo de reação autónoma do público. Os portugueses parecem pouco incomodados com a atividade de jornais, revistas, emissoras de rádio ou das estratégias dos anunciantes, isto para mencionar outra área que não a do jornalismo.

Mesmo se pensarmos em estratégias que partem da iniciativa dos média, do apelo à participação do cidadão, o panorama é igualmente pouco animador. O número de provedores, em Portugal, associados a meios de comunicação é residual, com as exceções da RTP e do *Público*. A opinião do cidadão parece ser secundarizada ou, nos termos do que define Moreno (2006), corresponder a uma lógica de instrumentalização do cidadão, como a própria autora defende, uma “técnica de affair” (p. 311), em que os média apenas solicitam uma interação mais substantiva em situações de catástrofe natural ou climática, como são os casos da TVI, com o email euvi@tvi.iol.pt, ou do *Correio da Manhã*, com o endereço eusoucm@cmjornal.pt. Em situações de intempéries, por exemplo, como as que sucederam nas semanas da transição de 2022 para 2023, os meios jornalísticos tendem a reforçar estes apelos, mas que não configuram, de qualquer modo, a interferência ou participação dos cidadãos nas políticas de comunicação, pelo menos de uma forma regular e efetiva.

Conclusões

Como é que os cidadãos se organizam para participar nas políticas de comunicação em Portugal? As abordagens feitas no âmbito deste estudo sobre o ativismo cidadão e a participação *bottom-up* nas políticas de comunicação em Portugal, na última década, convergem, ambas, quer nas iniciativas parlamentares, quer nos média, no sentido de uma utilização residual, se não mesmo num uso desestruturado, inconsistente e maioritariamente insequente. Em termos gerais, pode concluir-se, a par com outros estudos, que parece haver uma distância entre a expectativa potenciada pela existência de estruturas e dispositivos facilitadores da participação, quer tecnológicos, quer sociais, e que um discurso apoteótico sobre as suas virtualidades, não são garante do exercício da mesma.

Todos os anos, o Reuters Institute, da Universidade de Oxford, publica um relatório sobre, em termos genéricos, a relação dos cidadãos com os média. Este instrumento de pesquisa, que procura medir, ciclicamente, diferentes níveis de satisfação perante realidades concretas da vida pública, sobretudo as que se referem ao consumo de notícias, foi feito a partir de inquiridos a mais de 90.000 utilizadores da internet em 46 países, incluindo Portugal (Pinto-Martinho et al., 2022). Em junho de 2022, escrevia-se que o relatório dava conta da diminuição do interesse dos portugueses pelas notícias, especialmente acentuado em quem tem menos rendimentos e escolaridade (*Reuters Digital Report: Número de Portugueses Interessados em Notícias Diminuiu*, 2022). O documento refere ainda que evitar as notícias “aumentou de forma significativa entre 2017 e 2022” (para. 10), já que há cinco anos a percentagem de quem afirmava nunca evitar conteúdos noticiosos era de 47%, passando para 21,7% este ano. De qualquer modo, o estudo sublinhava que os portugueses continuavam a ser dos públicos que mais confiam na informação tratada pelos jornalistas, apenas superados pela Finlândia e em igualdade com a África do Sul, estando “19 pontos percentuais acima da média global de 42%” (para. 12).

Estes dados parecem novamente demonstrar um importante paradoxo. Ora, assumindo como certa a falta de uma cultura participativa mais assertiva, transversal e organizada, parece que o papel desempenhado pelas audiências se resume a uma passividade latente, de receção dos conteúdos mediáticos, mas num quadro de apatia generalizado, pelo qual os cidadãos não serão, seguramente, os exclusivos responsáveis. Aliás, o próprio relatório, que indica a prevalência dos portugueses em consultar notícias a partir da televisão (53,6%), seguindo-se as redes sociais (19,6%), a internet excluindo redes sociais (16,5%), a rádio (7,1%) e a imprensa (3,2%), pode ajudar a explicar a centralidade do universo televisivo nos episódios de maior polémica, a interatividade (diminuta) e reação (esporádica) de alguns setores da sociedade portuguesa.

Por outro lado, em Portugal, os projetos de jornalismo colaborativo, como *Fumaça*, *Divergente* e *Setenta e Quatro*, que dinamizam a atividade a partir de donativos dos cidadãos, ainda estão longe de se consolidarem no panorama mediático. Durante alguns anos, a página de Facebook Os Truques da Imprensa Portuguesa (<https://www.facebook.com/ostruques/>) ainda acalentou a esperança de muitos que desejavam uma sociedade civil atenta às debilidades do jornalismo, a partir da iniciativa totalmente anónima, mas rapidamente se percebeu que esta iniciativa não se prolongaria, devido a intensas pressões junto dos dinamizadores desta página. Desde 2021, não se verifica qualquer atividade desta plataforma.

A acrescentar a esta reflexão, convoca-se a dicotomia existente na literatura sobre o papel ativo das audiências na equação mediática. Se, por um lado, as audiências podem ser consideradas um agente de participação ativo (Jenkins, 2014), que acrescenta valor ao produto mediático, enquanto fator de sucesso mensurável, assegurando um modelo de negócio; por outro lado, pode argumentar-se que, na medida em que não são capazes de estabelecer estratégias definidas, o seu papel, e até a sua auto-perceção (Freeman, 2005), condicionam o seu ímpeto e potencial ativista, limitando a participação da audiência a um mero estágio de interação, porventura conveniente à manutenção do *status quo* jornalístico ou informativo (Livingstone & Lunt, 2002; Swart et al., 2022).

Em suma, um pouco como uma autoestrada, que liga pontos distantes na paisagem, permitindo viagens mais fluídas e mais rápidas, mas que é pouco utilizada, as estruturas participativas não são percebidas como úteis e relevantes. Por um lado, a alegada desvalorização de temáticas centrais, como o papel dos média e da comunicação na saúde das democracias; por outro lado, não parecem ser suficientes para tornar a participação efetiva, no sentido de um verdadeiro reequilíbrio do poder, nem para motivar e informar a argumentação deliberativa através dos média, nem sequer para mobilizar a sociedade civil para o espaço público, para além de um clamor social limitado no tempo e no seu impacto efetivo. Neste sentido, estas estruturas podem até tornar-se paradoxais em si mesmas, numa profecia autoanunciada de apatia, desinteresse e ceticismo, com paralelo na ausência eleitoral consistente, resultando num aparente alheamento da coisa política em geral e, no que concerne este estudo, das políticas de comunicação em particular.

Agradecimentos

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/00736/2020 (financiamento base) e UIDP/00736/2020 (financiamento programático).

Referências

ANI. (2011, 24 de setembro). *Televisão digital continua sem resposta e sem sinal*. Afife Digital. <https://afifedigital.blogs.sapo.pt/520367.html>

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Assembleia da República. (s.d-a). *Direito de petição*. <https://www.parlamento.pt/EspacoCidadao/Paginas/DireitoPeticao.aspx>

Assembleia da República. (s.d-b). *Pela realização de um referendo sobre o “acordo ortográfico da língua portuguesa”*. <https://participacao.parlamento.pt/initiatives/192>

Assembleia da República. (2015). *Petição nº 506/XII/4*. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailPeticao.aspx?BID=12632>

Assembleia da República. (2021). *Petição nº 327/XIV/3*. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailPeticao.aspx?BID=13697>

Assembleia da República. (2022). *Petição nº 61/XV/1*. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailPeticao.aspx?BID=13794>

Bakardjieva, M. (2003). Virtual togetherness: An everyday-life perspective. *Media, Culture & Society*, 25(3), 291–313. <https://doi.org/10.1177/0163443703025003001>

Bouchard, N. (2016). The dark side of public participation: Participative processes that legitimize elected officials' values. *Canadian Public Administration*, 59(4), 516–537. <https://doi.org/10.1111/capa.12199>

Carpentier, N. (2009). Participation is not enough: The conditions of possibility of mediated participatory practices. *European Journal of Communication*, 24(4), 407–420. <https://doi.org/10.1177/0267323109345682>

Carpentier, N. (2016). Beyond the ladder of participation: An analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. *Javnost - The Public*, 23(1), 70–88. <https://doi.org/10.1080/13183222.2016.1149760>

Carpentier, N., Melo, A. D., & Ribeiro, F. (2019). Rescuing participation: A critique on the dark participation concept. *Comunicação e Sociedade*, 36, 17–35. [https://doi.org/10.17231/comsoc.36\(2019\).2341](https://doi.org/10.17231/comsoc.36(2019).2341)

Cellard, A. (2008). A análise documental. In J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. Pires (Eds.), *A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos* (A. C. Nasser, Trad., pp. 295–316). Vozes. (Trabalho original publicado em 1997)

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional. (2005). <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

De ‘Pato com Laranja’ a ‘Quem Quer Casar com o Meu Filho’, quando a televisão portuguesa causa polémica. (2019, 13 de março). *Diário de Notícias*. <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/13-mar-2019/de-pato-com-laranja-a-quem-quer-casar-com-o-meu-filho-quando-a-televisao-causa-polemica-10671661.html>

Defesa dos Direitos Digitais (s.d-a). *D3 na imprensa*. Retirado de 2 a 4 de março de 2023, de <https://direitosdigitais.pt/comunicacao/d3-na-imprensa>

Defesa dos Direitos Digitais (s.d.-b). *Sobre*. Retirado de 2 a 4 de março de 2023, de <https://direitosdigitais.pt/sobre>

Denicoli, S. (2012). *A implementação da televisão digital terrestre em Portugal* [Tese de doutoramento, Universidade do Minho]. RepositóriUM. <https://hdl.handle.net/1822/22349>

ERC confirma ter recebido queixas de “alegadas situações de violência psicológica e física” no programa “Big Brother”. (2022, 14 de fevereiro). *Expresso*. <https://expresso.pt/sociedade/2022-02-14-erc-confirma-ter-recebido-queixas-de-alegadas-situacoes-de-violencia-psicologica-e-fisica-no-programa-big-brother>

Freeman, J. (2005, 4–10 de setembro). *Large audience participation, technology, and orchestral performance* [Apresentação de comunicação]. International Computer Music Conference, Barcelona, Espanha.

Garvão, C., & Freire, M. (Eds.). (2020). *Guia prático – O exercício do direito de petição perante a Assembleia da República*. Assembleia da República.

Gil, A. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas.

Habermas, J. (2020). The public sphere: An encyclopedia article. In S. E. Bronner & D. MacKay Kellner (Eds.), *Critical theory and society* (pp. 136–142). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003059509>

Hart, R.A. (1992). *Children's participation: From tokenism to citizenship*. United Nations Children's Fund International Child Development Centre.

Hart, R.A. (2008). Stepping back from ‘the ladder’: Reflections on a model of participatory work with children. In A. Reid, B. B. Jensen, J. Nikel, & V. Simovska (Eds.), *Participation and learning: Perspectives on education and the environment, health and sustainability* (pp. 19–31). Springer.

Huldgård, L. (1998). Bløde mål og evaluering i bottom-up. In P. Bogason & E. Sørensen (Eds.), *Samfundsforskning bottom-up - Teori og metode* (pp. 134–152). Roskilde Universitets Forlag.

Iniciativa popular de referendo. (2020). Comunicar. <https://app.parlamento.pt/comunicar/V1/202003/63/artigos/art3.html>

Jenkins, H. (2006). *Convergence culture: Where old and new media collide*. New York University Press.

Jenkins, H. (2014). Rethinking ‘rethinking convergence/culture’. *Cultural Studies*, 28(2), 267–297. <https://doi.org/10.1080/09502386.2013.801579>

Jenkins, H., & Ito, M. (2015). *Participatory culture in a networked era: A conversation on youth, learning, commerce, and politics*. John Wiley & Sons.

Kroll, H. (2015). Efforts to implement smart specialization in practice – Leading unlike horses to the water. *European Planning Studies*, 23(10), 2079–2098. <https://doi.org/10.1080/09654313.2014.1003036>

Latour, B. (2020). *The parliament of things. On Gaia and the representation of non-humans*. Boom.

Lei n.º 17/2003, de 4 de junho, Diário da República n.º 129/2003, Série I-A de 2003-06-04 (2003). <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2003-73107683>

Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, Diário da República n.º 184/1990, Série I de 1990-08-10 (1990). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/43-1990-573515>

Livingstone, S., & Lunt, P. (2002). *Talk on television: Audience participation and public debate*. Routledge.

Lutz, C., & Hoffmann, C. P. (2017). The dark side of online participation: Exploring non-, passive and negative participation. *Information, Communication & Society*, 20(6), 876–897. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2017.1293129>

Má recepção de sinal da TDT gera protestos. (2013, 4 de novembro). O Caminhense. <https://jornalc.pt/ma-recepcao-de-sinal-da-tdt-gera-protestos-2/?v=35357b9c8fe4>

Melo, A. D., & Duque, M. (Eds.). (2018). *ParticipAD – Participatory advertising: A global perspective with a Latin American focus*. CECS. <https://hdl.handle.net/1822/57706>

Moreno, R. (2006). Citizens and media cultures: Hidden behind democratic formality. *Global Media and Communication*, 2(3), 299–313. <https://doi.org/10.1177/1742766506069580>

Moura, A. (2022). *Comunidade de Cosplay exige pedido de desculpas à TVI por reportagem polémica!* Central Comics. <https://www.centralcomics.com/comunidade-de-cosplay-exige-pedido-dedesculpasp-por-parte-da-tvi-por-reportagem-polemica/>

Papacharissi, Z. (2004). Democracy online: Civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. *New Media & Society*, 6(2), 259–283. <https://doi.org/10.1177/1461444804041444>

Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.

Pinto, M. (2004). *Portugal: Direitos dos telespectadores e formas de participação e associação*. <https://hdl.handle.net/1822/998>

Pinto-Martinho, A., Paisana, M., & Cardoso, G. (2022). *Portugal*. Reuters Institute. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022/portugal>

Quandt, T. (2018). Dark participation. *Media and Communication*, 6(4), 36–48. <https://doi.org/10.17645/mac.v6i4.1519>

Reuters Digital Report: Número de portugueses interessados em notícias diminuiu. (2022, 20 de junho). Dinheiro Vivo. <https://www.dinheirovivo.pt/marketing-pub/-reuters-digital-report-numero-de-portugueses-interessados-em-noticias-diminuiu-14952570.html>

Ribeiro, F., Melo, A. D., & Carpentier, N. (2019). Rescuing participation. *Comunicação e Sociedade*, 36.

Rodrigues, S. (2018, 15 de janeiro). Super Nanny vira super polémica. *Visão*. <https://visao.pt/atualidade/sociedade/2018-01-15-super-nanny-vira-super-polemica/>

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner-trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fakkbokforlaget.

Rowe, G., & Frewer, L. J. (2005). A typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, 30(2), 251–290. <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>

Salge, E., Oliveira, G., & Silva, L. (2021). Saberes para a construção da pesquisa documental. *Revista Prisma*, 2(1), 123–139. <https://revistaprisma.emnuvens.com.br/prisma/article/view/47>

Santos, C. (2019, 29 de julho). *TDT - Falhas e má qualidade na recepção da tdt*. Portal da Queixa. <https://portaldaqueixa.com/brands/tdt/complaints/tdt-falhas-e-ma-qualidade-na-recepcao-da-tdt-30389119>

Swart, J., Groot, T., Costera, I., & Broersma, M. (2022). Advancing a radical audience turn in journalism. Fundamental dilemmas for journalism studies. *Digital Journalism*, 10(1), 8–22. <https://doi.org/10.1080/21670811.2021.2024764>

Termeer, C., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680–710. <https://doi.org/10.1177/0095399712469195>

Tödtling, F., Trippel, M., & Desch, V. (2021). New directions for RIS studies and policies in the face of grand societal challenges. *European Planning Studies*, 30(11), 2139–2156. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1951177>

TVI decide acabar com “Quem Quer Casar Com o Meu Filho?”. (2019, 23 de março). Observador. <https://observador.pt/2019/03/23/tvi-decide-acabar-com-quem-quer-casar-com-o-meu-filho/>

Urpelainen, J. (2013). A model of dynamic climate governance: Dream big, win small. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 13(2), 107–125. <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9174-1>

Witteveen, L., van Arensbergen, P., & Fliervoet, J. M. (2022). Design and development of mediated participation for environmental governance transformation: Experiences with community art and visual problem appraisal. *Central European Journal of Communication*, 15(1(30)), 112–131. [https://doi.org/10.51480/1899-5101.15.1\(30\).6](https://doi.org/10.51480/1899-5101.15.1(30).6)

Notas Biográficas

Ana Duarte Melo é doutorada em Ciências da Comunicação e professora do Departamento de Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, Portugal, onde ensina publicidade, comunicação estratégica e territorial, criatividade e guionismo. Atualmente é vice-presidente para a Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, diretora-adjunta da licenciatura em Ciências da Comunicação, coordenadora do CreateLab, a agência de criatividade e inovação do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, sendo membro eleito da Comissão Coordenadora do seu Conselho Científico. Ao longo da sua carreira tem participado em vários projetos de investigação com impacto participativo na sociedade. É também editora, organizadora e autora de várias publicações sobre participação, publicidade, comunicação estratégica, comunicação territorial e regulação. A sua tese de doutoramento sobre *Participação dos Cidadão - Consumidor na Publicidade: Percepções, Modalidades e Regulação* (2013) combina publicidade, consumo, cidadania, participação e regulação. As suas principais áreas de interesse incluem cidadania e questões participativas emergentes da sociedade civil, o papel da comunicação organizacional e estratégica como motores de formas inovadoras e alternativas de mudança territorial, comunitária, de saúde pública, social e comportamental. Tem contribuído ativamente para várias associações científicas. *Cochair* da secção de Pesquisa em Comunicação Participativa da International Association of Media and Communication Research e parte da sua direção desde 2016, tem estado envolvida noutros fóruns científicos, nomeadamente como *chair* da secção de Comunicação Estratégica e Organizacional da European Communication Research and Education Association (Lisboa, 2014), da qual foi também *vice-chair* (Hamburgo, 2010; Istambul, 2012). Foi ainda vice-presidente do grupo de trabalho de Publicidade e Comunicação da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação (2012–2015). Antes de se comprometer plenamente com a academia, Ana acreditava que poderia mudar o mundo como jornalista, tendo trabalhado para a imprensa, rádio e televisão, tanto em Portugal como em Macau (República Popular da China). Mas depois tornou-se publicitária por 18 anos, trabalhando como redatora e diretora criativa (1988–2006) e também como guionista para televisão, publicidade e cinema (1982–2004). Ana Duarte Melo licenciou-se

em Comunicação Social (1986), com uma tese sobre performance e simulação em informação televisiva, pela Universidade Nova de Lisboa e obteve o seu mestrado em Artes, em Som e Imagem, com especialização em Argumento, pela Universidade Católica Portuguesa, Porto (2002).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4598-7174>

Email: anamel@ics.uminho.pt

Elsa Costa e Silva doutorou-se em Ciências da Comunicação em 2013, na área de especialidade em Economia Política da Comunicação. É professora auxiliar do Instituto de Ciências da Universidade do Minho, onde ensina nas áreas de jornalismo, economia política e mercados de comunicação. Liderou a equipa portuguesa que integrou o consórcio EurOmo – EuroMedia Ownership Monitor, num projeto financiado pela Comissão Europeia para estudar os riscos para a transparência da propriedade dos media. Foi jornalista do *Diário de Notícias* durante 10 anos.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7215-6384>

Email: elsa.silva@ics.uminho.pt

Fábio Ribeiro é professor associado do Departamento de Letras, Artes e Comunicação da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, onde leciona nas áreas de jornalismo (rádio, imprensa, televisão, meios digitais) e comunicação de ciência. É diretor da licenciatura em Ciências da Comunicação, vice-diretor do mestrado em Ciências da Comunicação e diretor de Informação e Conteúdos da UTAD TV, o laboratório audiovisual online da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. Pertence à direção do Repórteres em Construção, um projeto que envolve universidades e politécnicos de todo o país e que se traduz na emissão de um programa mensal de reportagens na Antena 1 e Antena 3. Concluiu o doutoramento europeu em Ciências da Comunicação, área de especialização em Sociologia da Comunicação, em 2013, na Universidade do Minho, após integrar o grupo de investigação *PUBLIRADIO* da Universidade Autónoma de Barcelona, em Espanha. Do ponto de vista da investigação, centra-se em temas como a interatividade entre os cidadãos e os meios de comunicação social, meios de comunicação de proximidade e comunicação de ciência. É sócio de diversas

associações científicas internacionais, como a International Association for Media and Communication Research e a European Communication Research and Education Association. Em Portugal, faz parte da Associação Portuguesa para as Ciências da Comunicação. Foi jornalista estagiário na TSF-Rádio Notícias, em Lisboa, consultor de comunicação no setor empresarial e gestor de ciência e tecnologia.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8071-6145>

Email: fabior@utad.pt

Helena Sousa é professora catedrática no Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho. É coordenadora do *PolObs – Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura* do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. Helena Sousa é membro do Conselho Científico para as Ciências Sociais e Humanidades da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, coordena a comissão de avaliação dos relatórios finais dos projetos de investigação na área das ciências da comunicação e da informação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Coordena a Comissão de Avaliação dos projetos de ensino em Ciências da Comunicação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. No plano internacional, é editora do *European Journal of Communication* (com seis números por ano). Após 10 anos na coordenação (como *chair* e *vice-chair*) da Secção de Economia Política da International Association for Media and Communication Research, Helena Sousa desempenha hoje várias funções nesta organização. É membro eleito do International Council, o órgão de gestão estratégica internacional da associação, participação em júris de prémios de investigação, participação em “task forces” e no Conselho Editorial das publicações da responsabilidade da organização. É *independent expert* do Conselho da Europa para as questões relacionadas com o pluralismo e a diversidade dos média e *full member* do EuroMedia Research Group. As suas áreas de investigação são a regulação dos média e políticas de comunicação, a economia política da comunicação e o jornalismo.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8101-0010>

Email: helena@ics.uminho.pt

Isabel Macedo é investigadora auxiliar no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho. É doutorada em Estudos Culturais, licenciada e mestre em Ciências da Educação. A sua investigação atual cruza a comunicação intercultural e perspetivas pós-coloniais para explorar os desafios das migrações contemporâneas e as representações veiculadas pelo cinema. É coordenadora do projeto *Migrações, Media e Ativismos em Língua Portuguesa: Descolonizar Paisagens Mediáticas e Imaginar Futuros Alternativos* (Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2022–2026) e diretora do Museu Virtual da Lusofonia, uma plataforma de cooperação académica, em ciência, ensino e artes, no espaço dos países de língua oficial portuguesa. Publicou em revistas nacionais e internacionais sobre cinema, interculturalidade, memória, (anti)racismo e educação. Foi coordenadora do Grupo de Trabalho de Comunicação Intercultural da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação (2018–2022) e é diretora da *Revista Lusófona de Estudos Culturais* (com Rita Ribeiro).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4107-3997>

Email: isabelmaced@gmail.com

Joaquim Fidalgo doutorou-se em Ciências da Comunicação (especialidade Jornalismo) em 2007, pela Universidade do Minho. É professor auxiliar no Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho. Ensina nas áreas de jornalismo e de metodologias de investigação. Investiga as temáticas de identidade profissional dos jornalistas, ética do jornalismo, novos média e regulação dos média. Tem participado em projetos internacionais como *Media for Democracy Monitor*, *Indicators for Independence of Audiovisual Media Services Regulatory Bodies* e *Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the EU Member States*. É membro da International Association for Media and Communication Research, European Communication Research and Education Association e Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0000-5704>

Email: jfidalgo@ics.uminho.pt

Jorge Veríssimo é doutorado em Sociologia da Comunicação pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE) e agregado em Ciências da Comunicação pela Universidade da Beira Interior. É professor coordenador principal na Escola Superior de Comunicação Social, do Instituto Politécnico de Lisboa, instituição da qual é o presidente do Conselho Técnico-Científico. Foi, anteriormente, presidente desta instituição (2010–2018) e vice-presidente (2005–2010). Foi, ainda, diretor do mestrado e da licenciatura em Publicidade e Marketing. Leciona e é membro da comissão científica do programa doutoral em Ciências da Comunicação do ISCTE. Foi coordenador do Observatório da Publicidade (2001–2011). É membro da European Advertising Academy e da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação. É autor de artigos, livros e outras publicações científicas na área da publicidade.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8045-4114>

Email: jverissimo@escs.ipl.pt

Luís Santos doutorou-se em Ciências da Comunicação, em 2011, pela Universidade do Minho, onde é professor auxiliar do Instituto de Ciências Sociais. Investiga em áreas relacionadas com a transição dos média para ambientes digitais (incluindo áreas como a regulação). Foi investigador dos projetos *Estação NET: Moldar a Rádio para Ambiente Web* e *A Regulação dos Média em Portugal: O Caso da ERC*. Foi jornalista durante 10 anos, tendo trabalhado no *Jornal de Notícias*, *Rádio Press-TSF*, *Diário de Notícias*, TVI e BBC World Service.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7062-0307>

Email: lsantos@ics.uminho.pt

Mariana Lameiras é doutorada em Ciências da Comunicação pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho (2016) e investigadora da United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance. É coordenadora do *PolObs (Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura)*, uma plataforma do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade. Debruça-se sobre questões no âmbito das políticas da comunicação, regulação dos média, governação eletrónica e participação eletrónica para uma cidadania crítica e ativa. Nos últimos cinco anos, dedicou-se ao governo digital e à monitorização e avaliação de diferentes

dimensões ao abrigo do governo digital, com enfoque para o governo local, bem como à participação eletrónica e ao uso dos média digitais para a democracia digital. Dentre os últimos projetos em que participou, destaca-se o envolvimento no *Euromedia Ownership Monitor – EurOMo*, no Índice da Presença na Internet das Câmaras Municipais Portuguesas (2023) e na definição de um modelo de governança e operacional para o envolvimento dos cidadãos na Arábia Saudita. É correspondente nacional e colabora com o Observatório Europeu do Audiovisual e com o Institute for Information Law (Universidade de Amesterdão), entidade associada do Observatório Europeu do Audiovisual (Conselho da Europa), através do desenvolvimento de estudos coletivos e da redação regular de artigos para a Legal Observations of the European Audiovisual Observatory e para a base de dados Merlin. Coordena o grupo de trabalho de Políticas, Regulação e Economia dos Média da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9134-9296>

Email: marianalameiras2@gmail.com

Paulo Ferreira, 53 anos, é licenciado em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, com especialização em Economia Internacional. Doutorando na Universidade do Minho, integra a equipa de investigadores do *PolObs – Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura*. Iniciou a carreira, nos longínquos idos de 1994, no jornal da sua terra natal: Valpaços (distrito de Vila Real). Daí saltou para os quadros do *Semanário Transmontano*, extinto (mas distinto) jornal que se atreveu a criar uma equipa de profissionais dedicados à casa e, sobretudo, à causa: criar um semanário que se atrevesse a cobrir, em simultâneo, os distritos de Bragança e Vila Real. Foi correspondente para Trás-os-Montes da TSF, do Público e do 24horas. Foi jornalista de “Economia” na redação do Porto do 24horas. Editou as secções “Regiões” e “Economia” no *Comércio do Porto*, onde se encarregou de chefiar a redação. Foi editor de “Economia” e coordenador de “Política” no *Jornal de Notícias*, onde assumiria os cargos de chefe de redação e sub-diretor. Foi diretor de conteúdos informativos no Porto Canal. Regressou ao *Jornal de Notícias* em 2018.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9235-1833>

Email: pferreira200870@gmail.com

Sara Balonas é professora auxiliar na Universidade do Minho e investigadora integrada no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS). Doutorada em Ciências da Comunicação, a sua investigação centra-se na publicidade e mudança comportamental, mudança social, comunicação estratégica, comunicação política, comunicação em saúde e marketing social. É autora de artigos, livros e outras publicações científicas nestas áreas. É coordenadora do Createlab - Laboratório de Experimentação e Inovação (CECS) e do grupo de investigação Comunicação, Organizações e Dinâmicas Sociais (CECS). Foi coordenadora do Grupo de Trabalho de Publicidade da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação. Ensina comunicação estratégica, marcas, publicidade e criatividade. É fundadora da B+ Comunicação (2002) e do Be True, programa de intervenção estratégica na esfera social (d2010). Foi embaixadora de empreendedorismo nomeada pela Comissão Europeia (2010–2013).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0885-1718>

Email: sarabalonas@ics.uminho.pt

Tiago Vieira da Silva é doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade do Minho, mestre em Comunicação, Arte e Cultura, também pela Universidade do Minho, e licenciado em Cinema e Audiovisual pela Escola Superior Artística do Porto. Docente no curso de Cinema e Audiovisual, na Escola Superior Artística do Porto. É investigador do Museu Virtual da Lusofonia, atual unidade cultural da Universidade do Minho, tendo integrado o projeto internacional *Memories, Cultures and Identities: How the Past Weights on the Present Day Intercultural Relations Between Mozambique and Portugal* (Fundação para a Ciência e a Tecnologia/Agá Khan, 2018–2022) e o projeto nacional *Mapeamento e Sentidos Críticos do Arquivo Fotográfico da Empresa Companhia de Diamantes de Angola (Diamang)* (2020). Integra presentemente o projeto *Migrações, Media e Ativismos em Língua Portuguesa: Descolonizar Paisagens Mediáticas e Imaginar Futuros Alternativos* (PTDC/COM-CSS/3121/2021). Tem publicado artigos sobre cinema português, literacia fílmica e sobre a relação entre o cinema, as identidades e a memória. É investigador no Centro de Estudos Arnaldo Araújo e no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1917-7642>

Email: tiagocamposvieira@gmail.com



UMinho Editora



Universidade do Minho



CECS

centro de estudos
de comunicação
e sociedade

Num tempo em que as tragédias climáticas se conjugam com a guerra em solo europeu, o modo como as sociedades comunicam transforma-se numa questão de vida ou de morte. Os cidadãos que legitimamente escolhem as suas lideranças precisam de bases sólidas e confiáveis para decidir quem governa e como melhor realizar as suas escolhas quotidianas, construindo um mundo sustentável onde valha a pena viver. Os poderes públicos têm responsabilidades concretas na configuração dos sistemas mediáticos nacionais, por mais internacionalizados e/ou tribalizados que hoje se encontrem. Esta obra procura, em oito capítulos, apresentar algumas das áreas estratégicas fundantes da atuação pública em Portugal, sem esquecer o papel dos cidadãos no desenho e na implementação dessas políticas. Pretende-se, em particular: identificar as principais linhas de orientação política no quadro da comunicação e dos média, em Portugal (e na Europa), na última década; examinar os principais mecanismos de auto e de heterorregulação setorial e profissional nas diversas profissões mediáticas e da comunicação; analisar a relação entre os média e a sociedade, dedicando especial atenção aos mecanismos de (re)construção do edifício democrático; avaliar o poder efetivo nas instituições públicas na definição/reconfiguração de um sistema mediático que garanta as bases comunicacionais indispensáveis à convivência humana digna e em paz; e facultar recursos teóricos e metodológicos que possam contribuir para novas modalidades de ativismo e de participação cidadã em Portugal, na Europa e no mundo.

Com o título *Políticas da Comunicação: Hibridismos e Opacidades*, pretende-se que esta obra faça parte de uma trilogia dedicada às principais temáticas em que se alicerçam a investigação e a intervenção do PolObs – Observatório de Políticas de Ciência, Comunicação e Cultura do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (<https://polobs.pt/>).

ISBN 978-989-9074-38-5



9 789899 074385 >