

Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal

Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal

observatório

revista do **obercom**
observatório da
comunicação

Edição patrocinada por:



Instituto da Comunicação Social

observatório

revista do obercom
observatório da comunicação

Publicação semestral	
Director:	Francisco Rui Cádima
Coordenação editorial:	Francisco Rui Cádima e Luís Landerset Cardoso
Edição:	Nelson Pacheco Vieira
Conselho Técnico-Científico:	Aníbal Alves (Univ. Minho), António Fidalgo (Univ. Beira Interior), Gustavo Cardoso (ISCTE), Joel Frederico da Silveira (ESCS), José Bragança de Miranda (UN/ULHT), José Rebelo (ISCTE), Pedro Jorge Braumann (RTP/ESCS), Rogério Santos (CIMJ), Rui Marques (ACIME), Teresa Ribeiro (ICS)
Colaboradores desta edição:	Eduardo Lopes Rodrigues, Feliciano Barreiras Duarte, Joan Botella, João Bilhim, João Bosco da Mota Amaral, João Palmeiro, José de Freitas, Luís Landerset Cardoso, Luís Ribeiro, Luís Rosendo, Luís Vasconcellos, Manuel Barata Simões, Mário de Freitas, Nelson Vieira, Óscar Soares Barata, Pedro Braumann, Pedro Moraes Leitão, Teresa Ribeiro, Valadares Tavares, Vítor Brás
Endereço da redacção:	Palácio Foz Praça dos Restauradores 1250-187 Lisboa
E-mail:	inform@obercom.pt
Endereço Internet:	http://www.obercom.pt
Editor responsável:	Obercom – Observatório da Comunicação
Sócios do Obercom:	AID – Associação de Imprensa Diária, AIND – Associação Portuguesa de Imprensa, ANACOM – Autoridade Nacional das Comunicações, APAP – Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade e Comunicação, CENJOR – Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas, IC – Instituto do Consumidor, ICAM – Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia, ICP – Instituto das Comunicações de Portugal, ICS – Instituto da Comunicação Social, PT – Portugal Telecom, RDP – Radiodifusão Portuguesa, RR – Rádio Renascença, RTP – Radiotelevisão Portuguesa, SIC – Sociedade Independente de Comunicação.
Paginação e Fotólitos:	DPI-G – Design, Produção Gráfica e Imagem, Lda.
Revisão:	Filipe Rodrigues
Impressão:	DPI-G – Design, Produção Gráfica e Imagem, Lda.
Depósito legal:	200052/03
ISSN:	0874-8810
Registo ICS:	123483/00
Preço desta edição:	10 Euros

índice

REFLEXÕES SOBRE A REGULAÇÃO DO SECTOR DA COMUNICAÇÃO EM PORTUGAL

	Nota Prévia	7
Abertura		
João Bosco da Mota Amaral		
Óscar Soares Barata		11
Luís Landerset Cardoso		12
O Momento Político		
João Bosco da Mota Amaral		15
Regulação, Reforma e Políticas Públicas		
<u>Autoridades Reguladoras Independentes – Um Modelo de Evolução das Políticas Públicas</u>		
João Bilhim		21
<u>A Reforma do Estado e os Reguladores Independentes</u>		
Valadares Tavares		29
O Mercado		
<u>A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Óptica da Imprensa</u>		
João Palmeiro		39
<u>A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Óptica do Audiovisual</u>		
Luís Vasconcellos		43
Pedro Jorge Braumann		47
Pedro Morais Leitão		53
<u>A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Questão dos Multimedia</u>		
Luis Ribeiro		59
<u>A Importância da Auto-Regulação</u>		
Vítor Brás		65

Investimento Publicitário		
<u>Expectativas dos Anunciantes em Sede da Futura Regulação Sectorial dos <i>Media</i> em Portugal</u>		
Manuel Barata Simões	71	
<u>Expectativas dos Publicitários em Sede da Futura Regulação Sectorial dos <i>Media</i> em Portugal</u>		
Luís Rosendo	75	
<u>Expectativas da CAEM em Sede da Futura Regulação Sectorial dos <i>Media</i> em Portugal</u>		
José de Freitas	79	
As Regulações Conexas		
<u>As Expectativas da Regulação Horizontal e das Regulações Conexas e as Suas Implicações nos Domínios da Concorrência e dos <i>Media</i></u>		
Mário de Freitas	83	
Eduardo Lopes Rodrigues	87	
<u>O Estado da Arte na Regulação Europeia</u>		
<u>O Estado da Arte na Regulação Europeia</u>		
Joan Botella	97	
<u>O Estado da Arte na Regulação em Portugal</u>		
<u>O Estado da Arte na Regulação em Portugal</u>		
Teresa Ribeiro	105	
<u>Aproximação a Um Modelo de Regulação Sectorial</u>		
<u>Aproximação a Um Modelo de Regulação Sectorial</u>		
Luís Landerset Cardoso	113	
Encerramento		
<u>O Papel do Estado na Indústria da Comunicação</u>		
Feliciano Barreiras Duarte	127	
Sínteses e Conclusões		
Nelson Vieira	137	

Nota Prévia

No painel subjacente ao tema «Regulação, Reforma e Políticas Públicas» abordam-se questões tão importantes como a evolução das políticas públicas, as diferentes modalidades de regulação e a constituição da nova autoridade reguladora para o sector da comunicação, a fim de congregar todas as atribuições em matéria de conteúdos e supervisão de mercados. São ainda consideradas outras temáticas, como a operacionalização da regulação, dentro de uma exigência de qualidade e em benefício do público no seu conjunto, cabendo aos reguladores um papel estratégico, nesta matéria em particular.

Este n.º 8 da Revista *Observatório* edita as Actas¹ da Conferência Internacional «Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal»², com o objectivo principal de contribuir para a análise da problemática da regulação aplicada ao sector da Comunicação, no momento em que em Portugal se aponta para a calendarização desta discussão de políticas públicas.

Esta reflexão passa, por um lado, pelas grandes opções governamentais sobre o tema e, por outro, pelas análises, reflexões e orientações que, em sede parlamentar e até ao momento da revisão constitucional, a Assembleia da República prosseguir.

Abordam-se a oportunidade do momento político, as relações entre a regulação, a reforma e políticas públicas, o posicionamento e as preocupações dos actores do mercado e dos intervenientes no investimento publicitário. Foram desenvolvidas reflexões em torno da futura regulação no sector da comunicação numa lógica das relações conexas, bem como foi enquadrado o estado da arte em termos europeus e o desenvolvimento do mesmo em Portugal. Por fim, é apresentada uma aproximação a um modelo de regulação sectorial.

As questões de «Mercado» são levantadas no segundo painel, no qual se defende uma entidade reguladora independente para o sector dos *media*, a opção de um modelo de regulação específico para os sectores do audiovisual e das telecomunicações e uma regulação de mercado que não seja unicamente dominada pelos problemas de conteúdo. Defende-se, igualmente, uma política que permita o desenvolvimento da Sociedade de Informação e do Conhecimento e abordam-se outros tópicos relevantes, tais como os princípios gerais de regulação, os desafios da convergência, a questão da concorrência e a ética dos meios de Comunicação Social através de sistemas de auto-regulação.

No painel intitulado «Investimento Publicitário», as reflexões centram-se em torno das questões da credibilidade, da necessidade de serem as agências inscritas na associação do sector as únicas a poderem ter actividade de compra de espaço publicitário, para que possam ser encontradas as melhores práticas de auto-regulação, e da importância da existência da Comissão de Análise de Estudos de Meios como uma espécie de regulador, garantindo a boa medição das audiências.

Outro tema em debate é o das «Regulações Conexas», no qual se considera a importância da *Regulação Activa*, isto é, o envolvimento das diferentes organizações e instituições, por forma a que operadores, reguladores e consumidores se revejam num

¹ Títulos, subtítulos e destaque da responsabilidade da coordenação editorial.

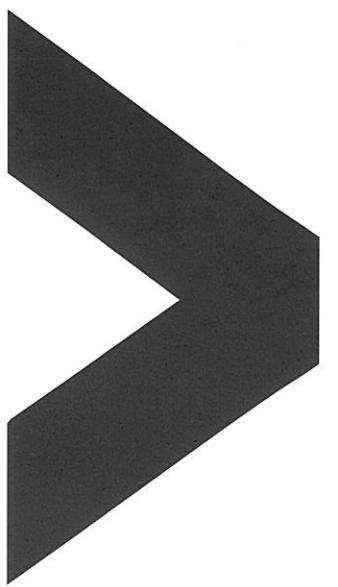
² Conferência realizada em 10 de Dezembro de 2003, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), em Lisboa.

processo de constituição e consciencialização dos direitos dos consumidores. Do mesmo modo, discorre-se sobre os princípios básicos da política de concorrência, com alguma aplicação ao sector dos *media*.

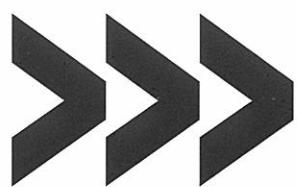
Na abordagem ao tema «O Estado da Arte na Regulação Europeia» alerta-se para os problemas de eficácia da auto-regulação e defende-se que a realidade regulada é cada vez mais supranacional. Reconhece-se, contudo, que os modelos de regulação dos *media* e das telecomunicações devem respeitar a natureza jurídica de cada estado.

No painel subordinado à temática «O Estado da Arte na Regulação em Portugal» é considerada a separação dos organismos de regulação de *media* e comunicações, sendo também apontada a existência de um défice de capacidade de intervenção regulatória na área económica.

Por fim, reflectiu-se sobre um modelo de entidade reguladora independente, ou seja, uma estrutura de regulação que seja independente do poder político e económico, que considere a concentração das empresas de *media* e intervenha, essencialmente, ao nível dos conteúdos e do mercado.



Abertura



Óscar Soares Barata*

Queremos dar as boas-vindas ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas onde se desenrolará a Conferência «Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal».

Esta realização é extremamente importante para o esclarecimento deste problema básico – de grande interesse para todo o sector da comunicação e para a sociedade em geral – que é a regulação da Comunicação em Portugal.

Esperemos que o conjunto de reflexões que aqui se vão desenvolver possam ser contribuições úteis para o futuro deste sector que merece a nossa maior atenção enquanto uma das áreas disciplinares professadas nesta Escola.

Muito obrigado e bons trabalhos.

* Professor catedrático Óscar Soares Barata. Presidente do Conselho Directivo do ISCSP/UTL

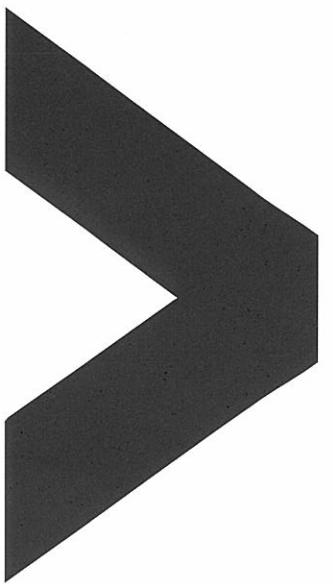
Luís Landerset Cardoso*

Em nome do OBERCOM, queria agradecer ao Sr. Presidente da Assembleia da República, Dr. João Bosco da Mota Amaral, a sua disponibilidade para nos acompanhar neste momento e o Alto Patrocínio que deu a este encontro.

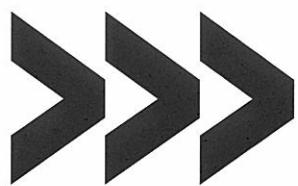
Com esta Conferência, pretendemos fazer uma reflexão que possa ser útil para os momentos que se seguem, nomeadamente em sede parlamentar, para a discussão do futuro da regulação sectorial da Comunicação em Portugal.

Os nossos agradecimentos, esperamos que os trabalhos possam ser úteis. Muito obrigado.

* Presidente do Conselho Directivo do OBERCOM

A large, white chevron shape pointing to the right, positioned on the left side of the page.

O Momento Político



O Momento Político

João Bosco da Mota Amaral*

Resumo

A presente comunicação reflecte sobre os Direitos Humanos consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Constituição da República Portuguesa. Num momento em que os direitos fundamentais dos cidadãos são cada vez mais ameaçados pela competição do mercado, assunto que deverá ser analisado na próxima revisão constitucional, é necessário que os operadores de Comunicação Social exerçam, sem abuso, o poder que lhes está confiado.

Abstract

This presentation analyses the Human Rights adopted in the Universal Declaration of Rights and in the Portuguese Constitution. At the present, when fundamental citizen rights are under the menace of the market competition, a subject that will be analyzed in the next constitutional revision, *mass media* operators should carry out the power attached to their functions without abusing it.

Sr. Director do Instituto, Sr. Presidente do Conselho Directivo do Observatório da Comunicação, Sr. Deputado, Srs. Professores, Minhas Senhoras e Meus Senhores:

Agradeço ao Senhor Presidente do Conselho Directivo do Observatório da Comunicação o gentil convite para presidir à sessão de abertura da Conferência Internacional intitulada «Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal».

Faço votos de sucesso para tão interessante iniciativa e terei muito gosto em conhecer – e partilhar, no seio do Parlamento – as conclusões deste dia de trabalho, enriquecido por tantos e tão ilustres conferencistas e participantes.

* Presidente da Assembleia da República

Minhas Senhoras e
Meus Senhores:

Considero coincidência feliz a realização desta Conferência no próprio Dia dos Direitos Humanos. Esta é a data do aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas. Ao cumprir-se meio século da sua proclamação, em 1948, a Assembleia da República deliberou dedicar o 10 de Dezembro de cada ano a esta temática, de permanente actualidade.

O direito de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão inclui-se, expressamente, no direito à liberdade de opinião e de expressão, consagrado no Artigo 19º da Declaração Universal.

A nossa Constituição democrática de 1976 desenvolve e pormenoriza o tema no seu Artigo 37º, sob a epígrafe liberdade de expressão e informação. Sobre a matéria concreta da liberdade de imprensa e meios de Comunicação Social rege o Artigo 38º. São ainda de referir, quanto ao mesmo assunto, os Artigos 39º (Alta Autoridade para a Comunicação Social) e 40º (Direitos de antena, de resposta e de réplica política).

Preceitos constitucionais não faltam, pois, sobre a temática da comunicação, no nosso país. Serão porventura em excesso? Talvez... Mas a legítima preocupação dos Constituintes de Abril foi garantir as liberdades públicas e entre elas, com destaque, a liberdade de expressão e concretamente de comunicação — mais lata hoje do que a de imprensa, classicamente mencionada. Pretenderam os Constituintes de Abril exorcizar o regime autoritário que oprimiu Portugal e os Portugueses durante quase cinquenta anos, utilizando como privilegiado instrumento a censura à imprensa.

Hoje, o mundo é diferente e novos problemas afloram com particular intensidade. O antigo e bem conhecido impacto da imprensa foi ultrapassado pela rádio e mais ainda pela televisão. Assiste-se, em todo o

mundo, a uma competição desenfreada, que a mira do lucro em última análise move, frente à qual direitos fundamentais dos cidadãos e das cidadãs frequentemente tombam feridos. Refiro-me em concreto à protecção da vida privada, da honra e reputação de cada um contra intromissões arbitrárias e ataques de quem quer que seja, obviamente tornados mais graves quando perpetrados através da Comunicação Social.

Anoto que esses direitos individuais se encontram igualmente incluídos na Declaração Universal (Artigo 12.º). A Constituição Portuguesa, naturalmente, também os consagra (Artigos 26.º, n.º 1 e 37.º, n.º 4), ou não fosse ela inspirada por uma concepção personalista quanto aos direitos humanos. Mas quiçá poderia ser mais generosa na pormenorização desses mesmos direitos dos indivíduos frente à Comunicação Social — assunto sobre o qual talvez convenha reflectir na próxima revisão constitucional, atendendo às novas realidades existentes. Com isto se comprova a utilidade e a necessidade das revisões constitucionais, perante novas realidades.

Quem é enxovalhado com acusações superficiais, que depois não logram obter validação judicial, pode sempre pedir uma indemnização. Mas obtê-la-á de facto? E quando? E com que eficácia prática, se pode já ter tido a honra e até a vida completamente destroçadas?

Os últimos tempos têm sido férteis em exemplos tristes nestes domínios.

Minhas Senhoras e
Meus Senhores:

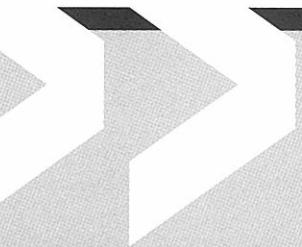
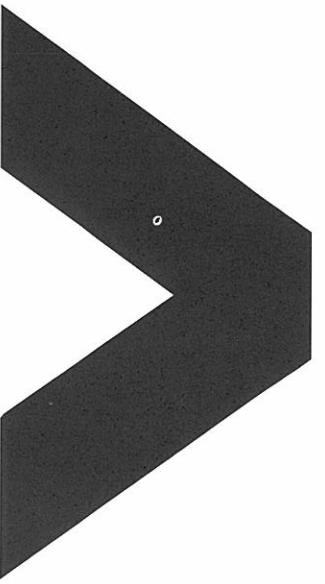
O Estado tem obrigação de definir mais claramente responsabilidades e agilizar procedimentos. Não lhe cabe, porém, intervir no exercício concreto da liberdade de comunicação, através de qualquer forma de censura. E uma vez por outra, parecem surgir apelos no sentido de que se volte à censura — é preciso rejeitar integralmente e sem qualquer hesitação tais apelos.

Julgo muito desejável a adopção e melhoria dos mecanismos de auto-regulação. Ainda há poucos dias, sob a égide da Alta Autoridade para a Comunicação Social, foi assinado, na Assembleia da República, um protocolo sobre o tratamento a dar pelos meios de Comunicação Social a processos judiciais e pessoas neles envolvidas. Foi significativa a adesão ao protocolo por parte de responsáveis por meios de grande influência na opinião pública.

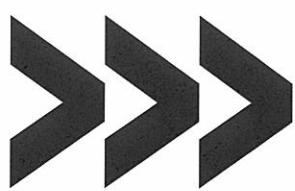
Esta via pode bem ser seguida em outros domínios para além dos processos judiciais, com vantagens para todos os interessados e para a sociedade portuguesa em geral.

Convém muito que os titulares dos meios de Comunicação Social avaliem bem o poder que lhes cabe e o exerçam sem abuso, antes com escrupuloso respeito dos outros poderes, mormente os de base directamente democrática, bem como dos legítimos direitos dos cidadãos e das cidadãs de Portugal.

Muito obrigado.



Regulação, Reforma e Políticas Públicas



Autoridades Reguladoras Independentes – Um Modelo de Evolução das Políticas Públicas

João Bilhim*

Resumo

O autor faz uma apresentação dos vários modelos de administração e políticas públicas e defende a necessidade de recuperar o sentido de missão do serviço público. Discute a criação de uma nova autoridade reguladora para o sector dos *media*, forte e independente, que respeite e promova os valores consagrados na Constituição da República Portuguesa e que permita ir ao encontro da designada *accountability*.

Abstract

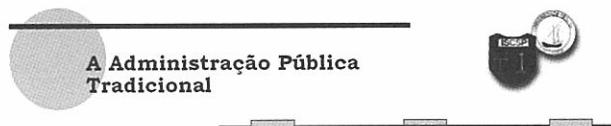
The author presents the various models of administration and public policies and defends the need of recovering the public service sense of mission. He discusses the creation of a new regulatory authority for the *media* sector, strong and independent, which respects and promotes the values adopted in the Portuguese Constitution and reaches the so-called *accountability*.

Em primeiro lugar, quero saudar todos os presentes e agradecer ao OBERCOM o convite que me dirigiu para fazer uma intervenção nesta Conferência sobre tema de tão grande relevância. Relevância não só pelo tema em si mesmo como, dado o momento político que está aberto – a revisão constitucional, no âmbito da qual algumas novidades poderão vir a ter lugar –, pelo menos em matéria que tem a ver directamente com a regulação da Comunicação Social. Vou debater a questão da constituição de uma nova autoridade reguladora para o sector da comunicação que concentre todas as atribuições em matéria de regulação de conteúdos e de supervisão dos mercados. Ou seja, a questão que vai estar aqui presente tem a ver com o facto de, no sector da comunicação/comunicações, saber se deve haver apenas um regulador das comunicações ou dois reguladores ou, tal como temos hoje, o ICP-ANACOM para a infra-estrutura, para a parte tecnológica, e outro claramente para os conteúdos, com a parte da comunicação (e não das comunicações).

Do meu ponto de vista, o desafio radica em como fazer isto no respeito e na promoção de valores consagrados na Constituição da República Portuguesa – CRP –, nomeadamente os que aqui apresento. A minha comunicação será estruturada da

* Professor associado com agregação do ISCSP/UTL

seguinte forma: modelos de administração de políticas públicas, relação entre o Estado e a economia, o serviço público e a natureza pública dos organismos prestadores, a nova complexidade com o *continuum* entre público e privado – aquilo que os juristas chamam a «fuga para o direito privado» –, modalidades de regulação, a CRP e a regulação, a nova entidade independente e consequentemente a questão da transparência, da prestação de contas de uma nova entidade mais transparente.



- **Teoria: Funcional estruturalista**
- **Racionalidade: Homem administrativo**
- **Interesse público: É o expresso na lei**
- **Destinatários: Utentes**
- **Papel do Governo: Executar – conceber e implementar**
- **Estrutura: Burocrática**

Aqui temos as características do modelo tradicional de administração de políticas públicas, em que fundamentalmente a administração pensava no utente, com tudo o que isso implica. Para além do utente, gostaria de salientar, sobretudo, o aspecto que tem a ver com o modelo burocrático e, particularmente, com o sistema jurídico que constituía um espartilho de toda a actividade. Dito de forma simples, o que importava não era fazer as coisas certas, mas fazer as coisas da maneira certa, leia-se da maneira como estava regulamentado. Portanto, não estava em causa o direito público mas o direito administrativo, tal como o conhecemos na Europa Continental.

Aqui temos uma outra administração pública que, particularmente, surge nos anos 80 do século passado. Durante dez anos, fui um defensor desta perspectiva «managerialista» (gerir a Administração quase como se fosse uma empresa); mas fui um defensor desta perspectiva porque tínhamos em Portugal ainda o modelo tradicional de Administração.

A Administração Gestorária



- **Teoria: Económica positivista**
- **Racionalidade: Homem económico**
- **Interesse público: Agregação de interesses**
- **Destinatários: Clientes**
- **Papel do Governo: Libertar as forças de mercado**
- **Estrutura: Desconcentração para a agência**

Hoje, que já percebi que o Governo é defensor desta perspectiva «managerialista», coloco-me na perspectiva seguinte – que é o que compete à Universidade, estar sempre um passo à frente. Ou seja, uma administração pública de serviço, baseada na teoria democrática – a administração «managerialista» já não falava no utente mas no cliente, e eu aqui falo no cidadão.

Estes três termos não aparecem por acaso – utente, cliente, cidadão. E não aparecem por acaso, se tivermos em linha de conta que uma boa administração deve respeitar, nesta perspectiva do serviço público, concretamente, um novo conjunto de valores e requisitos. Significa que, de acordo com esta última perspectiva, há que recuperar o sentido de missão da administração pública.

«(...), há que recuperar o sentido de missão da administração pública.»

Com isto quero dizer que falamos tanto nos aspectos organizacionais que acabamos por olhar para a administração quase como olhamos para uma empresa, pelo lado negativo. Certamente que ninguém sai de casa de manhã com um brilho nos olhos e com a ideia de que vai enriquecer o patrão. Essa não é de certeza a ideia ganhadora para envolver quem trabalha nos objectivos de qualquer organização. Mas a ideia de se desenvolver o País, essa é ganhadora.

Pois nesta perspectiva, o que quero dizer é que há que recuperar o sentido de missão da função pública. Os funcionários públicos estão a fazer aquilo que era dever de cada um de nós fazer, só que, atendendo à especialização da sociedade, estamos a desenvolver a economia noutras áreas, a fazer outras coisas, enquanto há um conjunto de pessoas que só faz aquilo que tem a ver com o todo. Que algo de mais nobre pode haver do que isto?

Imagine-se a minha estranheza quando, no ano passado, ouvi um técnico superior de um organismo público dizer-me: «Senhor Professor, estou desejosa de me aposentar para me dedicar a uma ONG, porque já estou farta da Administração». Isto levou-me a pensar: «deitou-se fora a criança com a água do banho»; a administração pública perdeu o seu sentido de missão e é este que há que reganhar.

Este parece-me ser um dos desafios dos novos tempos, naturalmente baseado nas teorias da cidadania, sobretudo no conceito ético de Aristóteles e não no conceito jurídico de cidadania da Antiga Roma. Em termos simples, diria que, nesta nova dimensão, quando o cidadão coloca um problema à Administração, esta não tem de dizer sim ou não, mas sim «consigo, cidadão, veremos a melhor forma de resolver o problema». A atitude muda totalmente, há uma outra postura e é de postura que estamos a falar, isto é, de comportamento.

Não podia deixar de falar na relação entre o Estado e a Economia. Há claramente quem defenda um Estado interventor e quem defenda um Estado não interventor. No Estado interventor, temos fundamentalmente actividade económica pública, ou seja, o Estado intervém sendo dono dos meios de produção – foi o que aconteceu muito após o 25 de Abril – e aí as coisas estão reguladas por natureza, pois é o próprio Estado que é o executor. Quando essa execução passa para a mão dos privados, entramos ao nível de uma regulação económica da actividade privada ou através de uma regulação normativa, através da Lei ou de outro instrumento, ou então

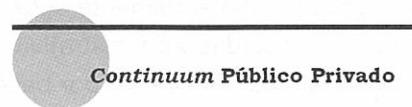
através de medidas táticas, nomeadamente subsídios, isto é, pela via das medidas administrativas. Naturalmente que estas têm sempre de ter por base uma medida normativa, uma Lei que o permita.

O Estado executor e a regulação: de facto, existe uma relação inversa, que acabei de referir. Quanto menos executor for o Estado, maior a necessidade de regulação e mais regulador o Estado terá de ser. A redução do papel do Estado produtor e prestador de serviços implica o aumento da regulação, naturalmente. Nos tempos em que o Estado era o executor e o produtor, nem se falava na regulação, ela estava feita por natureza.

«Quanto menos executor for o Estado, maior a necessidade de regulação e mais regulador o Estado terá de ser. A redução do papel do Estado produtor e prestador de serviços implica o aumento da regulação, naturalmente.»

A grande questão que hoje se coloca, provavelmente, acerca disto, tem a ver com o ponto: estamos melhor ou pior? Quando se liberalizou o sector das telecomunicações ficámos melhor ou pior? Quando se liberalizou o sector dos correios e o da energia, como ficámos? A minha resposta é: «não sei». Sei que estamos diferentes. Sei que antes era mais simples, que agora é muito mais complexo. Não sei quem é ganhador e quem é perdedor. O empregado dos correios é ganhador ou perdedor? E o empregado dos correios enquanto cidadão? De facto, estamos perante uma nova realidade que de científico tem pouco, mas tem muito de político e ideológico. Tem a ver com opções estratégicas e com o assumir das consequências dessas opções estratégicas de fundo.

Quando analisamos a panóplia de organizações públicas ou com capital público, vemos que, actualmente, estas percorrem entre o preto e o branco todas as tonalidades do cinzento.



- Empresas privadas com capital total do Estado
- Empresas privadas com capital parcial do Estado
- Parcerias entre empresas públicas e privadas
- Empresas privadas sujeitas a regulamentação
- Infra-estruturas públicas, operando de forma privada
- Empresas concessionadas (licença de exploração)
- Empresas públicas em gestão concorrencial
- Empresas públicas em monopólio parcial ou total

Reparemos que há cerca de 20 anos não havia esta complexidade: a entidade ou era um instituto público com autonomia administrativa e financeira, ou era uma empresa pública – após a reforma do professor Marcelo Caetano, em 1969, aconteceu que os Correios, a Imprensa Nacional-Casa da Moeda e a própria Caixa Geral de Depósitos passaram de institutos públicos com autonomia administrativa e financeira a empresas públicas – e, portanto, o Estado intervinha na economia e não havia esta panóplia entre o preto e o branco, com uma série de tonalidades de cinzento, da tal forma que hoje nos interrogamos: «Onde é que estamos? Em que floresta estou?» Claramente, mais uma vez, isto vem dizer que a complexidade aumentou, mas o ganho ou a perda, só mais tarde é que os vamos conhecer.

Volto à questão: o cidadão ganhou com a liberalização das telecomunicações? Aparentemente, uma coisa ganhou: quando alguém muda de casa, já não precisa de pedir ao anterior inquilino que lhe venda o número de telefone. Agora até há todos os dias incontáveis vendedores a querer vender um telefone, quando antes tinha de se esperar anos.

Quanto ao significado etimológico da regulação, constata-se que este anda associado à ideia de implementação de regras e de normas, à ideia de manter ou restabelecer o funcionamento equilibrado de um sistema. Estas duas ideias permitem construir um conceito operacional, ou seja, o estabelecimento e a implementação de regras para a actividade económica

destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos.

«Quanto ao significado etimológico da regulação, constata-se que este anda associado à ideia de implementação de regras e de normas, à ideia de manter ou restabelecer o funcionamento equilibrado de um sistema.»

Três modalidades de regulação: toda a forma de intervenção do Estado; uma intervenção estadual na economia por formas que não a participação directa, portanto, condicionando, coordenando e disciplinando a actividade económica privada ou o condicionamento normativo da actividade económica privada por via da Lei e de outro instrumento normativo.

Temos dois tipos de regulação: a económica e a social. A económica é *old style*, claramente mais conhecida. A social tem a ver com todas as questões novas, emergentes, da regulação do ambiente, etc.

Regulação forte ou fraca? Eu diria mais uma vez que é uma questão táctica que depende da questão estratégica. Por que razão coloco aqui esta questão de uma regulação forte, fraca (ou moderada)? É que provavelmente uma nova entidade independente, sobretudo no sector da comunicação, precisará de ser forte, e aqui adianto um pouco do que será o fim da minha comunicação.

Regulação e privatização são outros dois pressupostos teóricos importantes para se perceber mais tarde as conclusões. Regulação estadual – por que razão se fala em regulação estadual? Porque não se trata só da regulação exercida pelo Estado no sentido estrito, mas também pelos municípios, pelas autoridades territoriais e até por autoridades supra-Estado – como a União Europeia, cuja acção hoje em dia é, cada vez mais, considerada como susceptível de

fazer perder a regulação – e pelo aumento do poder regulador de instâncias internacionais.

Temos aqui, como instâncias reguladoras, o Governo, organismos reguladores relativamente dependentes do poder executivo, institutos públicos com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, como é o caso da ANACOM, ou organismos reguladores independentes – independência orgânica e funcional –, exemplo do qual são as *Independent Regulatory Commissions*, nos Estados Unidos. Concretamente, desde o final do século xix que existe esta tradição.

Ao fazermos uma opção pela criação de uma entidade reguladora independente, coloca-se-nos uma questão: temos nós tradição forte nesta área? Dirão que, não tendo tradição, a forma de a obter é começar. Mas se isso é verdade, talvez a prudência recomende que se comece devagar. Porque, eventualmente, se não temos tradição de regulação independente, para lá chegar, a prudência será uma boa conselheira; por outro lado, é neste ponto que muitas vezes tenho defendido publicamente a necessidade de o Estado continuar a intervir de forma executiva – porque não na televisão?

«Porque, eventualmente, se não temos tradição de regulação independente, para lá chegar, a prudência será uma boa conselheira; por outro lado, é neste ponto que muitas vezes tenho defendido publicamente a necessidade de o Estado continuar a intervir de forma executiva – porque não na televisão?»

Reparemos bem: hoje, a razão de ser de uma televisão pública não é a mesma que esteve, nos anos 40, na origem dessa televisão. Há que reinventar o fundamento. Hoje temos, para além do cabo e etc., três canais de televisão (praticamente quatro, devido ao segundo canal da RTP). Temos três entidades

proprietárias de meios de Comunicação Social. Se o Estado definisse o que é o serviço público e o pusesse a concurso, e se eventualmente qualquer canal privado viesse a ganhar esse concurso, onde é que a RTP teria fundamento para justificar as suas gorduras do ponto de vista financeiro, institucional, etc.?

Isto significa que se alterou uma coisa fundamental: serviço público já não é igual a natureza pública do organismo. Tradicionalmente, o serviço público era prestado por um organismo público; hoje admite-se uma pluralidade de agentes, nomeadamente privados que prestem serviços públicos. Assim sendo, teremos de reinventar a razão para justificar a existência de um organismo público neste sector, pois já não estamos nos anos 40, e este novo mundo – continuo a interrogar-me – trouxe benefícios ou malefícios? É positivo ou negativo? Eu sei que é diferente e acho que é muito mais complexo e vai trazer-nos mais problemas, mas, olhando para isto como um balanço entre o activo e o passivo, o resultado, se calhar, é positivo.

Uma regulação independente: na definição de Cushman, uma comissão reguladora independente é «toda a comissão ou autoridade que existe fora dos departamentos reguladores do executivo e que tem como tarefa principal o exercício de uma qualquer forma de controlo restritivo ou disciplinar sobre a conduta privada ou sobre a propriedade privada». Trata-se de uma agência e a primeira que surgiu nos Estados Unidos foi a *Interstate Commerce Commission*, à qual se costuma atribuir o papel de marco do moderno Estado Regulador.

Vantagens e desvantagens da regulação independente: mesmo nos Estados Unidos, onde há mais de um século de experiência de regulação por agências independentes, há ciclicamente tendência para o Estado querer controlar e reocupar tal papel. Vejamos o que aconteceu no tempo de Reagan. Mesmo em relação àquelas que tinham já quase cem anos, houve a tendência de o Estado voltar a controlá-las. Há permanentemente uma tensão entre o maior e o

menor controlo do Estado em matéria de regulação. Num Estado de tipo Leviatã, absolutista (Hobbes), onde predomine a noção jurídica de cidadania, tender-se-á para a concentração e a regulação, em extremo, serem atribuídas até a uma direcção-geral. Num Estado parceiro (Locke), onde predomine a noção ética de cidadania, teremos, de forma harmoniosa, a funcionar uma agência reguladora independente – daí que «digam-me com que Estado estamos a lidar e dir-vos-ei que tipo de modelo de agência reguladora deveremos ter».

A nossa Lei Fundamental garante que há coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de comunicação. Mas sabemos também que, no momento da aprovação da CRP, a envolvente política privilegiava um destes três sectores – o público – e, consequentemente, é compreensível que a filosofia da regulação não tenha sido suficientemente realçada. O sector público estava regulado por definição. Uma revisão futura da CRP deveria, de uma vez por todas, decantar a constituição de pormenores particularistas (dados) e encontrar uma formulação que estivesse para além das modas passageiras.

Todavia, confesso que não gosto que se revejam permanentemente as leis. Apesar dos tempos de turbulência em que vivemos, terá de haver algum esforço de planeamento onde impere mais racionalidade técnica e compromisso estratégico com o País. Sou totalmente contra que se ande, de cinco em cinco anos, a rever a CRP. Dá a ideia, recorrendo à teoria da negociação, que não houve de facto consenso mas cedências mútuas e que, quando as circunstâncias minimamente se alteram, se volta novamente ao princípio. Uns puxam de um lado; os outros, do outro. Acho que a CRP é suficientemente fundamental para não estar sujeita a este tipo de jogos.

Não creio que qualquer partido democrático não possa pôr em prática o seu Programa com esta CRP. Todavia, acho que seria necessário que, pelo menos, os dois maiores partidos chegassesem mesmo a consenso

e abandonassem a tática das cedências, à espera de melhor oportunidade para recuar ou avançar. No caso de haver condições para tal consenso, penso que a Alta Autoridade para a Comunicação Social deveria ser desconstitucionalizada – se por outro motivo não fosse, seria pelo simples motivo de que, até agora, não evitou nada do que era suposto evitar, no meu ponto de vista.

Assim, não seria de se tentar um novo modelo? Este novo modelo parece-me que, para os direitos fundamentais, teria de ser forte e independente do poder executivo. Agora se entende o motivo pelo qual, anteriormente, fiz menção a uma regulação forte, fraca ou média.

«(...) penso que a Alta Autoridade para a Comunicação Social deveria ser desconstitucionalizada – se por outro motivo não fosse, seria pelo simples motivo de que, até agora, não evitou nada do que era suposto evitar, no meu ponto de vista.»

Assim, não seria de se tentar um novo modelo? Este novo modelo parece-me que, para os direitos fundamentais, teria de ser forte e independente do poder executivo.»

O modelo de agência independente afigura-se-me como um modelo com interesse. Isto tudo faz sentido no contexto da prestação de contas, da *accountability*. E, do meu ponto de vista, uma agência independente ajuda concretamente a ir ao encontro desta *accountability*.

Termino com uma história, a história dos biscoitos. Dois cavalheiros britânicos encontram-se no aeroporto de Francoforte. Um vem do México. Não conseguiu comer, porque não lhe serviram a última refeição a bordo; está com muita fome, vai à loja,

compra um saco de biscoitos. Verifica que o seu voo para Londres está atrasado, senta-se à espera, pousa a mala no chão, abre-a, tira de lá os biscoitos e começa a comer. Mal começa, o outro cavalheiro, que estava ao lado, pôs a mão no mesmo saco e tira um biscoito. E começaram ali o despike, ora agora como eu, ora agora comes tu. Até que chegou a meio, o cavalheiro do lado riu-se, e ele pensou: «Não é possível, que atrevido! Além de me roubar os biscoitos, ainda goza comigo!» Passaram ao sexto biscoito, o do lado mantinha a mesma expressão, e ele pensa: «Mas este indivíduo está mesmo a meter-se comigo! Não sei se lhe dê dois murros!». Mas, como era britânico, lembrou-se da sua fleuma e aguentou. Até que chegou ao fim, era ao outro que cabia o último biscoito e ele tirou-o, partiu-o e deu-lhe uma das metades do biscoito. Para este cavalheiro que vem do México, o outro senhor é usurpador, é ladrão, mal-educado, quis provocá-lo. Ora, o voo está atrasado, ele continua com fome, vai novamente à loja e compra um novo saco de biscoitos. E quando regressa e abre a mala, tinha lá o seu, intacto. Enganara-se! Comera os biscoitos do parceiro, que tinha uma mala igual à dele. Como é que, agora, ele vê o sorriso do cavalheiro do lado? Já não é de provação, mas pensa: «olha que bondoso que ele foi!» – Mudou 180 graus. Para mim, este paradigma dos biscoitos, como lhe chamo nas minhas aulas de Comportamento Organizacional, tem muito a ver com a CRP, com a questão da AACs e com a forma como nos vemos ou não nos vemos uns aos outros – e com ele concluo a minha comunicação.

A Reforma do Estado e os Reguladores Independentes

Valadares Tavares*

Resumo

O Presidente do INA, Instituto Nacional de Administração, faz uma reflexão que incide sobre as relações entre o Estado e os operadores de Comunicação Social. Defende que a regulação neste sector é vital para a defesa dos cidadãos, para a promoção de valores e para o equilíbrio do mercado. Apresenta os vários vectores da regulação e faz uma reflexão sobre a cadeia de valor, sobre o papel do Estado e as prioridades para a regulação na Comunicação Social.

Abstract

The Chairman of INA, Instituto Nacional de Administração, makes a reflection that falls upon the relationships between the State and the television operators. He also defends that regulation in this sector is vital in protecting citizens rights, promoting values and market balance. He presents the various vectors of regulation and reflects upon the value chain, the role of the State and the priorities in mass media regulation.

Começo por cumprimentar os Senhores Professores, a direcção do ISCSP, o professor Bilhim, o Sr. Deputado, todos os alunos e alunas que estão aqui presentes e gostava de agradecer o convite que me foi feito. Sou professor catedrático do Instituto Superior Técnico; pertenço, portanto, à mesma Universidade do que esta Escola, e é com imensa satisfação que participo neste encontro, pois o tema que nos traz aqui hoje é talvez dos temas mais importantes para o nosso país, para a sua evolução, para aquilo que vamos ser nos próximos anos.

Em relação a este tema sobre a evolução do nosso Estado e a problemática da regulação, gostava de expressar um sentimento, antes de qualquer reflexão intelectual: julgo que o nosso país aderiu à União Europeia em boa hora, que é uma entidade política que se baseia num conjunto de paradigmas muito valiosos – de liberdade, de mobilidade, de economia de mercado –, e julgo que na última década o nosso país foi descobrindo um conjunto de valores importantes, designadamente os da economia de mercado, da iniciativa privada, do empreendedorismo. Contudo, penso que isso em muitos casos também tem ocultado a valia de outros valores, como o valor

Proposta de reflexão sobre a evolução do Estado e a problemática da regulação, apresentada no seminário "A Reforma do Estado e os Reguladores Independentes", organizado pelo Observatório de Comunicação Social da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, no dia 12 de dezembro de 2003.

* Presidente do INA – Instituto Nacional de Administração – e professor catedrático do IST/UTL

A pedido do conferencista, os slides da apresentação foram incluídos no texto

da coisa pública, do interesse público, do bem público, do serviço público – e penso que talvez falte aqui a preposição «ao», pois a ideia de serviço ao público é eventualmente ainda mais forte do que serviço público. A próxima década terá de ser um tempo em que estes valores voltem a ser sublinhados e se compreenda uma vez mais que uma sociedade não pode viver apenas baseada nos mecanismos de mercado. Qualquer sociedade necessita de ter instituições, profissionais, entidades, que se preocupem com o interesse público, e essa é uma evidência dos últimos séculos, que ainda recentemente foi confirmada – e continua a ser confirmada –, mesmo nas economias mais liberais. O próprio actual presidente dos Estados Unidos, quando foi eleito, referiu numa entrevista televisiva que a sua primeira prioridade era melhorar a máquina da administração, colmatar as dificuldades, atrair mais competências, remunerar melhor os seus dirigentes, os elementos mais válidos, e houve efectivamente algumas decisões nesse sentido, nomeadamente no Congresso americano, passados poucos meses da sua tomada de posse.

A reflexão que pretendo aqui deixar incide sobre as relações, que são sempre difíceis e interessantes, que não são simples, entre o Estado e os operadores da Comunicação Social, relações que se devem basear no conceito de regulação. Em termos teóricos, da Economia da Regulação, o artigo que se considera básico, citado praticamente na generalidade dos textos de economia da regulação, é o artigo de Styler (1971) *The Theory of Economic Regulation*, onde a frase fundamental, na qual se baseia todo o seu desenvolvimento, é a seguinte: «a regulação é instituída fundamentalmente para a protecção e o benefício do público, no seu conjunto». Esta é a ideia fundamental.

«(...) Styler (1971), *The Theory of Economic Regulation* (...): «a regulação é instituída fundamentalmente para a protecção e o benefício do público, no seu conjunto».

O conceito de regulação, muito especialmente na sua expressão económica, não aparece, por exemplo, para fomentar a competitividade ou para abrir mercados. Aparece muito ligado à ideia da protecção do público, no seu conjunto. Esta noção de «no seu conjunto» é muito importante. Note-se que, no início dos anos 70, é a altura em que, designadamente nos Estados Unidos, havia um grande desafio, que era o desafio das correções das assimetrias regionais. A economia americana tinha adoptado um modelo muito análogo ao de uma empresa privada, designadamente no sector das comunicações e dos correios, e o que estava a acontecer era existirem estados com serviços de alta qualidade, mas outros onde o serviço era quase catastrófico. O país assumiu o desafio de proteger as populações que estavam em situações onde as actividades empresariais eram menos lucrativas, através de mecanismos característicos da Economia de Regulação.

Porque é que, no fundo, se coloca todo este problema da regulação, da coordenação? Porque uma sociedade necessita de coordenação e controlo.



**Coordenação
e Controlo:**

Quem?



Modelo de Sociedade

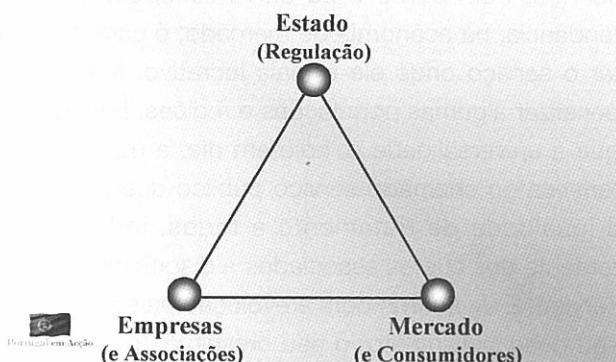


Nós não somos apenas uma soma de indivíduos, e a sociedade, para desenvolver essas formas de coordenação e controlo, escolhe um modelo. E ao longo da história tem havido vários. Cito aqui Herbert Simon, Prémio Nobel de Economia no final dos anos 70, norte-americano, e autor daquele que é, para mim, talvez o livro mais interessante sobre administração pública, e que faz agora cinquenta anos,

Public Administration. Simon defende que, qualquer sociedade, para se coordenar, para se controlar, tem três grandes nós que são actores dessa coordenação:

- O Estado (e o Estado moderno fá-lo fundamentalmente através da regulação);
- As empresas e as associações empresariais;
- Os consumidores através dos mecanismos de mercado.

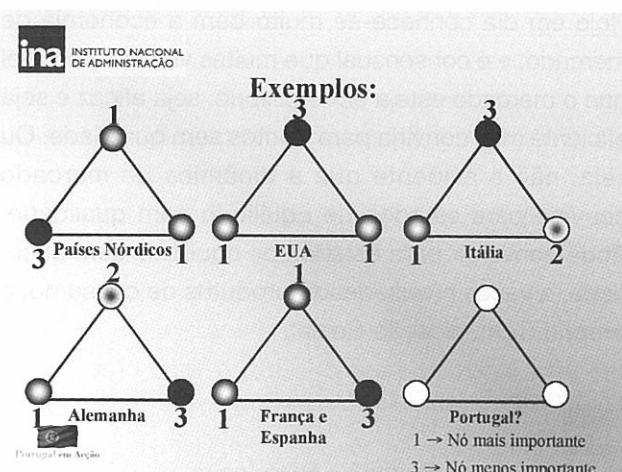
H. Simon:



Ora, o exercício interessante é saber qual a importância relativa destes três nós, por exemplo, nas sociedades europeias ou na sociedade norte-americana. Este exercício resultou de uma aula que dei numa universidade inglesa obtendo as conclusões seguintes: nos países nórdicos, o Estado e os consumidores seriam os nós mais importantes, e as empresas o menos importante dos três; nos EUA, pelo contrário, as empresas e os consumidores aparecem em primeiro lugar, e o Estado em lugar de menor importância; em países como a França, o Estado e as empresas são prevalecentes.

Quanto a Portugal, eu julgo que está ainda em busca do seu modelo. E varia muito de situação para situação; há situações em que o Estado é efectivamente um actor muito prevalecente, mas há outras em que isso talvez não aconteça assim.

O modelo de sociedade que estamos a construir tem de corresponder a uma opção quanto ao nó principal para exercer as funções de nó coordenador na Comunicação Social. Esta opção é especialmente impor-



tante, pois a Comunicação Social tem, para além das características dos outros sectores, uma enorme influência política. Penso por isso que, quando discutimos os problemas da Comunicação Social, não devemos esquecer este esquema, baseado na reflexão de Herbert Simon, que aqui apresentei.

Porque é que temos de ter regulação na Comunicação Social? Eu julgo que a primeira ideia é sempre a defesa dos cidadãos: das suas liberdades, dos seus interesses. Depois, a promoção de valores. Referindo um exemplo polémico, desloco-me frequentemente à República Popular da China onde, ao chegar ao quarto do hotel e ao ligar o televisor, aparece quase sempre um programa formativo. Sem fazer a apologia deste modelo, creio que o Estado não deve ser indiferente ao desafio da promoção do interesse comum, dos valores que pertencem ao nosso património e à nossa cultura. A terceira razão relaciona-se com o problema do equilíbrio do mercado com qualidade.

«Porque é que temos de ter regulação na Comunicação Social? Eu julgo que a primeira ideia é sempre a defesa dos cidadãos: das suas liberdades, dos seus interesses. Depois, a promoção de valores. (...) A terceira razão relaciona-se com o problema do equilíbrio do mercado com qualidade.»

Hoje em dia conhece-se muito bem a economia de mercado, e é consensual que muitas vezes é possível que o mercado esteja em equilíbrio, seja eficaz e seja eficiente mas converja para pontos sem qualidade. Ou seja, não é evidente que a dinâmica de mercado converja para estados de equilíbrio com qualidade. Pode convergir para estados de equilíbrio sem qualidade, a vários níveis, desde produtos de consumo, à própria Comunicação Social.



Porquê a Regulação na Comunicação Social?

- Defesa dos Cidadãos
- Promoção de Valores
- Equilíbrio do Mercado com Qualidade



Esclarecidos os fundamentos, pode-se perguntar: quais são os vectores de regulação, ou seja, como é que se pode operacionalizar essa regulação? Em primeiro lugar, refira-se o controle da entrada. É necessário cumprir um conjunto de exigências para, por exemplo, uma nova estação televisiva entrar no mercado. Depois há uma outra dimensão muito importante, característica da regulação, que é a normalização e a regulamentação. Por exemplo, grande parte das actividades do velho ICP, antes de ser ANACOM, mesmo quando ainda havia o monopólio da comunicação telefónica, era justamente nesta área. Em geral, a regulamentação e a normalização têm como fundamento a exigência de qualidade. Por exemplo, nos serviços postais, a regulação feita pelo ICP desde há muitos anos exigia que o serviço postal garantisse que, no mínimo, uma certa percentagem dos objectos fosse entregue em menos de dois dias. Isto é uma exigência de qualidade. Para mim não é nada evidente que não deva haver também exigência de qualidade na regulação para os

instrumentos de Comunicação Social. Essa é a prática de toda a regulação, para todos os sectores, designadamente a prática nacional, mesmo para sectores que eram ou são monopolistas. Os padrões de qualidade são, pois, um elemento essencial para o debate sobre a regulação dos órgãos da Comunicação Social.

O terceiro vector de intervenção corresponde ao *pricing*, e o quarto, à universalidade. O problema do preço é um problema crítico na regulação de qualquer serviço, bem como o da universalidade, já que a tendência, na economia de mercado, é para se prestar o serviço onde ele é mais lucrativo. Mas tal iria penalizar algumas populações e regiões. E é por isso que a universalidade é, hoje em dia, a matriz característica do chamado serviço público que pressupõe a igualdade de tratamento a todos, independentemente dos custos associados à disponibilização do serviço. E de acordo com a evolução da sociedade, o seu desenvolvimento, o seu crescimento, a sua cultura, a ideia de serviço público também vai evoluindo. Talvez daqui a cinco anos, a Internet já seja considerada um serviço público mais importante do que o serviço telefónico fixo. E por isso é tão polémica a adopção de soluções de privatização de instrumentos que são essenciais à efectivação dessa universalidade. Por exemplo, a terceira geração de telemóveis. Cada operador vai criar a sua rede de antenas? É um erro, tal como foi para a instalação dos telefones móveis, cada um com a sua rede. Pode haver uma rede comum a todos e sobre ela operarem os seus serviços com toda a diversidade, com toda a especificidade, de acordo com a cultura de empresa. Em termos nacionais, é mais vantajoso, evitamos uma afectação de custos exagerada a uma realidade que pode ser partilhada. Ou então caímos no paradoxo de, por um lado, estarmos a desenvolver toda uma teoria de partilha de serviços, designadamente na administração pública e, por outro, a recuar, no sector empresarial, evitando a partilha de infra-estruturas que naturalmente tendem a ser comuns. E é fácil estabelecer a relação entre esta realidade e a Comunicação Social.

Julgo que é muito importante referir a quinta dimensão da regulação que é a formação. O Estado, ao regular um sector, deve contribuir para que seja criado capital humano. Deve criar condições, deve apoiar a criação de capital humano, se estiver interessado no paradigma da Sociedade de Conhecimento. Mas a ideia da formação geralmente está ausente dos nossos reguladores. Se fizermos comparações, a nível da ciência e tecnologia, com outros países europeus, uma das constatações é que Portugal está a participar pouco, a conseguir poucos resultados a nível dos concursos internacionais, designadamente no âmbito do Programa-Quadro de Investigação da União Europeia. Por exemplo, no domínio da sociedade da informação, temos menos de metade de contratos de projectos de investigação por habitante do que a Grécia. Como é que se explica esta situação? Uma das grandes razões é que o regulador do sector das comunicações grego está muito preocupado com a temática da formação e da investigação e apoia muito, de várias formas, a criação de consórcios e a preparação de candidaturas. Infelizmente, a realidade nacional é bem diferente. No sector da comunicação *multimedia*, a situação não será tão má, mas também não é famosa, de acordo com alguns indicadores que fui obtendo sobre a nossa participação em iniciativas de investigação, de formação avançada a nível europeu. Porquê?

Por último, gostaria de recordar a dimensão da subsidiação que é uma palavra, hoje em dia, considerada feia, mas que, de facto, faz parte da lógica da regulação. E pode-se subsidiar de muitas formas, também em função de resultados, em vez de ser em função de passivos ou de problemas. Se subsidiamos uma empresa com base nos problemas que acumula, isso é um incentivo à geração de problemas – ora nós pretendemos, pelo contrário, estar do lado das soluções.

Em termos de Comunicação Social, parece-me interessante também apresentar uma reflexão breve sobre a cadeia de valor. E devemos começá-la por uma actividade muito interessante e pouco falada



INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRAÇÃO

Vectores de Regulação:

- ❖ Controle da Entrada
- ❖ Regulamentação e Normalização
- ❖ Padrões de Qualidade
- ❖ Pricing e Universalidade
- ❖ Formação
- ❖ Subsidiariação



Portugal em África

que é a prospecção. Prospecção de problemas, de ideias, de questões, de assuntos. É talvez aquilo que um bom jornal ou uma boa cadeia televisiva começam por fazer, descobrindo assuntos interessantes. Seguidamente, há a produção de conteúdos. A Comunicação Social, hoje em dia, como se sabe, é muito a produção de conteúdos. Depois há um mercado de conteúdos, com as suas feiras, com os seus compradores, os seus vendedores. Em seguida, temos a transformação dos conteúdos em produtos finais: pode ser um jornal, pode ser um programa televisivo, pode ser uma antena de rádio. Depois vem a distribuição e o retalho. Por último, temos o mercado de produtos finais e, finalmente, o ciclo fecha-se e voltamos à prospecção.

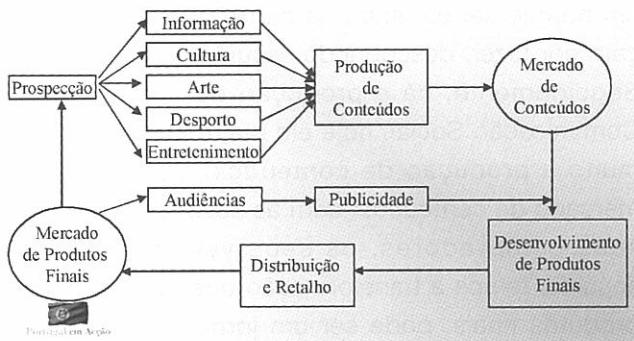
Julgo que seria interessante, no novo enquadramento legal, quando se fala em Comunicação Social, não pensar só na questão dos produtos finais ou na distribuição e retalho. O que acontece aos conteúdos? A comunicação começa neles. Fico sempre muito impressionado quando sinto que há muitos conteúdos culturais muito importantes do nosso país, da nossa cultura, da nossa história, que não estão acessíveis. Não há um vídeo com uma peça de teatro, como o *Frei Luís de Sousa*, ou com outros elementos da nossa cultura. A Bélgica, por exemplo, tem uma rede de clubes de vídeo, considerada de serviço público, que só distribui produtos

de natureza cultural; podem ser documentários, podem ser produtos sobre outros países. Chegam a ter alguns produtos sobre Portugal que nós não encontramos cá, o que me parece um pouco paradoxal.

Na cadeia de valor, onde é que estão as grandes mais-valias? Esta seria uma extensa reflexão, mas a economia da comunicação baseia-se muito, hoje em dia, nesta cadeia e em saber onde estão os ganhos, as perdas e quais as tendências, designadamente a nível da globalização.



Cadeia de Valor da Comunicação Social



Qual o papel do Estado no meio disto? O tal Estado que tem de se reformar, que tem de passar a ter uma lógica de serviço ao público, pensando menos em si próprio e mais nos outros: é nos conteúdos? Há



Qual o Papel do Estado?

- Conteúdos?
- Produtos Finais?
- Regulação?



países que, neste momento, estão a fazer essa aposta, centrando a regulação na questão dos conteúdos, com menor preocupação com o aparelho final de emissão. Porque, se houver uma influência, uma coordenação, a nível dos conteúdos, depois consegue-se que a perspectiva de regulação seja bem-sucedida. Ou será também nos produtos finais?

Quais são afinal as prioridades para a regulação na Comunicação Social? Conteúdos e produtos finais? Entrada e regulamentação? O problema do preço, o problema da qualidade, o problema da formação ou da universalidade? Por exemplo, hoje em dia discute-se muito a temática relacionada com a televisão por cabo: devemos insistir muito em que haja um mercado privatizado com várias empresas em concorrência, ou devemos procurar garantir a universalidade do pacote de canais em igualdade de condições (cabo ou satélite) com igual custo de instalação e de mensalidade?



Que Prioridades para a Regulação na Comunicação Social?

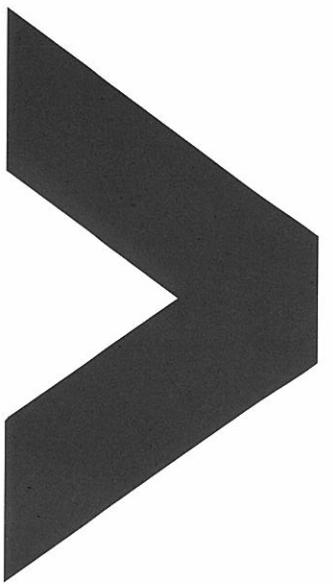
- Conteúdos?
- Produtos Finais?
- Entrada?
- Regulamentação?
- Pricing?
- Qualidade?
- Formação?
- Universalidade?

Em suma, o desafio que aqui pretendia deixar era este: antes de começarmos a pensar em soluções muito institucionais ou organizacionais, qual a influência que pretendemos que aqueles pólos – consumidores, empresas e Estado – venham a ter na sociedade portuguesa e quais as prioridades que nos parecem mais defensáveis para a regulação no âmbito da comunicação, pensando a Comunicação

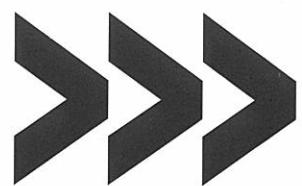
Social na sua perspectiva mais completa e mais integrada.

«(...) o desafio que aqui pretendia deixar era este: antes de começarmos a pensar em soluções muito institucionais ou organizacionais, qual a influência que pretendemos que aqueles pólos – consumidores, empresas e Estado – venham a ter na sociedade portuguesa e quais as prioridades que nos parecem mais defensáveis para a regulação no âmbito da comunicação»

Afinal, o que é que pretendemos realmente influenciar? Mais os conteúdos, ou mais o tipo de apresentação final? Estamos mais preocupados com o facto de a Comunicação Social ser um bem ou um serviço que serve todos os portugueses – como sabem, temos índices muito baixos de acesso ao jornal, etc. – ou apenas alguns? Vamos evoluir e contribuir para que esta seja uma sociedade muito litoral, apenas desta área urbana mais lucrativa, mais comercial, ou estendê-la a todo o País?



O Mercado



A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Óptica da Imprensa

João Palmeiro*

Resumo

O autor faz uma breve introdução histórica em que aborda a temática da regulação no sector da imprensa em Portugal. A problemática do mercado dos *mass media*, isto é, a questão das fusões e concentrações formais e informais, e a regulação dos conteúdos e de mercado, nomeadamente no que diz respeito às audiências, à distribuição e ao investimento publicitário, são também analisadas. Defende que a regulação do mercado é essencial, porque sem ela a regulação de conteúdos será, evidentemente, inútil.

Abstract

The author makes a brief historical introduction about the press regulation in Portugal. The *mass media* market problem, that is, the question of the formal and informal fusions and concentrations, and the content and market regulation, namely audiences, distribution and adspend are also analized. He defends that market regulation is crucial, because without it, the content regulation will be, obviously, useless.

Em vez de agradecer à organização, uma vez que o OBERCOM, neste momento, é no seu Conselho Directivo presidido pela Associação que represento, prefiro sublinhar alguns factos que acrescentam à qualidade dos organizadores enquanto pessoas, neste dia 10 de Dezembro, em que faz mais um ano a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Neste mesmo dia, desenrola-se em Genebra, sob a égide da ONU, uma sessão que tem tudo a ver com entidades reguladoras, pois a principal questão que lá se discute é a futura entidade reguladora planetária para a Internet. Essa discussão é feita muito na perspectiva da sociedade, dos info-ricos e dos info-pobres ou info-excluídos. O mundo mudou muito nos últimos 25 anos, também em termos de entidades reguladoras:

- Há 25 anos exactamente eu representava Portugal na UNESCO e era naquela instituição que se estava a discutir se haveria ou não uma entidade reguladora mundial para o chamado *free flow of information*, a livre circulação da informação.
- Em 25 anos mudámos este aspecto da regulação.
- Há 25 anos, a comunidade planetária preocupava-se fundamentalmente com os conteúdos; ninguém, a nível mundial, estava preocupado acerca da forma como esses conteúdos chegavam.

* Presidente da AIND – Associação Portuguesa de Imprensa

A regulação do mercado

Para falar de regulação, vou concentrar-me sobre o mercado.

A ideia da regulação não é nova. Fazendo uma incursão pela História, a ideia da regulação na área da comunicação, em Portugal, é quase tão antiga como a altura em que a «Gazeta Mercantil» e, depois, «O Mercúrio» começaram a circular nas ruas de Lisboa. Estávamos em meados do século XVII e, na altura, a entidade reguladora chamava-se Santo Ofício da Inquisição. Essa foi a primeira entidade reguladora tanto de conteúdos como de mercados. No século XIX, a Revolução Liberal – que, depois, se estende até à implantação da República – iniciou uma prática muito curiosa em Portugal em termos de regulação deste sector: cada vez que muda o regime, a primeira coisa a ser mudada é a Lei de Imprensa. Aconteceu em 1820, aconteceu em 1848, aconteceu em 1910, aconteceu em 1974. Não aconteceu em 1928. É extraordinariamente interessante, porque não podemos deixar de pensar em regulação neste sector sem perceber que temos este peso cultural, sem perceber que temos esta ideia de que os problemas da comunicação são problemas exclusivamente de liberdades e garantias, ou seja, são problemas de conteúdos. E por isso comecei por dizer que esta Conferência decorre no dia certo para se discutir essa perspectiva.

Quando falamos do mercado empresarial dos meios, a primeira coisa em que pensamos é em fusões e concentrações. Fusões e concentrações, formais e informais. Na era democrática em Portugal, a primeira entidade a concentrar, a nível do mercado, ainda que muito sob a capa da proteção dos direitos, liberdades e garantias, na verdade, com capacidades de intervenção que iam para além da questão dos conteúdos foi o próprio Estado. Depois do 25 de Abril, foram criados os Conselhos de Informação para a Imprensa, Rádio e Televisão. A seguir aos Conselhos de Informação foi criado o Conselho da Comunicação Social, ou seja, reuniram-se,

concentraram-se as competências de três Conselhos, que eram sectoriais, para tratar de uma situação de mercado único que era a Comunicação Social. E a seguir passámos para o modelo actual, o da Alta Autoridade para a Comunicação Social, em que se fez aquilo a que chamo uma concentração informal, ou seja, o audiovisual como «mais importante» (entre muitas aspas) que a imprensa, por exemplo, porque o audiovisual decorre do serviço público, decorre da atribuição de licenças.

Regulação, um conceito múltiplice

Quando falamos de regulação, de que é que estamos a falar? Regulação dos conteúdos ou regulação do mercado? E o que é a regulação do mercado? São as audiências?

Segundo o diagrama apresentado pelo professor Valadares Tavares, quando o ciclo industrial estava fechado havia uma intervenção das audiências que criava um novo ciclo de mercado. Portanto, já não é o ciclo industrial, mas um ciclo que não é palpável, que não é fungível e que tem a ver com valores e atributos de marcas. Este ciclo leva-nos, primeiro, às audiências, depois, ao problema da distribuição (e quando falo aqui da distribuição, falo em sentido geral: da distribuição do sinal, da distribuição de publicações, por exemplo) e, finalmente, ao investimento publicitário.

Falemos, claramente, do ponto de vista político. Há uma iniciativa de um partido com assento parlamentar, o Bloco de Esquerda, que, durante o ano passado e uma parte deste ano, apresentou um novo normativo para a área da Comunicação Social. Quero chamar a atenção para o seguinte: esse normativo foi debatido, votado e, portanto, não passou na Assembleia da República. Há, no entanto, nesse normativo, duas coisas que estão fora daquilo que é habitual dizer-se quando se fala em concentrações ou fusões: A concentração de agências de publicidade, e a concentração de gráficas para a produção de jornais e revistas. Esta proposta do BE,

ao mesmo tempo que proibia determinadas capacidades de propriedade de jornais, de rádio e de televisão, também proibia determinadas capacidades de concentração de propriedade de agências de publicidade e de empresas impressoras. Isto é exactamente o contrário daquilo que se passa. Mais, olhando para o mercado, percebe-se que, ao nível das agências de publicidade, no nosso meio nacional, não somos tomados nem achados para muita coisa. É um movimento planetário a nível da globalização que determina que esses interesses estejam juntos no mercado da publicidade, em muitos casos, determinado por princípios que nos escapam. E o mercado das impressoras? Isso tem a ver com a tecnologia, tem a ver com a rentabilização de equipamentos cada vez mais sofisticados, logo está relacionado com a ideia de que, se eu fundo ou se eu concentro conteúdos, estou seguramente a querer controlar as opiniões cívicas políticas do público.

É perante este mercado assim estruturado em audiências e investimento publicitário que olhamos para este quadro. É natural que para a imprensa seja muito importante que este mercado seja claro e transparente. É fundamental que a regulação do mercado não seja uma regulação exclusivamente pautada pelos problemas de conteúdo, como é tradicional em Portugal, senão repare-se: entre 1999 e 2002, o investimento publicitário (e estou a falar apenas no investimento publicitário na imprensa, que cresceu quase negativamente) teve um aumento exponencial.

«É fundamental que a regulação do mercado não seja uma regulação exclusivamente pautada pelos problemas de conteúdo»

Embora tenha aumentado em termos de valor total, não aumentou da mesma forma em termos de valor percentual, naquilo que nós chamamos a quota ou o *share* de mercado.

Receitas de publicidade (a preços de tabela)

Unidade: M€

Receitas de Publicidade (a preços de tabela) Unidade M€

	TV	Rádio	Imprensa	Exterior	Cinema	Total
1999	836 204	105 569	375 256	126 950	7 125	1 451
2000	1 106 859	126 161	454 628	152 111	7 653	1 847 412
2001	1 353 358	142 622	454 942	172 791	7 793	2 131 506
2002	1 419 420	1 419 420	413 526	191 081	6 918	2 158 280

Fonte: Marktest

E nesta perspectiva que, respondendo a uma consulta feita pelo Governo em 2002 acerca da possibilidade da fusão entre a ANACOM e aquilo que na altura era a entidade reguladora existente – o grupo ICS/AACS –, emitimos um parecer baseado no seguinte: deixem estar aquilo que funciona bem. Ou seja, a ANACOM é uma entidade reguladora, de que a nível público não se conhecem problemas resultantes de um mau funcionamento. O tandem ICS/Alta Autoridade para a Comunicação Social tem um caminho ainda a percorrer para percebermos, deste outro lado, o que é regulação de conteúdos, o que é regulação de mercado. A regulação de mercado é essencial, porque sem ela a regulação de conteúdos será, seguramente, inútil.

O desenvolvimento de todo o sector dos *multimedia*, que hoje está em discussão em Genebra, procura e tentará alcançar a ideia de uma entidade reguladora a nível planetário. Temos de ter todo o cuidado em desenvolver uma situação de regulação que considere a rádio, a televisão e a imprensa, que são os *media* tradicionais, não descurando a Internet.

«A regulação de mercado é essencial, porque sem ela a regulação de conteúdos será, seguramente, inútil.

O desenvolvimento de todo o sector dos *multimedia* (...) procura e tentará alcançar a ideia de uma entidade reguladora a nível planetário. Temos de ter todo o cuidado em desenvolver uma situação de regulação que considere a rádio, a televisão e a imprensa, que são os *media* tradicionais, não descurando a Internet.»

Temos de considerar que há um caminho que já foi feito em Portugal. Não podemos tropeçar nem nesse caminho nem podemos tropeçar em decisões apressadas.

A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Óptica do Audiovisual

Luís Vasconcellos*

Resumo

O autor apresenta a posição do Grupo Impresa relativamente à regulação do sector da Comunicação Social, defendendo «mais auto-regulação e menos legislação» para o sector. Aborda ainda questões como a concentração das empresas, a regulação dos princípios e da ética da informação e a publicidade.

Abstract

The author presents the position of the Impresa Group concerning the Social Communication sector regulation standing for «more self-regulation and less legislation». Items related to *media* concentration, regulation of the principles and ethics of information and advertisement are also presented.

Que regulação para o sector da Comunicação?

Consideramos e somos a favor de mais auto-regulação e menos legislação para este sector. Mas, logicamente, há vários níveis que devem ser tratados e atendidos. Temos a actividade económica das empresas, os princípios e a ética da informação. Não esquecer um dos mais importantes, a publicidade, que é inerente a todo o negócio dos audiovisuais e da Comunicação Social no seu todo.

«(...) somos a favor de mais auto-regulação e menos legislação para este sector. Mas, logicamente, há vários níveis que devem ser tratados e atendidos. Temos a actividade económica das empresas, os princípios e a ética da informação (...), a publicidade»

Segundo aspecto importante, uma vez que tem vindo a ser ventilado com bastante frequência, sobretudo na Comunicação Social: a questão da concentração das empresas do sector. A regulação dos grupos de Comunicação Social, em nosso entendimento, deverá estar sujeita às regras gerais do mercado, e não

* Administrador do Grupo Impresa

à necessidade de legislação específica neste campo. E porquê?

«A regulação dos grupos de Comunicação Social (...) deverá estar sujeita às regras gerais do mercado, e não à necessidade de legislação específica neste campo.»

Pensamos que a concentração de grupos de *media* não tem de implicar necessariamente a perda de pluralismo de informação, e podemos citar dois casos ou dois exemplos dentro do nosso grupo: é o caso da «Visão» e do «Expresso». Aquando da Guerra no Iraque houve um bom exemplo de pluralismo, uma vez que estas nossas publicações tomaram posições diferentes. Portanto, pode haver pluralismo dentro dos grupos de Comunicação Social, sendo que o desenvolvimento electrónico no futuro tornará isto mais possível e seguramente numa maior realidade.

No caso da SIC e da SIC Notícias também não só existe pluralismo como até alguma complementariedade. Lógico que a concentração de grupos de *media* poderá garantir, de certo modo, que os centros de decisão se mantenham em Portugal. Isto é importante. Todos nós sabemos e vemos que, permanentemente, os grupos estrangeiros que já estão em Portugal, e outros que pretendem vir, estão em negociações com grupos portugueses. Como são muito mais poderosos e de dimensão muito maior, logicamente é-lhes fácil absorver os grupos nacionais. Penso que isso ninguém quererá.

Sobre a regulação dos princípios e da ética da informação, existe já um princípio histórico desta auto-regulação em matéria de conteúdos de informação e de entretenimento:

1. Não promoção de programas em jornais televisivos.
2. No acesso à informação em eventos desportivos.
3. O recente acordo sobre o acesso à informação na questão da Justiça;

4. Todos os problemas dos conteúdos que possam ferir a sensibilidade dos telespectadores e que, neste momento, são só transmitidos após as 22,30 h com aviso prévio e com o círculo vermelho identificativo, incluindo as autopromoções destes programas.

Na parte da informação e no entretenimento pode-se perfeitamente auto-regular, o que é necessário é cumprir. Sendo assim, é mais lógico seguir por esta via.

Pode-se, no entanto, avançar mais concretamente com os manuais de estilo, os códigos de conduta, e não só para as publicações, como para os grupos editoriais.

A publicidade é outro vector importante, do qual, no fundo, depende grande parte da sobrevivência das empresas de Comunicação Social, sobretudo, das televisões. A auto-regulação da publicidade é já um caso de sucesso, tendo em todos os campos sido encontradas soluções correctas. O papel de chavaria do ICAP na regulação operacional do mercado publicitário é aceite pela indústria e tornado vinculativo pelos meios de comunicação. Este facto é um bom exemplo, mas não só. O recente acordo celebrado entre as televisões, mais especificamente entre a televisão pública, a televisão privada e o Governo, acordo que tem poucos meses, mas que esperamos funcione e seja um bom exemplo para o futuro.

«A auto-regulação da publicidade é já um caso de sucesso, tendo em todos os campos sido encontradas soluções correctas.»

A regulação do sector da Comunicação

Apesar da vantagem da auto-regulação em detrimento de legislação adicional, a existência de uma entidade reguladora independente é vista por nós

como desejável para a correcção de eventuais desvios ou exageros, embora o seu funcionamento deva ter em atenção o cumprimento de algumas premissas básicas.

«Apesar da vantagem da auto-regulação em detrimento de legislação adicional, a existência de uma entidade reguladora independente é vista por nós como desejável»

As premissas básicas que consideramos importantes são quatro, que passamos a enumerar:

1. Total e absoluta independência política e financeira dessa entidade.
2. Lógica sectorial integradora dos vários meios de comunicação e não entidades separadas para os vários meios de Comunicação Social.
3. Competência assegurada por peritos de capacidade e conhecimento do sector. Penso que não é difícil assegurar isso.
4. A fiscalização efectiva da regulação da legislação sectorial.

A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Óptica do Audiovisual

Pedro Jorge Braumann*

Resumo

O autor defende a necessidade de um modelo regulador particular para os sectores do audiovisual e das telecomunicações. Pedro Jorge Braumann expõe as razões económicas (monopólio natural, externalidades e escassez de frequências), sociais (serviço público, defesa da unidade e identidade nacional) e culturais (desenvolvimento da qualidade/diversidade, pluralismo e respeito pelas minorias) que justificam a intervenção pública através de mecanismos de regulação e subsidiação.

Abstract

Pedro Jorge Braumann defends the need of a particular regulatory model to audiovisual and telecommunications' sectors. The author shows the economical (natural monopoly, externalities and frequencies scarcity), socials (public service, national unity and identity) and cultural reasons (quality/diversity development), pluralism and respect for minorities) which justifies public intervention throughout regulatory and subsidization mechanisms.

A primeira questão que gostaria de abordar diz respeito às razões justificativas da existência de uma regulamentação, em termos económicos, sociais e culturais. De facto, encontramos várias razões, especialmente de natureza económica, que passam, fundamentalmente, por não ser possível, nalguns casos, o livre funcionamento do mercado garantir a melhor satisfação e o interesse dos telespectadores (no caso da televisão) e dos consumidores em geral. Mas, frequentemente, encontramos motivações que levam a uma intervenção reguladora com base numa perspectiva sociocultural que é característica da área dos meios de Comunicação Social. Existe também uma regulação em termos da União Europeia e na legislação portuguesa, uma vez que, por exemplo, estão estabelecidas quotas de produção nacional e europeia obrigatórias.

Que outro tipo de argumentos podemos encontrar que justifiquem a intervenção do Estado? Argumentos, nomeadamente, que têm a ver com o conceito de monopólio natural. A ideia de monopólio natural tem a ver como facto de, por um lado, ser difícil surgir uma concorrência alternativa e, portanto, eventualmente, para o único operador dominante de rede ser necessário algum tipo de controlo. Isso pode ocorrer, por exemplo, em situações particulares,

* Representante da Administração RTP/RDP

designadamente em redes locais de cabo. Por outro lado, temos o que em economia se chama habitualmente de externalidades. Se não houvesse qualquer tipo de obrigações em termos de cobertura de rede, provavelmente algumas áreas geográficas do País não seriam cobertas, e, por isso, é necessário haver um papel importante da regulação a esse nível.

«(...) encontramos várias razões, especialmente de natureza económica, que passam (...) por não ser possível, nalguns casos, o livre funcionamento do mercado garantir a melhor satisfação e o interesse dos telespectadores (...) e dos consumidores em geral. Mas (...) encontramos motivações que levam a uma intervenção reguladora com base numa perspectiva sociocultural que é característica da área dos meios de Comunicação Social.»

É habitual também haver justificações para a regulação, por razões que têm a ver com o direito do acesso à informação, a defesa da identidade nacional, valores culturais, valores de defesa das minorias, etc., e, portanto, tudo isso pode justificar uma defesa da intervenção do Estado com um papel regulador relevante.

«É habitual também haver justificações para a regulação, por razões que têm a ver com o direito do acesso à informação, a defesa da identidade nacional, valores culturais, valores de defesa das minorias, etc. e (...) tudo isso pode justificar uma defesa da intervenção do Estado com um papel regulador relevante.»

Entre alguns dos aspectos que podemos destacar, temos, por exemplo, no caso do espectro hertziano

que, como sabem, é um bem escasso, a necessidade de gerir esse mesmo espectro e encontrar a melhor forma de distribuição dos diferentes canais ou, futuramente, quando houver televisão digital terrestre, dos chamados serviços de programas que irão substituir os actuais canais. A questão do serviço universal e do serviço público são também questões relevantes. Podemos considerar tradicional e normal em todos os países, em particular da Europa, haver um serviço público importante que, nalguns casos, permite suprir necessidades de mercado que não podem ser totalmente cobertas por serviços comerciais. Portanto, a defesa da necessidade da existência do serviço público é já uma tradição europeia.

A qualidade e a diversidade dos programas e conteúdos são uma outra questão relevante, assim como a defesa de questões de natureza cultural e linguística. Além disso, temos a necessidade, por vezes, de desenvolvimento de uma política industrial, o que pode justificar, no caso português e outros, uma subsídiação do Estado, nomeadamente de certo tipo de produções, quer de natureza cinematográfica quer de natureza televisiva.

Um dos problemas que se podem colocar é, num momento em que se assiste a um processo de crescente convergência e em que, muitas vezes, não é possível separar de uma forma fácil aquilo que são serviços de audiovisuais daquilo que são serviços de telecomunicações, como dar um enquadramento à questão da regulação e quais são as diferentes soluções a este nível que têm aparecido em termos internacionais.

De facto, a convergência levanta desafios novos, quer em termos tecnológicos, quer em termos de serviços, que por vezes são híbridos, ou seja, tanto podem ser considerados serviços de telecomunicações como audiovisuais. Por outro lado, a convergência levanta, na prática, além das questões técnicas que referi há pouco, um conjunto de novas questões de natureza económica e jurídica que exigem outras formas de actuação do Estado e de regulação.

«(...) a convergência levanta, na prática, além das questões técnicas (...), um conjunto de novas questões de natureza económica e jurídica que exigem novas formas de actuação do Estado e de regulação».

Podemos dizer de alguma maneira que hoje em dia nas redes de distribuição de televisão por cabo já é possível termos uma oferta simultânea de televisão, de serviços de voz e também de Internet. Ou seja, é difícil regular algumas dessas redes, sem atender a que elas oferecem de facto diferentes serviços de telecomunicações e audiovisuais e que, portanto, precisam de novas formas de regulação particulares e adaptadas às circunstâncias.

Esta situação conduz também à diferenciação dos modos de consumo. Actualmente, assistimos a modos de consumo, nomeadamente interactivos, sendo essa experiência já possível nas redes de cabo. Assistimos a uma convergência nos meios de pagamento, a uma convergência de mercados em termos residenciais, profissionais e de negócios. Isto não significa que não possa haver uma diferenciação entre aquilo que é tradicionalmente conhecido como sendo do sector audiovisual e aquilo que é conhecido como sendo do sector das telecomunicações. Temos hoje diferentes áreas que exigem diferentes formas de regulação, mas, na prática, não temos um sector único de regulação da Comunicação Social e das telecomunicações. E, portanto, se algumas áreas é possível pensar em formas de regulação convergentes, noutras áreas, na chamada hoje Sociedade de Informação e do Conhecimento, esse tipo de tendência não é totalmente eficaz. Ou seja, temos de distinguir entre aquilo que é na realidade possível de regular de uma forma unitária ou, pelo menos, convergente, e aquilo que são serviços separados e que dificilmente podem ter as mesmas lógicas de regulação, exigindo formas diversificadas.

Quais são alguns dos desafios que se põem hoje em relação à convergência e à regulação?

1. A questão da protecção da propriedade intelectual, que passa a ser uma questão relevante, sobretudo com a Internet.
2. A protecção aos consumidores e à privacidade que está hoje na primeira linha das preocupações da União Europeia.
3. A protecção ao mercado, quer em termos de uma oferta eficiente, quer de qualidade de serviços, quer de preços.
4. A definição de normas e padrões que permitam, de facto, que haja possibilidade de mudanças de utilização de redes e que impeçam a criação de monopólios de forma artificial.
5. Finalmente, aquilo que habitualmente se designa como a protecção de valores de natureza sociocultural, que é uma das características marcantes dos meios de Comunicação Social e que não deve ser, de forma nenhuma, descurada.

Quais são os modelos que encontramos em termos internacionais? Temos um modelo em que, normalmente, o processo de regulação das telecomunicações e do audiovisual é convergente, tendo começado o início do mesmo nos Estados Unidos, através da FCC. Temos outros que, de facto, perspectivam uma lógica de regulação da convergência e, portanto, um órgão regulador único. A polémica sobre o modelo ideal não está afastada do caso português, sendo possível pensar numa entidade reguladora futura dos meios de Comunicação Social, autónoma e independente, ou num órgão regulador comum com as telecomunicações, assumindo claramente uma perspectiva virada para a regulação da convergência.

É evidente que qualquer dos modelos tem vantagens e desvantagens, sendo útil discuti-las, a seguir, de forma abreviada. E, rapidamente, são algumas dessas vantagens e desvantagens que vamos abordar.

Algumas Vantagens:

- Redução do risco *industry capture*.
- Redução do risco *political capture*.

- Reduz a incerteza dos agentes económicos.
- Economias de escala na utilização dos técnicos especializados.
- Economias de escala nos custos administrativos e serviços de suporte.
- Transferência de *know-how* regulatório.
- A convergência dos serviços dificulta a separação sectorial, particularmente nos sectores das telecomunicações e audiovisual.

Temos algumas vantagens evidentes num órgão de regulação único, em particular na redução do risco de *industrial capture*. O que é que isto significa? Significa que, quando temos uma regulação separada, nomeadamente com grupos de *multimedia*, corremos o risco de, em alguns casos, esses grupos terem capacidade de influência sobre a entidade reguladora mais forte, caso haja entidades separadas, do que no caso de haver uma entidade reguladora única. O segundo aspecto em relação ao risco é o de *political capture*, ou seja, evitar que o órgão regulador possa ficar exclusivamente dependente de uma terminada tutela política, visto que uma lógica de órgão regulador da convergência em conjunto para as telecomunicações e os meios de Comunicação Social, em particular o audiovisual, poderá permitir um menor risco, digamos assim, de uma dependência política, de uma só das áreas. Os outros aspectos indicados são relativamente fáceis de entender e, portanto, permitem perceber com facilidade quais são algumas das vantagens de uma lógica de regulação conjunta dos dois sectores.

Algumas Desvantagens:

- Aumento do risco *industry capture*.
- Aumento do risco *political capture*.
- Possíveis transferências de processos regulatórios negativos de um sector para outros sectores.
- Conhecimentos técnicos de um sector podem não ser transferíveis para outros sectores.
- Transferência de falhas em cascata intersectorial.
- Dificuldades em fazer aceitar medidas por diferentes instâncias ministeriais.
- Aumento do grau de complexidade e dificuldades em estabelecer o enquadramento legal comum.

- Potenciais atrasos daí derivados nos processos de reformas legais.
- A fusão das diferentes instâncias reguladoras já existentes pode ser problemática.

Fonte (com adaptações): Schwartz, T. and Satola, D. *Telecommunications Regulation Handbook*, World Bank Group, edited by Hank Intven McCarthy Tétrault, 2000.

No caso das desvantagens citaria também as duas primeiras, ou seja, a *industrial capture* e a *political capture* ou captura política, pelas razões inversas. No primeiro caso, na *industrial capture*, porque pode acontecer que, se esse operador for muito importante, consiga controlar simultaneamente a regulação das telecomunicações e do audiovisual, podendo ocorrer o risco inverso àquele que vimos em relação às vantagens. Além disso, em termos de *political capture*, podemos dizer que se corre o risco de eventualmente algumas áreas políticas poderem controlar completamente todo o modelo, e, portanto, se houver capacidade suficiente em relação a esse nível, corremos o risco inverso daquele que referi anteriormente, no que diz respeito às vantagens.

Os aspectos que abordo a seguir passam por alguns dos novos desafios que se colocam em relação ao problema da regulação. Por um lado, este problema ultrapassa a mera produção de conteúdos tradicionais para a imprensa, para a rádio e para a televisão, e passa a ter uma lógica em que o fundamental é o desenvolvimento da indústria de programas e de conteúdos. A política de regulação a esse nível, hoje em dia, é importante em todos os países europeus, e começa a ser considerada como fundamental em Portugal. Por outro lado, esta política ganha uma relevância acrescida num momento em que se começa a falar do *digital divide*, ou seja, do fosso ou divisão digital, em que pode aumentar o risco de info-exclusão. É preciso pensar que tem de haver redes com vocação cívica e cultural desenvolvidas através da lógica tradicional de redes de televisão ou de rádio, mas também, e cada vez mais, através

de redes de Internet, nomeadamente de banda larga.

«A política de regulação (...) ganha uma relevância acrescida num momento em que se começa a falar do *digital divide*, ou seja, do fosso ou divisão digital, em que pode aumentar o risco de info-exclusão.»

O terceiro aspecto passa pelo desenvolvimento da nova política e da nova economia do audiovisual. Hoje em dia assistimos, sendo isso visível, nas redes de cabo ou de satélite, ao desenvolvimento de formas de distribuição de conteúdos televisivos a pagamento, num modelo diferente daquele que tradicionalmente existia e que se baseava nas audiências e nas receitas publicitárias.

As novas formas de distribuição a pagamento exigem também novas formas de regulação e requerem uma política do audiovisual diferente. Os outros dois aspectos têm a ver com a necessidade de se aumentar a diversidade cultural, e, portanto, as novas redes devem facilitar e não limitar o desenvolvimento de novos conteúdos. Por outro lado, com a lógica de dispersão que existe neste momento em termos de consumos, de canais temáticos e, nomeadamente, de canais temáticos a pagamento, continua a ser fundamental a existência de *media* federadores do espaço público, ou seja, um processo que leve ao aparecimento de um modelo que permita que pelo menos uma parte da população tenha acesso a um determinado conjunto de serviços mínimos. Este papel é habitualmente, e em termos europeus, representado pelo serviço público de televisão.

Para concluir, podemos dizer que não pode ser descurada uma política a favor da coesão social e da Sociedade de Informação e do Conhecimento. Hoje em dia, a lógica reguladora dos conteúdos não pode simplesmente basear-se nos meios de Comunicação

Social tradicionais. Deve, antes, ter uma perspectiva de desenvolvimento, baseado nas novas redes e nas novas tecnologias, que permita, na prática, que os fenómenos de info-exclusão sejam reduzidos e que haja na realidade uma estratégia de desenvolvimento de conteúdos nacionais, sobretudo uma estratégia de *multimedia* não exclusivamente baseada na Comunicação Social tradicional.

«(...) a lógica reguladora dos conteúdos não pode simplesmente basear-se nos meios de Comunicação Social tradicionais. Deve, antes, ter uma perspectiva de desenvolvimento, baseado nas novas redes e nas novas tecnologias, que permita (...) que os fenómenos de info-exclusão sejam reduzidos e que haja na realidade uma estratégia de desenvolvimento de conteúdos nacionais (...)»

Ou seja, o que está em causa é uma perspectiva complementar e não antagónica com uma lógica de desenvolvimento, também obviamente necessária, de uma política geral de melhoria da distribuição de conteúdos dos *media* tradicionais.

A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Óptica do Audiovisual

Pedro Morais Leitão*

Resumo

Pedro Morais Leitão debruça-se sobre as questões práticas relacionadas com a regulação do sector da Comunicação. São apresentadas as posições da Media Capital relativamente à televisão digital terrestre, ao enquadramento regulador da televisão por cabo, à promoção da música portuguesa nas rádios e à produção de conteúdos para a Internet de banda larga.

Abstract

Pedro Morais Leitão considers some practical issues concerning the regulation of the Communication sector. The author presents Media Capital stands regarding digital terrestrial television, the regulatory framework of cable television, the promotion of portuguese music and the production of contents to broadband Internet.

Começo por agradecer ao Obercom a oportunidade que dá à Media Capital de expor aqui as suas opiniões sobre o assunto da regulação do sector da Comunicação. No entanto, não vamos apresentar a nossa opinião sobre o enquadramento que propomos para o sector, mas antes falar de questões práticas que esse enquadramento terá de resolver já em 2004. Acreditamos que é com problemas práticos que se deve criar um novo sistema.

Quatro questões que achamos críticas para o ano 2004 e sobre as quais trazemos a nossa opinião:

- Duas questões sobre televisão (muitas mais haveria para falar, mas estas são as duas que achamos mais críticas), a primeira, sobre televisão digital terrestre, e a segunda, sobre o enquadramento regulatório da televisão por cabo.
- A terceira questão será sobre rádio, dado que o grupo Media Capital também tem uma presença forte no sector das rádios, e essa está relacionada com a promoção da música portuguesa.
- E uma quarta questão relativamente à Internet. Falou-se aqui da Internet de banda larga que está neste momento a ser discutida em Genebra. Achamos que é um tema crítico para o País, e que a solução para a qual estamos a avançar vai prejudicar a produção de conteúdos para banda larga.

* Administrador da Media Capital

Comecemos pela televisão digital terrestre. Fazemos um diagnóstico sobre a procura: o que é que o consumidor português pensará sobre a televisão digital terrestre? Sobre a oferta: o que é que deve haver no sector televisivo. E, finalmente, fazemos as nossas recomendações sobre o que se deverá fazer já no ano de 2004.

Sobre a procura, neste momento vemos um consumidor português que consome mais horas de televisão do que a média dos consumidores europeus. Os Portugueses gostam de consumir televisão e actualmente fazem-no maioritariamente em regime gratuito, ou seja, através do sistema analógico terrestre. Também a maior parte das pessoas, das quais 90 por cento da audiência portuguesa, vê maioritariamente os quatro canais generalistas – a RTP1, a RTP 2, a SIC e a TVI.

O que é que se está a passar, a nível internacional, ao nível do consumidor? O que observamos é que a maior parte das experiências que achamos que estão bem encaminhadas, no que respeita à televisão digital terrestre, está a apostar não num regime pago, mas antes num regime gratuito. Não se está a fazer pay-tv, está a fazer-se televisão gratuita, *free-to-air*. Concluindo estes dois pontos do aspecto do consumidor nacional e internacional, achamos que adoptar um regime gratuito para a televisão digital terrestre será uma forma de facilitar a sua adopção pelos Portugueses.

«(...) adoptar um regime gratuito para a televisão digital terrestre será uma forma de facilitar a sua adopção pelos Portugueses.»

Sobre o diagnóstico do lado da oferta, vemos um sector televisivo constituído pela RTP, pela TVI e pela SIC, e que está numa situação financeira muito frágil. Em 2002 os resultados líquidos do sector foram negativos, em 2003 é provável que continuem a ser negativos. Façamos aqui uma analogia com o sector dos

telemóveis. Para o sector dos telemóveis portugueses questionou-se, há pouco tempo, se deveria sequer haver um terceiro operador, pois não havia espaço para mais nenhum e para a sua rentabilidade. O sector dos telemóveis, imensamente mais rico, terá uma rentabilidade dos capitais próprios na ordem dos 30 por cento, por oposição a rentabilidades negativas no sector da televisão. Ainda do lado da oferta, o sector televisivo está actualmente a ser ameaçado pelo crescimento gradual dos sistemas de televisão por cabo em Portugal, particularmente da TV Cabo. Esse crescimento está a aumentar a vulnerabilidade do sector político. O arranque da televisão digital terrestre em regime gratuito poderá, nas condições certas, aligeirar, aliviar as dificuldades que este sector está a viver.

«(...) o sector televisivo está actualmente a ser ameaçado pelo crescimento gradual dos sistemas de televisão por cabo em Portugal, particularmente da TV Cabo. Esse crescimento está a aumentar a vulnerabilidade do sector político. O arranque da televisão digital terrestre em regime gratuito poderá, nas condições certas, aligeirar, aliviar as dificuldades que este sector está a viver.»

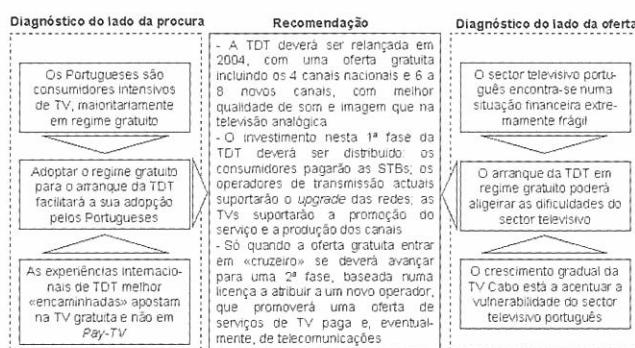
Concluindo estes dois diagnósticos, as nossas recomendações são as seguintes:

1. A televisão digital terrestre deve ser relançada em 2004, devendo incluir uma oferta gratuita com os quatro canais generalistas, que existem actualmente, e seis a oito novos canais que deverão ter todos eles melhor qualidade de som e de imagem que na televisão analógica.
2. Como segunda recomendação, achamos que o investimento nesta primeira fase da televisão digital terrestre deve ser distribuído por três dos seus beneficiários. O investimento nas *set-top-boxes* deve ser feito pelos consumidores, o investimento na rede de transmissão deve ser feito pelos transmissores,

sendo depois isso repercutido nos custos que são cobrados às televisões, e finalmente, as televisões – a RTP, a SIC e a TVI – deverão suportar a promoção do serviço e a produção dos novos canais.

3. Por último, e ao contrário do que se fez na anterior licença da televisão digital terrestre, acreditamos que só se deve começar a discutir a evolução para a televisão paga ou até para sistemas de telecomunicações, quando esta primeira fase da televisão digital terrestre, em regime gratuito, já se encontrar em velocidade de cruzeiro.

O relançamento da televisão digital terrestre



Gostava de referir um facto importante: actualmente, a televisão digital terrestre é já uma realidade no Reino Unido. Os últimos dados a que tivemos acesso, e são dados ainda de Setembro sobre o que se passou ao longo de 2003 neste país, foi uma adopção maciça pelo consumidor inglês deste novo sistema, que aí também está em regime gratuito.

A TDT no Reino Unido: forte adesão ao novo modelo

	Custo da STB	Mensalidade	Nº de activações
Modelo Inicial: ON-Digital / ITV (2000-2002)	0 (aluguer incluído na mensalidade)	9.99 GBP (canais analógicos + 7 canais novos)	2001: ~400.000
Modelo actual: FreeView (desde Dez. 2002)	59,9-89,9 GBP (nas versões básicas)	0 (canais analógicos + 7 canais novos)	2003: ~1.100.000

A FreeView, em regime gratuito e STB paga pelo consumidor, registou em 2003 um ritmo de adesões muito mais rápido do que a OnDigital / ITV Digital, oferecendo a STB, em 2001

Assim, acreditamos que, neste momento, Portugal já está a ficar para trás ou a atrasar-se em assumir o novo regime para a televisão digital terrestre.

«(...) acreditamos que, neste momento, Portugal já está a ficar para trás ou a atrasar-se em assumir o novo sistema, o novo regime para a televisão digital terrestre.»

Passemos para o segundo tema, que tem a ver com o enquadramento da televisão por cabo, um assunto igualmente crítico para o sector televisivo.

Propomos aqui quatro princípios:

1. Na prática é o de livre acesso da população a todos os canais generalistas, que nos parece perfeitamente razoável e aceitável por todos.
2. O segundo princípio é o de valorização justa dos conteúdos e a protecção dos seus direitos em relação a qualquer plataforma e, particularmente, a da TV Cabo.
3. Um terceiro princípio é o de não discriminação entre os canais generalistas na produção de conteúdos para qualquer plataforma.
4. E um quarto princípio, o da liberdade de distribuição dos conteúdos pagos através das diferentes plataformas.

Acreditamos que, se estivermos todos de acordo em relação a estes quatro princípios, devemos registar que se está a viver uma série de disfuncionalidades e que estes princípios estão todos a ser desrespeitados, de diferentes formas. Por isso, as recomendações da Media Capital para o enquadramento da TV Cabo seriam, na prática:

1. A inclusão de um «pacote mínimo gratuito» na oferta de todos os operadores de cabo e, em especial, da TV Cabo.
2. Atribuição de um conjunto de canais temáticos a todos os canais generalistas. Esses canais temáticos estão concentrados na SIC e, por isso, deveria haver alguma equidade na distribuição dos mesmos pelos três operadores.

3. Por último, acreditamos que na TV Cabo se deve separar a actividade de agregação de conteúdos, que deve ser considerada dentro do sector da comunicação, da actividade de distribuição via TV Cabo, que vemos cada vez mais como próxima do sector das telecomunicações. Esta é a nossa posição relativamente ao mercado da TV Cabo.

O Enquadramento da TV Cabo

Princípios para o sector	Principais problemas identificados	Medidas propostas para desenvolver o sector
- Livre acesso (gratuito e sem restrições) da população aos canais generalistas: RTP1, A2, SIC e TVI com valorização justa dos conteúdos e proteção dos seus direitos em qualquer Plataforma	- Condicionamento directo pela TV Cabo dos seus fornecedores de canais temáticos e indirecto do acesso dos consumidores aos canais generalistas	- Inclusão de um «pacote mínimo gratuito» (com os 4 canais generalistas) na oferta dos operadores de cabo
- Não discriminação entre os canais generalistas na produção de conteúdos para outras plataformas	- Discriminação entre os vários canais FTA, causando graves distorções na concorrência do sector televisivo	- Atribuição de um conjunto de canais temáticos do pacote básico da TV Cabo a cada um dos operadores generalistas
- Liberdade de distribuição de conteúdos pagos pelas diferentes plataformas	- Controlo quase total pela PTM da distribuição e agregação dos principais conteúdos «premium»	- Separação das actividades de agregação de conteúdos da distribuição TV via cabo

No sector da rádio, especificamente na promoção da música portuguesa, temos três fases da cadeia de valor: a sua produção, a sua promoção e, especialmente, o seu consumo.

Em relação à situação actual, a música portuguesa está actualmente em crise. Os maiores sucessos são apenas colectâneas ou reedições e existe grande dificuldade em lançar ou em fazer nascer novos valores.

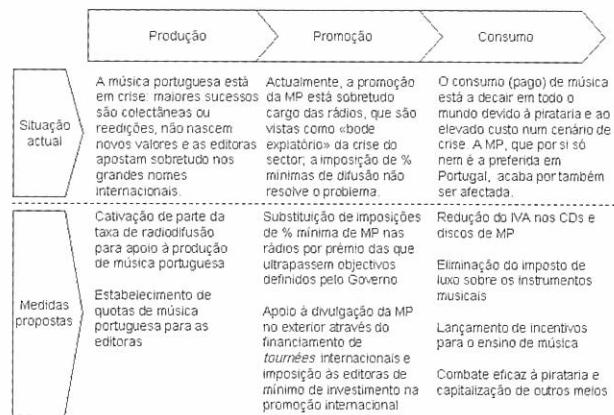
A promoção da música nacional está a cargo exclusivamente das rádios, e isso por força da lei que impõe que cerca de 40 por cento da música seja portuguesa.

Finalmente, o consumo de música, tanto portuguesa como outra, está a cair em todo o mundo, em parte devido ao advento da Internet e a todas as pressões que cria sobre este sector.

Sugerimos uma série de recomendações práticas que poderão distribuir pelos vários intervenientes do sector o ónus da promoção, da divulgação e que poderão fazer renascer e retirar a música portuguesa da crise que vive neste momento. Exemplos dessas medidas:

1. Em relação à produção, temos o estabelecimento de quotas de música portuguesa para as editoras que actuam em Portugal, as editoras internacionais.
2. Em relativamente à promoção, acreditamos que a imposição de um mínimo de quotas de música portuguesa para as rádios deveria ser substituída por um incentivo para que as rádios tocassem o máximo de música portuguesa possível.
3. Por último, como exemplo das medidas concretas que propomos do ponto de vista do consumo, a já estafada redução do IVA no consumo de música portuguesa e dos CDs, à imagem do que é feito já, no sector dos livros.

Rádio – Pela promoção da música portuguesa



Relativamente ao último tema – Internet – a nossa preocupação é especificamente a de produção de conteúdos de banda larga. Partimos a cadeia de valor em três – produção, distribuição e consumo de conteúdos.

Deixamos aqui um diagnóstico da situação e recomendações práticas para abordar este problema. Primeiro, em relação à produção, qual é a situação que vivemos actualmente? A produção de conteúdos para a Internet é muito limitada. Apenas o que é feito neste momento é financiado maioritariamente pelo negócio de acesso à Internet ou por negócios *off-line*, e não por negócios de publicidade que é, por natureza, aquilo que deveria estar a suportar o investimento nestes conteúdos.

Do ponto de vista da distribuição do negócio afecto à Internet, estamos a evoluir para uma situação de quase-monopólio pela Portugal Telecom. O negócio de acesso de banda estreita está ainda a distribuir-se de forma equilibrada pelos três operadores, que são o Sapo, o Clix e o IOL. O de banda larga cerca de 85 por cento nas mãos da Portugal Telecom, através do Sapo e da Netcabo.

«A produção de conteúdos para a Internet é muito limitada (...)

Do ponto de vista da distribuição do negócio afecto à Internet, estamos a evoluir para uma situação de quase-monopólio pela Portugal Telecom.»

Ainda no diagnóstico da situação, o consumo de Internet em Portugal continua a crescer, mas os internautas portugueses consomem maioritariamente conteúdos internacionais, particularmente no que respeita à banda larga.

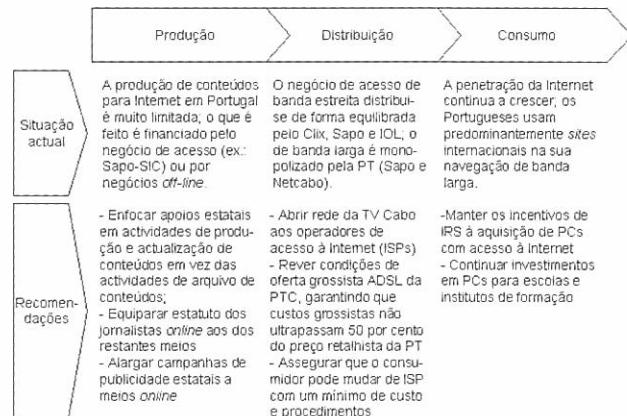
Deixamos aqui três exemplos de recomendações práticas:

1. Em relação à produção, achamos que os apoios estatais que estão actualmente a ser geridos pela UMIC deveriam ser focados em actividades de produção e actualização de conteúdos e não em actividades de arquivos ou reposição daqueles, como agora estão a ser feitos. O Estado devia ser um dos primeiros a dar o exemplo em fazer campanhas de publicidade *online*. Neste momento, faz publicidade para as pessoas fazerem o seu IRS *online*, mas essa publicidade é feita na rádio e não na Internet. É, obviamente, um erro, do ponto de vista do investimento publicitário, e acreditamos que o Estado deve dar o exemplo nesse campo.
2. Relativamente à distribuição, temos quatro propostas que já apresentámos à ANACOM: abrir a rede da TV Cabo aos operadores de acesso à

Internet (ISP's); rever condições de oferta grossista ADSL da PTC, garantindo que custos grossistas não ultrapassam 50 por cento do preço retalhista da PT; assegurar que o consumidor pode mudar de ISP, com um mínimo de custo e procedimentos.

3. Finalmente, em relação ao consumo, achamos que se devem manter os incentivos do IRS à aquisição de PC's com acesso à Internet e que o Estado deve continuar a sua política de investimento em computadores com acesso à Internet para escolas e institutos de formação.

Internet – pela produção de conteúdos de banda larga



A Regulação Independente para o Sector da Comunicação: a Questão dos *Multimedia*

Luís Ribeiro*

Resumo

O autor faz um enquadramento sobre a indústria de conteúdos e o respectivo mercado e sobre a condição actual dos *media*. Aborda ainda questões estruturais relacionadas com os *new media*, bem como o tema da consolidação e das suas implicações naturais ao nível do mercado, levantando depois questões ao nível regulamentar. Por último, aponta as matérias que devem ser objecto de regulação e foca os aspectos relativos à natureza das indústrias de conteúdos.

Abstract

The author contextualizes the content and market industry together with the present state of *mass media*. He also focuses on structural questions related with the *new media* as well as the consolidation theme and its natural implications at market level, raising regulatory questions in addition. Finally, he points out the topics that should be regulated and the aspects related to the nature of content industry.

Creio que vale a pena fazermos uma tentativa de enquadramento e uma reflexão sobre a indústria dos conteúdos e o respectivo mercado, sobre a condição actual dos *media*, em Portugal, para depois podermos, com mais propriedade, tirar conclusões acerca de algumas necessidades em matéria de regulação. Até porque, se nós não percebermos bem o que é que se passa actualmente nas indústrias de conteúdos e dos *media* em geral e nos respectivos mercados, corremos o risco de, se calhar, daqui a meses, estarmos a preocupar-nos com questões de regulação, não sobrando, eventualmente, muita coisa para regular, já que a situação, tal como a vejo hoje, não é de maneira nenhuma fácil ou susceptível de optimismos.

Falando-se um pouco do mercado, a primeira constatação é a de que estamos a viver uma situação de conjuntura económica particularmente pesada, anormalmente difícil. Haverá, talvez, os primeiros indícios e alguns sintomas, muito ténues a meu ver, de uma eventual recuperação. Como é evidente, neste contexto, um sector como este não pode ser excepção, acabando por reflectir, muito directamente, a situação globalmente negativa. De facto, do ponto de vista do mercado não estamos bem; enfrentamos – pode dizer-se – uma situação complexa. Quando

* Administrador da TMN

falamos de mercado, analisamos, fundamentalmente, o lado das receitas associadas às empresas e às áreas de *media* e de indústrias de conteúdos, as quais têm que ver com a publicidade, com a venda do próprio produto, dos serviços, o que, por sua vez, decorre da capacidade de esse produto se impor por si próprio, dos respectivos níveis de audiências, dos níveis de circulação, etc. As receitas da publicidade estão, em termos reais, basicamente estagnadas.

Existe uma realidade desde sempre na publicidade, e muito em particular em momentos difíceis e de crise, que são as políticas de desconto praticadas sobre as próprias tabelas da publicidade. Estas políticas, obviamente, são estimáveis, compreensíveis, mas não são possíveis de quantificar, uma vez que cada uma das entidades pratica as políticas de desconto que muito bem entende. Se entrarmos em linha de conta com esse tipo de prática, que é uma prática corrente e que toda a gente conhece, diria que em relação às receitas de publicidade tivemos uma deterioração entre 2000 e 2003. Temos uma situação em que, em 2002, os níveis da publicidade, em termos líquidos, se terão aproximado muito provavelmente dos valores de 1998. Para além disso, e ainda relativamente à questão da publicidade, os últimos dois trimestres de 2003, genericamente falando, são trimestres em que claramente parece surgir uma recuperação para o investimento publicitário. Contudo, são dois trimestres, e, portanto, penso que estamos ainda longe de podermos ser muito conclusivos sobre essa matéria. Acresce ainda que, em relação à publicidade, o mercado em Portugal tem a dimensão que tem, sendo a própria dimensão do mercado em si mesmo já uma restrição. E não devemos ter grandes ilusões relativamente a isso. As elasticidades da publicidade, mesmo nos anos de normalidade da actividade económica, são relativamente pequenas, se tormarmos como exceção anos atípicos, como foi o caso de 2000, e cuja atipicidade teve muito a ver com o fenómeno de liberalização e desregulamentação das telecomunicações, que trouxeram todo um conjunto de novos protagonistas ao sector, o

que provocou um impacto muito grande na publicidade. Mas, tirando esse ano que, repito, foi um ano atípico, de facto a evolução das receitas de publicidade são relativamente rígidas.

Há uma outra realidade que é também importante. A parcela ou percentagem do bolo da publicidade que, de uma maneira geral, as indústrias de conteúdos repartiam entre si, é uma parcela que tende a ser menor, porque há cada vez mais candidatos a comer desse mesmo bolo, ou seja, há novas formas de presença no mercado ao nível da indústria de conteúdos, ao nível dos *media* e, portanto, há mais gente a tentar sobreviver, o que é o mesmo que dizer que há mais parceiros nesta área.

«A parcela ou percentagem do bolo da publicidade (...) é uma parcela que tende a ser menor, porque há cada vez mais candidatos a comer desse mesmo bolo, ou seja, há novas formas de presença no mercado ao nível da indústria de conteúdos, ao nível dos *media*»

O chamado *share* diminui para cada um dos protagonistas. Isto leva-nos a um outro assunto interessante, do ponto de vista do mercado, que é a questão dos chamados *new media*, relacionados com o advento das novas tecnologias. A Internet é uma das formas, mas não é, obviamente, a única. A questão dos novos meios, do meu ponto de vista, é também muito importante e contém em si mesma algumas realidades e muitas mistificações. Os novos meios são fundamentalmente resultado da presença e da evolução das tecnologias da informação e são, de facto, em si próprios, concorrentes dos meios tradicionais. É, no entanto, uma concorrência que tem muito mais a ver com complementaridade do que propriamente com uma concorrência exclusiva, directa, pura e dura, como agora é uso dizer-se. É evidente que quando falamos, por exemplo, no

aspecto das receitas e da divisão do bolo da publicidade, aí a questão é talvez mais difícil, porque, efectivamente, competem todos em torno do mesmo universo de investimento global. Para todos os efeitos, tenho por adquirido que a perspectiva dos novos meios é uma realidade incontornável, irreversível. São, no entanto, e de facto, do meu ponto de vista, muito mais uma complementaridade do que, efectivamente, uma concorrência directa. A prova disso é de que a melhor maneira que os meios, produtores tradicionais de conteúdos, têm de lidar com os *new media* é, precisamente, tornarem-se eles próprios também actores activos na utilização dessas novas tecnologias e serem eles próprios novos meios ou, pelo menos, utilizarem intensivamente essas novas tecnologias.

É isso que têm feito os mais avisados, e aí com uma vantagem para aqueles que o fizeram bem: é que, devido ao facto de serem produtores tradicionais de conteúdos, eles estão normalmente alicerçados em marcas fortes, em marcas prestigiadas, em marcas que institucionalmente têm significado e, como tal, podem ter uma boa posição, quando, de facto, usando uma expressão muito britânica e muito antiga, assumem que «if you can not beat them, join them».

Os novos meios electrónicos e as tecnologias de informação quando fizeram a sua entrada em cena, nomeadamente em termos de concorrer com a indústria tradicional de conteúdos, fizeram-no num contexto e numa época muito especial, no final dos anos 90. Tendencialmente, por vezes, foram apresentados ou foram «vendidos» como revoluções fantásticas, negócios absolutamente extraordinários em que, no mínimo, o céu era o limite para o futuro dessas novas tecnologias, especialmente para a indústria de conteúdos por elas suportada. É evidente que o tempo se encarregou rapidamente de trazer as pessoas para a realidade e o que aconteceu foi que todo um conjunto de negócios que foram baseados em soluções em que provavelmente a última coisa que fora pensada era um

modelo de negócios, teve evoluções nem sempre muito favoráveis. As coisas têm o seu tempo, os utilizadores e os consumidores têm o seu tempo de maturidade, de aprendizagem, de ajustamento àquilo que são as novas ofertas que os novos meios podem pôr à sua disposição. Vamos reflectir ponderadamente sobre situações que aconteceram na altura da expansão da Internet, ainda com a banda estreita e, depois, com a banda larga. Vêm aí os telemóveis de terceira geração com os acessos aos conteúdos em banda larga, velocidades extraordinárias, e já se está outra vez a dizer que é mais uma grande oportunidade para relançar a indústria dos conteúdos. Os *new media* são importantes, são irreversíveis, mas cumprem o papel que cumprem e vão levar tempo a ocupar novos espaços junto dos consumidores. Não podem nem devem, consequentemente, ser olhados como panaceia para os problemas dos conteúdos e a condição actual dos *media*.

Ainda em relação ao mercado, para além destes problemas conjunturais relacionados com a publicidade e para além destas questões mais estruturais que têm de ser ponderadas, relacionadas com os novos meios, há naturalmente o problema da própria implantação dos produtos, e aí também temos a realidade que temos. Continuamos a ser o país da Europa onde menos jornais se vendem: os últimos índices de leitura dos jornais diários revelam uma equiparação mais ou menos próxima dos Gregos. Em termos de jornais diários, o índice de leitura dos Turcos é duas vezes superior ao nosso, e estou a falar de um país que está a bater – e pelos vistos vai continuar a fazê-lo... – à porta da Europa. Esta é a nossa realidade. Outro exemplo são os jornais de referência que praticamente mantêm os mesmos níveis de circulação e de tiragens há anos, não havendo sinais de uma evolução muito significativa. Por outro lado, é evidente que num contexto restritivo e complexo, a concorrência tende a ser muito agressiva, eu diria mesmo selvagem, com toda uma série de consequências que daí decorrem naturalmente.

«(...) num contexto restritivo e complexo, a concorrência tende a ser muito agressiva, eu diria mesmo selvagem, com toda uma série de consequências que daí decorrem naturalmente.»

Por vezes é inevitável que, em condições destas, a concorrência, a necessidade de afirmação, de ganhar espaço e de tentar sobreviver, acabe por conduzir inevitavelmente a algum nivelamento por baixo. É evidente que temos o mercado que temos, e os consumidores são aqueles que são, e não os vamos mudar. Se é aquilo que as pessoas querem consumir, naturalmente é isso que vão consumir. Chamo a atenção para uma consequência colateral disso mesmo: é que muito desse nivelamento por baixo normalmente se baseia em produtos, em formatos de vida relativamente curta e que ao fim de algum tempo se esgotar. A única hipótese de se conseguir continuar a viver nesse modelo é renovar esses formatos, significando uma renovação permanente dos mesmos mais custos. Portanto, podemos estar perante uma ilusão de sobrevivência. No contexto que acabei de descrever, a lógica de gestão mais elementar obriga e conduz a uma contenção de custos que tem contradições como esta que acabei de referir. Fazendo uma aposta em formatos mais simples, mas fáceis, mas também mais efémeros, temos de renovar e gastar mais. Por outro lado, a contenção de custos de uma maneira geral, e olhando para a indústria de conteúdos no seu contexto global, começa a colocar e a conduzir a questões directas da própria qualidade intrínseca dos produtos. Estou a falar dos princípios básicos de qualidade que devem ser observados na produção de conteúdos e que, por via das políticas que em termos de contenção de custos estão a ser seguidas, nem sempre acontecem. Pode-se perguntar, mas então qual é a saída para isso, sobretudo, quando em termos de pano de fundo temos outra realidade, que é a questão da própria rentabilidade das indústrias de conteúdos e das empresas que estão nessa actividade. E as rentabilidades são, de

facto, baixas. É evidente que não se pretendem comparações com outros negócios, mais ou menos na moda, como é o caso dos telefones móveis, um negócio muito particular, com uma grande expansão e com um grande crescimento. Quando se faz uma análise *benchmarking* de rentabilidade, em relação a empresas homólogas produtoras de conteúdos, por exemplo, de outros países da Europa, aí estamos a falar de níveis de rentabilidade de um para dois.

Em relação à questão dos produtores de conteúdos e da indústria de conteúdos em particular, poderíamos falar ainda, e em consequência da fraca rentabilidade e das limitações de mercado, em termos de dimensão, do tema da consolidação e das suas eventuais implicações naturais como questão da regulação do mercado. De facto, este problema acaba por ser uma realidade incontornável, naturalmente temperada negativamente com uma conjuntura que não é boa. Isso provavelmente leva-nos a pensar que não há outro caminho a seguir. A consolidação em Portugal em termos de produtores de conteúdos e *media* é um pouco uma quadratura de círculo, porque se, por um lado, não há outra alternativa que não passe por fórmulas de consolidação, por outro, há outros aspectos a considerar, desde a concorrência até à solidez financeira, que são inerentes a um processo destes, já para não falar nos interessados nessa consolidação no mercado português e na procura de onde poderão estar.

Destes quadro de mercado resultam necessariamente, questões ao nível regulamentar. Já aqui se falou da questão de um modelo com um regulador único ou um regulador separado, quando falámos de indústrias de conteúdos e das comunicações no seu todo, entenda-se, das telecomunicações. Há opções diferentes por modelos diversos, em distintos mercados e ambas funcionam. Não vejo que um regulador único possa ter grandes inconvenientes. Julgo que talvez, na situação actual e no estado de maturidade em que estamos, provavelmente, a opção do regulador único possa ser uma boa solução, sobretudo porque a questão fulcral aqui é, de facto, levar a cabo um processo de ajustamento jurídico-formal que tem

que ver com o desenvolvimento da indústria de conteúdos nos últimos anos, fundamentalmente alicerçada nas tecnologias de informação.

«Julgo que talvez, na situação actual e no estado de maturidade em que estamos, provavelmente, a opção do regulador único possa ser uma boa solução»

E é desta evolução natural, que penso que é pacífica para todos nós, que resulta um desajustamento muito grande em tudo aquilo que é a regulação e, consequentemente também, na necessidade de regular. Quanto às áreas que propriamente devem ser objecto dessa regulação – os direitos dos consumidores, o mercado (aqui estamos a falar de concorrência de direitos dos consumidores, dos direitos de autor, do serviço universal, naturalmente do serviço informativo universal) –, estas são questões que necessariamente uma entidade com poderes regulatórios terá de, obviamente, analisar. Gostava de sublinhar que não vejo que seja possível uma intervenção regulatória numa área destas que não contemple questões que têm que ver directamente com a concorrência, o que obriga a perguntar como é que será feita a articulação com outra entidade regulamentar que existe neste momento e que é a entidade reguladora para os assuntos da concorrência.

«(...) não vejo que seja possível uma intervenção regulatória numa área destas que não contemple questões que têm que ver directamente com a concorrência, o que obriga a perguntar como é que será feita a articulação com outra entidade regulamentar que existe neste momento e que é a entidade reguladora para os assuntos da concorrência.»

Esta não é uma questão insuperável, mas não creio que seja possível regular de uma forma séria, sem levar em linha de conta também aspectos de concorrência.

Finalmente, há alguns aspectos relativos à natureza específica das indústrias de conteúdos, como sejam questões de ética, deontologia, autonomia, segredo das fontes, etc., que hoje em dia caem claramente nas competências da entidade de acompanhamento do sector, a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Estas são competências que parcialmente poderão também vir a transitar para uma entidade reguladora, mas que na maioria dos casos são matérias cuja única solução, em termos «regulatórios», passam obviamente pela auto-regulação, uma questão que é, sobretudo, de atitude individual e voluntária de cada um dos agentes que intervêm pró-activamente na produção das indústrias de conteúdos.

«(...) questões de ética, deontologia, autonomia, segredo das fontes (...). Estas são competências que parcialmente poderão também vir a transitar para uma entidade reguladora, mas que na maioria dos casos são matérias cuja única solução, em termos “regulatórios”, passam obviamente pela auto-regulação»

A Importância da Auto-Regulação

Vítor Brás*

Resumo

O presidente da Confederação de Meios defende que a auto-regulação do sector dos *media* é fundamental. Vítor Brás apresenta a plataforma comum da ética nos conteúdos informativos e a proposta de criação da ETICOM, a comissão para a ética nos referidos conteúdos.

Abstract

The Chairman of the Confederação de Meios stands that self-regulation is crucial to the *media* sector. Vítor Brás presents the ethics common platform of the *information contents* and the proposal to the creation of ETICOM, the ethics commission for the mentioned contents.

A posição da Confederação de Meios em relação à questão da auto-regulação é muito clara. Se uma estratégia adequada é a base de desenvolvimento de uma empresa editora para um quadro de transparência e de ética, a auto-regulação para o sector é fundamental para o seu sustento. O acentuado crescimento do sector de conteúdos informativos e o desenvolvimento tecnológico dos suportes e das redes veio despoletar o factor concorrencial estreitamente relacionado com uma política de *marketing*, de medição de audiências e de tiragem e de apoios publicitários. Torna-se assim necessário e iminente que se promova um quadro regulatório para que não se cometam excessos e abusos por parte de meios da Comunicação Social.

«(...) a auto-regulação para o sector é fundamental para o seu sustento (...) Torna-se assim necessário e iminente que se promova um quadro regulatório para que não se cometam excessos e abusos por parte de meios da Comunicação Social.»

A Confederação de Meios e a AIND (Associação de Imprensa Não Diária), contando com a colaboração

* Presidente da Confederação de Meios

do ISCSP (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas), estão a dar corpo a uma iniciativa em que procuram atingir o mais largo possível conjunto de meios e de profissionais ligados à cadeia de produção de conteúdos informativos, nomeadamente jornalistas e os seus órgãos de classe.

O ISCSP, enquanto escola da área das Ciências Sociais, fará investigação aplicada, bem como estudos de opinião, de modo a que a plataforma possa funcionar de uma forma pró-activa e não exclusivamente reactiva. O objectivo deste trabalho é evitar que as normas éticas venham a ser convertidas em normas jurídicas e, por outro lado, que a liberdade de expressão dos meios seja exercida de forma a não violar os legítimos direitos de terceiros. A ideia principal deste trabalho é encontrar, no âmbito da auto-regulação, as bases programáticas da plataforma comum da ética nos meios de comunicação, onde se prevê a criação de uma comissão para a ética nos conteúdos informativos – ETICOM –, que será um órgão com funções reguladoras, auto-reguladoras e disciplinares no âmbito da informação jornalística editada por qualquer tipo de suporte.

«(...) encontrar, no âmbito da auto-regulação, as bases programáticas da plataforma comum da ética nos meios de comunicação, onde se prevê a criação de uma comissão para a ética nos conteúdos informativos – ETICOM –, que será um órgão com funções reguladoras, auto-reguladoras e disciplinares no âmbito da informação jornalística editada por qualquer tipo de suporte.»

Sem fins lucrativos, o seu objectivo é assegurar a efectividade da prática da observância das bases programáticas, para além da osculação da sociedade nas suas várias vertentes. Prevê-se que integre membros dos diversos segmentos relacionados com

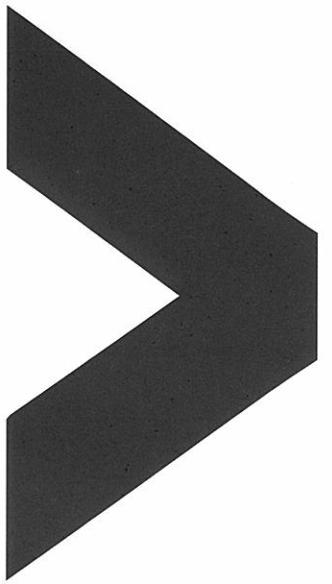
os meios de Comunicação Social, designadamente representantes das empresas, dos jornalistas, dos consumidores e dos docentes universitários ligados ao sector. Por último, é estruturado num projecto: o estatuto de provedor da comunicação.

Este é um trabalho que achamos deveras importante, e como tal a Confederação de Meios está muito empenhada na concretização desta plataforma comum. Sabemos que o documento em foco é ambicioso e de contornos inovadores numa sociedade ainda rígida e algo estratificada. Contudo, também temos consciência que é imperativo para o futuro. Pretende-se que esta plataforma funcione como ponto de partida para um conjunto de debates abertos à sociedade civil, sobretudo atendendo à próxima revisão constitucional, que abordará a desconstitucionalização da Alta Autoridade para a Comunicação Social e a necessidade de se criar uma entidade reguladora independente para o sector da Comunicação Social. Assim, e com o apoio do Sindicato dos Jornalistas, poder-se-ão dar os primeiros passos integrados a nível de auto-regulação sectorial no seio dos conteúdos jornalísticos.

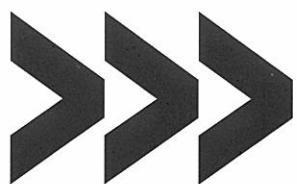
«(...) a próxima revisão constitucional (...) abordará a desconstitucionalização da Alta Autoridade para a Comunicação Social e a necessidade de se criar uma entidade reguladora independente para o sector da Comunicação Social.»

Para além da auto-regulação, os direitos de autor estão também na agenda de trabalho da Confederação de Meios. Brevemente a Confederação dará por concluído um trabalho sobre esta matéria. Recorde-se que na anterior legislatura existiu um projecto diploma sobre direitos de autor do PCP, tendo, nesta altura, o PS feito também um projecto. Em relação a esses dois textos, a Confederação foi ouvida na Assembleia da República, a qual consi-

derou que não deveriam ser acolhidos, por acarretarem para as empresas custos que estas dificilmente suportariam. Com a queda do executivo do PS, estas duas iniciativas também caducaram. Já na actual sessão, a bancada do PS recusou o projecto anterior, pelo que esperamos que essa matéria seja brevemente debatida pela Assembleia da República.

A large, white chevron shape pointing to the right, positioned on the left side of the page.

Investimento Publicitário



apresentado no seminário "O Futuro da Regulação Sectorial dos Media em Portugal", organizado pela APAN - Associação Portuguesa de Anunciantes, no dia 12 de novembro de 2003, no Hotel Pestana, em Lisboa.

Expectativas dos Anunciantes em Sede da Futura Regulação Sectorial dos Media em Portugal

Manuel Barata Simões*

Resumo

O autor traça um panorama sobre a realidade da publicidade em Portugal, com destaque para o papel do anunciente. Nesta comunicação, Manuel Barata Simões reflecte também sobre as preocupações da APAN relativas à lei da publicidade na televisão, ao abuso de *product placement* e aos valores da publicidade.

Abstract

The author traces a complete view on the advertisement reality in Portugal pointing out the role of the advertiser. In this presentation Manuel Barata Simões also considers APAN's concerns about the advertisement legislation on television, the abuse on *product placement* and advertisement values.

Investimento significa risco, o que significa que tem de haver condições de avaliar previamente quais os riscos que existem e, por outro lado, haver condições para, logicamente, analisar os resultados desses investimentos.

O segundo aspecto que se põe para o investidor, é saber onde e quando investir. Estamos a falar de investimentos publicitários, e o investimento publicitário tem uma característica curiosa. O que é investimento para um (pretende ele que não seja um «gasto»), para outro, neste mundo dos *media*, significa receita. Em alguns casos receita definitivamente importante, vital, quase diria.

«O que é investimento para um (pretende ele que não seja um «gasto»), para outro, neste mundo dos *media*, significa receita. Em alguns casos receita definitivamente importante, vital»

Qual é a realidade com que os anunciantes se confrontam?

Primeiro, os meios. Os *media* dependem (no plano empresarial) dessa receita; mas existem para serem

* Secretário-geral da APAN – Associação Portuguesa de Anunciantes

– e por serem – *media*; é a sua razão de existência. São um dos lados deste triângulo.

Outro dos lados são as agências criativas que desenvolvem ideias, conceitos, sendo que a própria lei não lhes permite exercer outra actividade que não essa.

Por sua vez, os anunciantes são empresas que querem promover as suas marcas, vender os seus produtos, os seus serviços, para o que utilizam uma ferramenta que é a comunicação comercial. Falo de comunicação comercial e não só de publicidade, para corrigir um estereótipo que começa hoje a não fazer sentido.

Vejamos qual é a realidade com que hoje os anunciantes se confrontam? É a de terem de utilizar essa ferramenta. Mas a evolução dos últimos dez/quinze anos foi abissal. Com o surgimento em Portugal da televisão privada passou-se de um, dois canais, para quatro, com tudo o que daí decorreu em termos de prática dos operadores. Mais recentemente apareceu a televisão por cabo; de quatro canais passámos para cinquenta e cinco. E agora já está também disponível a televisão interactiva, na qual já não somos meros espectadores passivos; escolhemos quando queremos ver, por exemplo, um anúncio.

Ao nível da rádio, nestes últimos dez/quinze anos, a agitação foi aquela que todos nós testemunhámos e, em alguns casos, até participámos, ou seja, de pouca estabilidade. Começa agora, felizmente, a «acalmar». Quanto à imprensa, tem havido uma transformação acelerada e um desvio da importância de algumas formas de imprensa mais estandardizada há uns anos atrás, para o surgimento no nosso mercado, mais uma vez num período bem mais recente, de um aumento da imprensa especializada e dirigida a determinadas actividades, de imprensa profissional, de imprensa dirigida a *hobbies*, com índices de atenção completamente diferentes da parte do leitor. De há uns anos para cá surgiram os *New Media*: a Internet, as mensagens publicitárias via telemóvel, os MMS, enfim, uma nova série de propostas de suportes, de veículos publicitários.

Por sua vez o tamanho do bolo continua a ser sensivelmente o mesmo, porventura até com algumas reduções, mas a quantidade de «comensais» à volta do mesmo aumentou dramaticamente.

«(...) o tamanho do bolo continua a ser sensivelmente o mesmo, mas a quantidade de “comensais” à volta do mesmo aumentou dramaticamente.»

Então, o que é que os anunciantes têm de ter? Têm de ter formas de avaliação rigorosa e credível dos investimentos que fazem. E como é que isso se faz? Através da medição de audiências que tem de ser feita de uma forma criteriosa e absoluta. Daí a vantagem e a razão de existência de órgãos tripartidos que façam a análise sistemática, regular, cuidada e credível dos estudos das audiências ou da circulação (esta não pode ser confundida com tiragem). Naturalmente também ao nível da rádio e da televisão, como de outros meios, há que ter formas que permitem avaliar essa eficácia. Quando falamos de eficácia, estamos a falar de quanto é que custa (e quanto vale, de facto) cada contacto que é feito com os seus potenciais clientes, actuais e futuros.

A situação económica é condicionada pelo que chamamos a propensão marginal ao consumo, isto é, a tendência e a disponibilidade para determinados tipos de consumo (sejam consumos de curto ou médio prazo). Contudo, anular investimentos publicitários num mercado que não está a consumir pode criar riscos graves, como seja o das marcas caírem no esquecimento.

A necessidade de avaliar e de ser rigoroso nos investimentos, tal como na análise da eficácia, leva a que hoje, por parte dos anunciantes, haja uma irresistível tentação (particularmente em algumas áreas de produtos) para incrementar outras formas de comunicação, como o patrocínio, o mecenato, quando, por exemplo, se pretende ter um reforço de imagem,

de bom nome, de mostrar uma atitude positiva real, de preocupação e de responsabilidade social.

Mas há áreas de produtos muito associados à acção nos pontos de venda. É sabido – é quase lugar-comum dizer-se – que é no ponto de venda que se determinam 60 ou 70 por cento das decisões de compra, das decisões de escolha.

Portanto, a importância, o peso e a relevância de ter uma forte presença no ponto de venda é determinante para a decisão de compra do consumidor, e cada um deseja que essa decisão de compra lhe seja favorável.

Isto significa uma nova matriz na comunicação ou o reforço de algumas vertentes da matriz anterior: o estudo da embalagem, a negociação com o operador do ponto de venda.

É adquirido que, se o produto não estiver no ponto de venda, por muito bom que seja e por muitos argumentos favoráveis que tenha, o cliente não o vai levar, porque ele não está lá. Tão tranquilo quanto isso. Portanto, a presença no ponto de venda é determinante para os resultados dessa empresa anunciante.

Temos, então, de pensar que para os anunciantes há três vectores fundamentais:

- Tem de haver credibilidade nos dados que estejam disponíveis para fazer uma avaliação adequada, consciente e credível, evidentemente, dos seus investimentos em *media*, de maneira a que o custo que cada um dos contactos que faz com o seu mercado-alvo seja percebido. Para isso, existem entidades: a CAEM, que faz a análise sistemática dos estudos de meios; a APCT, que faz a análise da circulação (mais do que da tiragem) da imprensa.

Este é um dos aspectos fundamentais, sempre e quando estes órgãos tenham uma conformação tripartida e, portanto, não se ponha o risco que punha a mulher de César: não lhe chegava ser

séria, tinha de parecê-lo. Estes órgãos são hoje, e continuarão seguramente a sê-lo, órgãos tripartidos, em que cada sector – dos anunciantes, das agências e dos meios – tem a mesma capacidade de intervenção do ponto de vista técnico, do ponto de vista da decisão. Este é o primeiro aspecto.

- O segundo vector é pensar que hoje o ponto de venda ganha uma importância equivalente, e se for equivalente não é mau, aos meios de comunicação. Ou seja, há que reflectir se têm ou não têm razão aqueles que já tratam o ponto de venda como um *media* ou como um *medium*.
- O terceiro vector é tão simplesmente este. A publicidade aí está, presente, existe, faz parte do modelo de sociedade em que vivemos. E a publicidade existe enquanto houver anunciantes.

É possível existirem meios de comunicação sem anunciantes, como por exemplo, o "Diário da República" ou muitos dos jornais de distribuição paroquial ou distribuição corporativa. É possível haver meios de comunicação sem publicidade; mas não os *mass media*.

É possível não haver agências de publicidade. Há anunciantes que através de meios próprios conseguem criar e desenvolver, talvez nem sempre bem, formas imaginativas de chegar e sensibilizar os seus clientes.

Agora sem anunciantes é que não há investimento publicitário. O anunciente ou acredita que o seu investimento lhe é favorável em termos de resultados ou não acredita. E, se não acredita, não o faz ou vai fazê-lo em formas de resultados imediatos, por exemplo, em acções promocionais.

Por último, queria só salientar algumas das preocupações básicas da APAN.

O meio de comunicação mais estudado e medido, melhor medido e mais rapidamente medido é a televisão. Em Portugal estamos actualmente confron-

tados com uma situação peculiar, que é o facto de a Lei estipular que o tempo de publicidade não pode ultrapassar 20 por cento da hora, ou seja, 12 minutos, mas somos confrontados com intervalos de mais de 20 minutos em que são apresentados mais de 55 spots e autopromoções num mesmo intervalo. É impossível a qualquer memória normal reter este tipo de mensagens.

Por outro lado, em Portugal está a haver um uso excessivo do vulgarmente chamado *product placement*, talvez por influência de outros países de onde se importam programas. Isto é absolutamente prejudicial e não desejado pelos anunciantes. Nenhum deles deseja estar num *break* com mais de 50 spots. Está a ser, sem aspas, enganado ao nível do impacto que pretende atingir e pelo qual está a pagar. Além disso, ainda paga um adicional para ser o primeiro do intervalo; contudo antes do seu spot «enfiam» – deixem passar a expressão – uma ou duas autopromoções de um minuto ou dois cada uma, as quais já foram passadas uma, duas, 14 vezes: isto é intolerável!

«(...) o tempo de publicidade não pode ultrapassar 20 por cento da hora, ou seja, 12 minutos, mas somos confrontados com intervalos de mais de 20 minutos em que são apresentados mais de 55 spots e autopromoções num mesmo intervalo (...)
Por outro lado, em Portugal está a haver um uso excessivo do vulgarmente chamado *product placement* (...)»

Outro processo relativamente ao qual será bom que estes mecanismos de auto-regulação venham a torná-lo claro tem a ver com o facto de os valores com que nós lidamos no sector da publicidade serem puramente virtuais. Isto é, não têm nada a ver com a realidade. A realidade em alguns casos é 60 ou 70 por cento inferior aos valores sobre os quais nós

jugamos que estamos a trabalhar bem. «Trabalhar bem» talvez estejamos, mas se arrancarmos para a «álgebra» dizendo que 3 e 2 são 32 ou que são 7, tudo o resto é espúrio.

«Outro processo relativamente ao qual será bom que estes mecanismos de auto-regulação venham a torná-lo claro tem a ver com o facto de os valores com que nós lidamos no sector da publicidade serem puramente virtuais.»

Por fim, em nome da APAN, quero desejar os maiores êxitos à nova estrutura dirigente da Confederação de Meios. Finalmente, iremos ter um interlocutor do lado dos meios que não nos desobrigará – pois, de cada vez que tínhamos de falar com os *media*, tínhamos de falar com cada um dos quatro operadores de televisão – de falar para operadores de telemóvel, acerca dos MMS, dos SMS, etc. Já falamos, felizmente, para uma Associação de Imprensa e para uma Associação de Rádios, mas depois tudo o resto é uma dispersão. Uma Confederação de Meios que congregue vontades e seja capaz de o fazer é bem-vinda.

Expectativas dos Publicitários em Sede da Futura Regulação Sectorial dos Media em Portugal

Luís Rosendo*

Resumo

O autor propõe a limitação da actividade de compra de publicidade às agências inscritas na associação representativa dos interesses do sector. Num mercado aberto, regulado e com instituições de acompanhamento e aplicação de coimas, as decisões são tomadas pelos anunciantes e planeadores de *media* com profundo conhecimento. Luís Rosendo defende que tal condicionamento contribuiria para melhores práticas de auto-regulação, para uma sociedade informada e preparada para um «consumo responsável».

Abstract

The author proposes the restriction of advertising and transaction activities in the sector to agencies registered in representative associations. In a free market, regulated and provided with monitoring institutions which can also apply fines, decisions are taken by advertisers and *media* planners with deep know. Luís Rosendo defends that such a conditioning would contribute to better self-regulation practices, a well-informed society and a «responsible consumption».

O tema central deste debate, a regulação e a auto-regulação nos meios de Comunicação Social é, sem dúvida, um dos temas mais críticos que hoje se discutem em Portugal.

Naquilo que diz respeito à comunicação comercial, este debate revela-se muito pertinente, sobretudo em relação à questão dos tempos de emissão de publicidade, nomeadamente em televisão.

Antes, porém, de abordar essa questão, é importante verificar o estado da arte do sector nas vertentes Negócio, Audiências e Conteúdos.

Em relação à primeira, é sabido que em Portugal, tal como na maioria dos países ocidentais, o negócio da comunicação comercial é completamente aberto. Isto é, qualquer entidade ou pessoa pode exercer essa actividade sem ter de cumprir nenhum formalismo, para além daquele que é imposto pelo Código da Publicidade e legislação conexa.

A única excepção que confirma esta regra vem do Brasil, onde a actividade foi recentemente regulada e obriga os intervenientes a cumprirem determinados formalismos negociais, tais como o de impor que a compra de espaço seja feita obrigatoriamente por agências de publicidade¹, que por sua vez só podem

* Secretário-geral da APAP – Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade e Comunicação

fazê-lo se estiverem inscritas na associação que representa os interesses do sector.

É certo que um modelo desta natureza se torna forçosamente artificial, mas já o de «obrigar» a filiação na associação do sector como garante da idoneidade para poder operar se revela como aparentemente vantajoso. Nomeadamente porque desta forma iríamos ver, sem sombra de dúvida, menores atropelos ao Código da Publicidade e, por isso, uma sociedade mais bem informada e preparada para o chamado «consumo responsável».

Neste domínio, seria interessante que o Instituto do Consumidor e a Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria de Publicidade informassem o mercado das estatísticas sobre os autos levantados e das condenações, bem como quem foi responsabilizado nesses processos.

Em Portugal existe um conjunto de actividades profissionais reguladas, e isso leva-nos, à APAP (Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade e Comunicação), a questionar até que ponto é que a actividade de comunicar não deveria ser também regulada.

«Em Portugal existe um conjunto de actividades profissionais reguladas e isso leva-nos, à APAP (Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade e Comunicação), a questionar até que ponto é que a actividade de comunicar não deveria ser também regulada.»

Trata-se, apenas, de tratar o sector com um peso e uma medida. É que, na prática, acusam a comunicação comercial de todos os males da sociedade forçando-a gradualmente a enclausurar-se em regras

¹ O Brasil é também um dos únicos países do mundo onde não existem nem agências de meios nem centrais de compra.

que roçam o absurdo. Logo, se a comunicação tem essa responsabilidade toda, não deveriam os agentes que a praticam ser também obrigados a cumprir um conjunto de requisitos mínimos para poderem operar no mercado?

Não quero alongar-me neste tema, mas permitam-me salientar que nem todas as agências que operam no mercado português podem ser associadas da APAP.

No que diz respeito à medição das audiências, Portugal tem acompanhado as tendências e as boas práticas internacionais e, nos domínios tecnológicos, até tem dado algumas cartas, fruto em parte da convivência sã que se vive entre os vários intervenientes, seja em sede da CAEM (Comissão de Análise de Estudo de Meios), seja em sedes específicas, como sejam as reuniões tripartidas² recentemente promovidas, e na qual participou a entidade que presta o serviço, a Marktest, com o objectivo de clarificar aspectos específicos relacionados com audiências em televisão.

Importa, contudo, salientar neste domínio, que o sector da comunicação comercial é, senão o único, dos únicos a conseguir parametrizar com rigor a lógica do investimento. Significa isto que um anunciantre quando faz o seu investimento em *media* sabe com alguma precisão que audiências vai conseguir atingir, conseguindo por isso aferir, também com alguma precisão, o retorno desse mesmo investimento. Tal fenómeno poderia muito bem levar o sector a pensar até que ponto é que não valeria a pena ter uma entidade supervisora, a exemplo do que existe no mercado financeiro com a CMVM (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários). Embora tal não se revele necessário, porque o sector soube, também neste caso, auto-regular-se através da CAEM, o certo é que o facto de termos assistido recentemente a divergências de ordem política no seio deste instituto faz com que equacionar a questão desta forma não seja uma coisa totalmente descabida.

² Estas reuniões envolveram a APAP, através da sua secção das agências de meios, a APAN e os três operadores de televisão (RTP, SIC e TVI).

No domínio dos conteúdos, o sector está completamente regulado e auto-regulado. Para além da existência do Código da Publicidade e legislação conexa existente, cuja entidade fiscalizadora é o Instituto do Consumidor, o sector tem vindo a demonstrar a sua maturidade em matéria de auto-regulação através do desempenho do ICAP (Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade). É interessante salientar que o ICAP consegue congregar os interesses divergentes da entidade reguladora, de associações de defesa do consumidor, em particular a DECO, e dos anunciantes, agências e meios.

E a auto-regulação assume, neste domínio particular, uma importância fulcral para evitar que se concretizem as muitas ameaças que pairam sobre a liberdade de expressão comercial.

«No domínio dos conteúdos (...) a auto-regulação assume (...) uma importância fulcral para evitar que se concretizem as muitas ameaças que pairam sobre a liberdade de expressão comercial.»

Mas não é caso único. O sector tem vindo a procurar estabelecer em temáticas concretas, acordos de boas práticas que são no fundo a demonstração de uma atitude de responsabilidade social dos vários agentes. Um caso paradigmático é o do código de boas práticas em matéria de comunicação comercial de bebidas alcoólicas que recomenda a inclusão da frase «seja responsável, beba com moderação».

Outros acordos do género vão surgir no curto-médio prazo, já que se revelam um instrumento essencial para evitar a produção de legislação específica que atrofia economicamente o sector e, em última instância, irá prejudicar o consumidor.

A história já nos demonstrou que não é com medidas castradoras que conseguem evitar-se atropelos. E, no caso da comunicação comercial, dá ideia que é mudando a lei que se pode combater o

problema. É uma visão absurda que persiste e que se limita a tapar o sol com uma peneira!

Para me focar, então, no ponto que se aproxima mais com o tema em debate, a regulação nos meios de Comunicação Social revela-se algo urgente num ponto que não reúne muitos consensos. Refiro-me aos tempos de emissão de publicidade, sobretudo em televisão. É um tema crítico para o sector e que está directamente relacionado com a eficácia da comunicação comercial.

«(...) a regulação nos meios de Comunicação Social revela-se algo urgente num ponto que não reúne muitos consensos. Refiro-me aos tempos de emissão de publicidade, sobretudo em televisão. É um tema crítico para o sector e que está directamente relacionado com a eficácia da comunicação comercial.»

Mas não só. É mais uma daquelas situações em que se sabe que existe uma lei, mas que não se sabe muito bem se a sua aplicação está ou não a ser fiscalizada. Resultado: assistimos a *breaks* publicitários que incentivam ao *zapping* pela quantidade de spots e de autopromoções que possuem.

Este facto tem conduzido a um desinteresse crescente de alguns anunciantes pelo meio televisivo, num ambiente em que a oferta de canais é cada vez maior. É uma situação que não interessa a nenhuma das partes do sector, principalmente às próprias televisões que assistem à transferência de investimento, não para outros meios, mas para outras formas de promoção que estão mais perto do consumidor final.

«(...) desinteresse crescente de alguns anunciantes pelo meio televisivo, num ambiente em que a oferta de canais é cada vez maior.»

É certo que a questão do futuro da regulação do sector da comunicação em Portugal é muito mais ampla e encerra problemáticas mais complexas, mas também é certo que, enquanto principal fonte de financiamento se revela fundamental olhar para a questão da publicidade em televisão como uma das formas de trazer estabilidade e confiança a quem investe e, sobretudo, a quem vê, isto é, o consumidor, que é, como já referi, em última instância, quem fica a ganhar... ou a perder.

Expectativas da CAEM em Sede da Futura Regulação Sectorial dos Media em Portugal

José de Freitas*

Resumo

O autor apresenta a CAEM, Comissão de Análise de Estudos de Meios, associação representativa das organizações profissionais dos sectores da comunicação e operadores televisivos e expõe a sua importância enquanto instância de acompanhamento das audiências de televisão disponíveis no mercado português.

Abstract

The author presents CAEM, Comissão de Análise de Estudos de Meios, representative association of the professional organizations of the communication sector and television operators and shows their importance as a monitoring instance of television audiences available on Portuguese market.

A CAEM – Comissão de Análise de Estudos de Meios – é uma associação que interessa a três tipos de operadores do mercado da publicidade, nomeadamente Anunciantes, Centrais/Agências de Meios e Meios de Comunicação.

Estão todos representados na CAEM, quer através das suas organizações representativas – APAN, APAP, AIND, APR – quer de operadores a título individual – como por exemplo as estações de televisão RTP, SIC, TVI e TV CABO. Tem actualmente 26 associados.

Note-se que há, em termos formais, uma representatividade tripartida – APAN, APAP, Meios – com igual poder de decisão, ao nível de todos os órgãos estatutários da associação.

A CAEM preocupa-se e analisa todos os estudos de meios disponíveis no mercado. Referimo-nos à audiometria e aos estudos de imprensa, rádio e Internet e, num futuro próximo, muito provavelmente, à publicidade exterior. Esta análise incide sobre a concepção dos estudos, construção das amostras representativas dos universos, procedimentos a ter em conta e métodos utilizados na recolha da informação, de modo que os resultados finais disponibilizados sejam

* Representante da CAEM – Comissão de Análise de Estudos de Meios

a melhor informação possível das audiências dos vários meios.

Estas discussões e decisões sobre processos técnicos, estatísticos e metodológicos assentam em opiniões, normalmente consensuais, para que a informação final seja fiável, fidedigna e aceite por todos os utilizadores dos estudos.

Não nos esqueçamos que este tipo de estudos existe com a finalidade principal de apoiarem a execução de planos de meios, inseridos em estratégias de comunicação com objectivos definidos, conduzindo à compra de espaço/tempo nos meios de comunicação. Assim, surgem por vezes interesses comerciais contraditórios que têm de ser ultrapassados, com apoio em opiniões técnicas de mais fácil consensualidade.

Deste modo, julgo que é indispensável que exista a CAEM, órgão regulador – esta expressão neste contexto pode ter uma interpretação desadequada, mas vou mantê-la – das exigências a colocar às empresas fornecedoras desta informação, garantindo que temos audiências «bem medidas».

«(...) é indispensável que exista a CAEM, órgão regulador – esta expressão neste contexto pode ter uma interpretação desadequada, mas vou mantê-la – das exigências a colocar às empresas fornecedoras desta informação, garantido que temos audiências “bem medidas”.

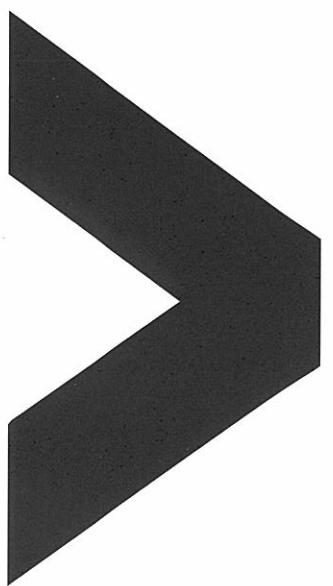
Relembramos que muitas das regras definidas assentam em directivas aprovadas e aconselhadas internacionalmente, ajudando a balizar decisões locais/nacionais.

Por exemplo, há dois anos atrás, a CAEM realizou uma auditoria ao estudo de audimetria e foi com base

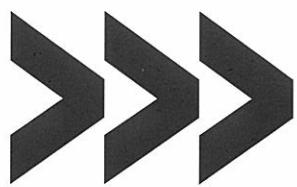
nesse tipo de directivas que se averiguou da desejável correcção do estudo de audiências de televisão e respectiva informação final utilizada pelo mercado, com influência com certeza na distribuição do investimento publicitário.

Considero que essa auditoria foi muito importante para o mercado e só foi conseguida com o esforço de muitas pessoas interessadas profissionalmente na utilização de informação adequada aos fins para que foi preparada objectivamente

Novos desafios se apresentam, principalmente ao nível tecnológico. Cá estaremos para os analisar e decidir, de acordo com os interesses globais do mercado e as disponibilidades financeiras que o investimento publicitário possa permitir.



As Regulações Conexas



As Expectativas da Regulação Horizontal e das Regulações Conexas e as Suas Implicações nos Domínios da Concorrência e dos Media

Mário de Freitas*

Resumo

A regulação, entendida e consagrada pelo ICP-ANACOM, é a base de reflexão do artigo. O ICP-ANACOM deverá orientar a sua actuação em três áreas prioritárias: primeira, o desenvolvimento de mercados abertos e concorrentiais; segunda, a defesa dos utilizadores e consumidores e a garantia de um serviço universal; terceira, contribuir para o desenvolvimento da Sociedade de Informação. Finalmente, o autor aponta a Regulação Activa como um instrumento essencial para uma regulação eficaz e mais subsidiária.

Abstract

Regulation, understood and adopted by ICP-ANACOM, is the article's base of reflection. ICP-ANACOM should intervene in three main areas: first, the development of open and competitive markets; second, protection of user's and consumer's and the guarantee of a universal service; third, to contribute to the Information Society's development. Finally, the author points out the «Active Regulation» as an essential tool for an efficient and more subsidiary regulation.

A minha apresentação vai-se debruçar sobre a Regulação, tal como ela é entendida e consagrada pelo ICP-ANACOM.

Considera-se que o ICP-ANACOM deverá orientar a sua actuação de acordo com três áreas prioritárias de actuação:

1. Desenvolvimento de mercados abertos e concorrentiais.
2. Defesa dos utilizadores e consumidores e a garantia de um serviço universal.
3. Contribuir para o desenvolvimento da Sociedade de Informação.

Área 1: Desenvolvimento de mercados abertos e concorrentiais

Um dos objectivos fundamentais da actuação do ICP-ANACOM será a promoção de mercados abertos e concorrentiais, como instrumento, por um lado, da promoção da satisfação das necessidades de comunicações dos cidadãos e das empresas e, por outro lado, como factor de cresci-

* Director da Convergência e Desenvolvimento da ANACOM

mento económico, competitividade, geração de emprego e de desenvolvimento da Sociedade da Informação.

A promoção de mercados concorrenenciais garantirá preços reduzidos, qualidade elevada, escolha e inovação e um crescimento da penetração dos serviços. A promoção de mercados concorrenenciais será feita através:

- Da imposição de obrigações aos operadores designados como operadores com poder de mercado significativo (PMS).
- Da vigilância de abusos de posição dominante.
- Da imposição de obrigações de rede aberta.

Neste âmbito, a fixação de preços para a interligação e condições de acesso ao lacete local constituem um factor fundamental na determinação da estrutura e da intensidade da concorrência.

Área 2: Defesa dos utilizadores e consumidores e a garantia de um serviço universal

De forma a garantir a complementaridade entre os objectivos económicos e sociais da política de comunicações, deverá o Regulador manter, onde a concorrência não se faz sentir ou onde a existência de mercados abertos e concorrenenciais não garanta os objectivos de interesse público acima citados, um papel regulatório activo, nomeadamente na defesa dos direitos dos cidadãos e dos consumidores, na garantia da prestação de um serviço universal e no acesso à Sociedade de Informação, em particular no caso das populações com necessidades especiais.

A defesa dos direitos dos utilizadores e consumidores exige:

- A prestação de um serviço universal e a promoção do acesso generalizado dos cidadãos à Sociedade de Informação, viabilizando a prossecução de objectivos sociais, assegurando um acesso universal e promovendo o fornecimento de serviços acessíveis a todos.

- A defesa da confidencialidade das comunicações e a garantia da protecção dos dados pessoais.

Área 3: Contribuição para o desenvolvimento da Sociedade de Informação

A promoção do desenvolvimento da Sociedade de Informação – que não se esgota numa mera evolução tecnológica, porquanto afectará todas as pessoas, em todos os locais, aproximando comunidades rurais e urbanas e criando riqueza e partilha de conhecimentos, moldando a sociedade a valores, princípios e forças comuns, aumentando a coesão social e enriquecendo a vida dos cidadãos é também um dos objectivos fundamentais.

Para tal se conjugam as iniciativas previstas nos outros dois eixos de intervenção estratégica do ICP-ANACOM, relacionados com o desenvolvimento de mercados abertos e concorrenenciais e com a protecção dos interesses dos utilizadores e consumidores.

No desenvolvimento das acções previstas, o ICP-ANACOM não deixará seguramente de tomar em consideração as alterações que se operarão no mercado das comunicações, e de colaborar activamente com a UMIC, na missão que a determina.

Dito isto, que Regulação do sector da comunicação em Portugal?

São dois os aspectos a considerar incontornavelmente. Em 1º lugar e de acordo com o 5º Considerando da directiva – quadro (Directiva 2002/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho), «a separação entre a regulamentação da transmissão e a regulamentação dos conteúdos não impede que sejam tomadas em conta as ligações existentes entre elas, em especial para garantir o pluralismo dos meios de comunicação, diversidade cultural e a protecção dos consumidores». Assim sendo, o ICP-ANACOM acompanhará o mercado do audiovisual, funcionando como uma das interfaces com as várias plataformas de *multimedia*, sendo os conteúdos os meios que

dinamizam e viabilizam as redes e serviços de comunicações electrónicas.

Em 2º lugar, como forma de redução da assimetria de informação entre o regulador e as empresas reguladas, no 13º Considerando da directiva-quadro (Directiva 2002/21/CE do Parlamento e do Conselho) pode ler-se que: «As autoridades reguladoras nacionais necessitam de recolher informações junto dos operadores do mercado para desempenharem eficazmente as suas funções».

Nesse contexto, será que os Órgãos Reguladores deverão desempenhar um papel essencial na busca da cidadania, através da Regulação Activa?

Trata-se, fundamentalmente, de ampliar o espaço de participação. Tal passa não só pela ampliação dos espaços, mas também pela diversificação de iniciativas que superem o que poderemos denominar por «lacunas de informação».

«(...) será que os Órgãos Reguladores deverão desempenhar um papel essencial na busca da cidadania, através da Regulação Activa?

Trata-se, fundamentalmente, de ampliar o espaço de participação. Tal passa não só pela ampliação dos espaços, mas também pela diversificação de iniciativas que superem o que poderemos denominar por «lacunas de informação».

Do triângulo equilátero, os operadores são os que têm a melhor informação e que a gerem melhor. Os Reguladores têm uma informação mais genérica e nem sempre alinhada com a dinâmica do dia-a-dia. Mas os consumidores, esses, têm acesso a pouca informação e não dispõem praticamente de uma estrutura que faça o uso adequado desta informação. Por isso, a ideia de ampliar espaços e iniciativas é fundamental.

Trata-se de um processo de formação e consciência dos direitos dos consumidores, bem como da consciência de que esses direitos estão em permanente evolução. Por isso, o processo deve estar, igualmente, em permanente evolução e envolver as mais diversas organizações e instituições.

O amadurecimento deste processo, incluindo a dinâmica que as associações de consumidores devem imprimir à sua actuação, bem como novas formas de associação, permitirá disponibilizar aos utilizadores o conhecimento que se poderá traduzir em opções mais avisadas e na expressão de vontades em sede própria.

Isto é o que poderia denominar como sendo a Regulação Activa que, não estando embora expressa de forma inequívoca nas atribuições dos Reguladores, é um instrumento essencial para uma boa, e desejavelmente mais subsidiária, regulação.

«(...) a Regulação Activa (...), não estando embora expressa de forma inequívoca nas atribuições dos Reguladores, é um instrumento essencial para uma boa, e desejavelmente mais subsidiária, regulação.»

Paralelamente, não devendo formular políticas sectoriais, os Reguladores, no cumprimento e âmbito das suas funções, têm vindo a contribuir para a formulação das mesmas, com base na riquíssima experiência que detêm do sector, não se remetendo, por isso, para meros executores de políticas públicas.

Tal posicionamento é tão ou mais imperioso face à dinâmica do sector, presidida pela incontornável convergência de redes e serviços, em que a segmentação é cada vez mais um exercício que a realidade desafia inexoravelmente.

Desafio em desafio – aqueles que nos são postos de fora para dentro, mas também os que resultam da

adequação da organização às novas realidades –, vamos prosseguindo a missão essencialmente formatada no interesse do consumidor e na sua defesa, com determinação, mas com a lucidez que as mudanças sempre exigem de nós.

As Expectativas da Regulação Horizontal e das Regulações Conexas e as Suas Implicações nos Domínios da Concorrência e dos Media

Eduardo Lopes Rodrigues*

Resumo

O vice-presidente da Autoridade da Concorrência expõe – ao longo de quatro pontos – os conceitos e práticas ligados ao exercício da actividade das empresas num mercado aberto. Partindo da apresentação do objecto e processos de funcionamento da actividade económica concorrencial, o autor aplica-os à gestão dos direitos exclusivos de transmissão televisiva ao caso particular dos jogos de futebol de acordo com uma decisão da Comissão Europeia.

Abstract

The Vice-President of Authority of Concurrence states – throughout four topics – the concepts and practices concerning the exercise of enterprise's activity in a free market. From object presentation and functioning processes of economic competitive activity, the author applies it to exclusive television transmission rights management of football games according to the European's Commission resolution.

Dentro da designação «regulações conexas» enquadra-se a da política de concorrência, e ir-me-ia cingir a enunciar alguns princípios básicos desta política de concorrência, a sua aplicação ao sector dos *media* e, em particular, uma decisão muito recente sobre os direitos de transmissão comerciais da Taça dos Campeões da UEFA. Um processo que penso que começou em 1999 e acabou em 2003 e que permite, numa perspectiva indutiva, a partir da análise de um caso, compreender aquele, de certa forma, hermetismo dos princípios normativos e jurídicos muito horizontais e fechados. Vamos, a partir desse caso, tentar ilustrar como é que a política de concorrência pode intervir e intervém na regulação dos *media*.

Organizarei a minha exposição em quatro pontos: num primeiro ponto falo-vos basicamente do essencial da política de concorrência e do que ela trata; a importância dos *media* para esta política; o caso particular da transmissão televisiva do desporto nas suas vertentes, a dimensão económica e a aplicação concreta do caso da política de concorrência.

* Vice-presidente da Autoridade da Concorrência

Quando se fala de política de concorrência, fala-se de uma política supranacional para aqueles casos que afectam o comércio entre os estados membros (e o caso do fenómeno desportivo é um desses), sendo nacional para os outros casos, e havendo, em rigor, uma outra cláusula que é a da restrição sensível da concorrência, mas esse é outro caso.

«Quando se fala de política de concorrência, fala-se de uma política supranacional para aqueles casos que afectam o comércio entre os estados membros (e o caso do fenómeno desportivo é um desses), sendo nacional para os outros casos (...»

Basicamente, esta política visa olhar para as estratégias das empresas e perceber se elas são verdadeiras concorrentes. A política de concorrência tem como objectivo que esta seja verdadeiramente concorrente, ou seja, a concorrência não é algo gerado espontaneamente pelo mercado, não é um dado natural de qualquer cultura. Pelo contrário, o dado natural de qualquer cultura é a não-concorrência, é a colusão, não é a concertação.

«A política de concorrência tem como objectivo que esta seja verdadeiramente concorrente, ou seja, a concorrência não é algo gerado espontaneamente pelo mercado, não é um dado natural de qualquer cultura. Pelo contrário, o dado natural de qualquer cultura é a não-concorrência, é a colusão, não é a concertação.»

Do ponto de vista da sociedade, do consumidor, do progresso técnico e económico, é preciso que haja concorrência, pluralidade. É necessário uma atomização do poder de mercado, para que este não seja

excessivo, porque se ultrapassar certos limiares de poder de mercado é bem compreensível que esse poder cresça e a sua auto-alimentação crie um ciclo que mata, que estiola, que reprime e reduz de alguma forma a capacidade de a sociedade se perpetuar.

É a razão dessa política de concorrência que é servida por um Direito, que tem efeito directo junto dos cidadãos e que contempla medidas que contemplam um espectro muito largo – desde a proibição e a aplicação de coimas pesadas à autorização condicionada durante um certo período e sujeita a determinadas condições até, no outro extremo do espectro, a auxílios do Estado.

O leque de medidas que é possível aplicar em nome de uma política de concorrência é amplo. Cada caso é um caso dentro de determinados princípios gerais. São estes princípios gerais que é importante que os operadores de mercado conheçam para terem uma orientação, no sentido de saber o que podem esperar das autoridades de concorrência. Elas são independentes, não dependem do Governo, mas apenas delas próprias, e as suas decisões são naturalmente contestáveis perante os tribunais.

O processo de tomada de decisões é complexo e está muito próximo do do Processo Penal. Por isso, às vezes estas são demoradas, mas elas vão aparecer. O caso da UEFA, por exemplo, foi notificado em 1999. Houve um longo período de negociação, e depois a decisão apareceu em 2003.

Com isto não se vai ao encontro de algumas expectativas quanto à necessidade de celeridade dos processos, mas é de frisar que estamos perante uma matéria complexa, onde há o interesse de terceiros que têm a mesma plenitude e cujos direitos precisam de ser reconhecidos com a mesma dignidade. Esta é uma matéria onde o princípio do contraditório é essencial e onde as garantias de defesa têm de ser acauteladas. Em relação a ele, os objectivos são os da pluralidade, do progresso

técnico-económico, da defesa dos interesses dos consumidores e do bem-estar colectivo da sociedade em geral.

É esta política de concorrência que está sempre presente, aconteça o que acontecer em termos de regulação sectorial. Por exemplo, quando foi da negociação do Tratado de Nice, houve uma declaração específica sobre o desporto, mas essa declaração específica que manifesta a importância incontornável do desporto, e ainda bem que o faz, não permite, contudo, nenhuma derrogação a este normativo de concorrência.

Outra questão: uma regulação sectorial emergente de outra regulação conexa na área das telecomunicações também não permite nenhuma derrogação. Existem dois casos recentes, também de 2003, em que a Comissão apresentou coimas pesadas à Deutsche Telecom e a uma filiada da France Telecom, não obstante existir regulação sectorial.

Do ponto de vista do mercado há uma outra força, para a qual é preciso olhar com muita atenção, que é a digitalização, e eu recordo que ainda há meses o OBERCOM teve outra iniciativa de grande interesse e sucesso que foi a reflexão do audiovisual na sua migração para o digital. Essa digitalização está a provocar uma revolução extrema das solicitações dos diferentes reguladores. A política de concorrência tem de ter a plasticidade de se adaptar a estas inovações tecnológicas e sociais. É este também o objectivo da Autoridade da Concorrência nestes casos: olhar para a concorrência e ver em que medida é ela própria neutra ou não é causadora de restrições e pode, ou não, favorecer uma maior concorrência.

Isto é a política de concorrência em geral. Agora vamos ver a sua aplicação aos *media* e o caso concreto dos direitos de transmissão televisiva e, em particular, os desportivos.

O desporto hoje, para além de ter aquela importância económica incontornável, tem naturalmente uma

posição fundamental na dinamização dos *media* e da televisão. O desporto e as transmissões de futebol funcionam como um autêntico determinante da evolução da TV.

Se olharmos para os orçamentos dos operadores de televisão e dos clubes desportivos, vemos a importância enorme desta realidade, o que cria uma grande dependência económica de ambas as partes. Mais de 30 por cento dos rendimentos dos clubes de futebol e das associações desportivas que gravitam à volta deles têm a ver com os direitos de transmissão, rondando em alguns casos os 70 a 80 por cento. Por outro lado, a parte mais importante dos orçamentos dos operadores de televisão vai para os seus porta-fólios desportivos.

«(...) a parte mais importante dos orçamentos dos operadores de televisão vai para os seus porta-fólios desportivos.»

As transmissões de futebol e, depois, de ténis e de Fórmula 1 constituem o essencial dos conteúdos Premium e de maior valor acrescentado que hoje circulam pelos espaços televisivos de todo o mundo, e da Europa em particular. Mas, de uma forma singular, a televisão continua a ser a grande plataforma de transmissão dos fenómenos desportivos em contraponto com os *new media*, a Internet, o UMTS e outras plataformas que representam apenas 1 por cento dos orçamentos publicitários.

É esta a realidade económica que, claramente, com esta natureza cai no artigo 81º do Tratado, e começo agora a ser um pouco mais hermético. Quem quiser penetrar neste domínio tem de fixar este número: artigo 81º do Tratado ou artigo 4.º da nossa Lei 18/2003 que contemplam, de facto, as estratégias empresariais. E perguntar-se-á: quais são as questões mais críticas, do ponto de vista da concorrência, subjacentes a esta realidade?

Estas matérias circulam todas em torno da exclusividade: se há exclusividade e se há barreiras à entrada, quer dizer que há alguém que detém um poder de mercado que vai crescendo e que inibe a participação de outros. Portanto, o poder de mercado é algo que a política de concorrência nunca gosta, mas do ponto de vista dos operadores é preciso compatibilizar isto com os investimentos necessários.

«(...) o poder de mercado é algo que a política de concorrência nunca gosta, mas do ponto de vista dos operadores é preciso compatibilizar isto com os investimentos necessários.»

É preciso dar a esse investimento um ciclo de vida que dê um retorno adequado. Isto porque, de facto, as novas tecnologias representam investimentos muito grandes e é necessário encontrar um *trade-off* que represente um ponto de equilíbrio entre a exclusividade, sem que ela seja demasiado lesiva da concorrência (aqui apela-se a um carácter instrumental da concorrência que nunca é um fim em si mesma, mas é sempre um instrumento) e que permita à estratégia dos investidores a rentabilidade do investimento.

O exercício destes direitos de exclusividade provoca vários efeitos que são claramente anticoncorrenciais. Esta é a parte mais difícil de comunicação e de compreensão. Estes efeitos anticoncorrenciais são de natureza variada. Numa taxinomia clássica, são horizontais, verticais e mistos. Horizontais, significa que são operadores entre o mesmo estádio.

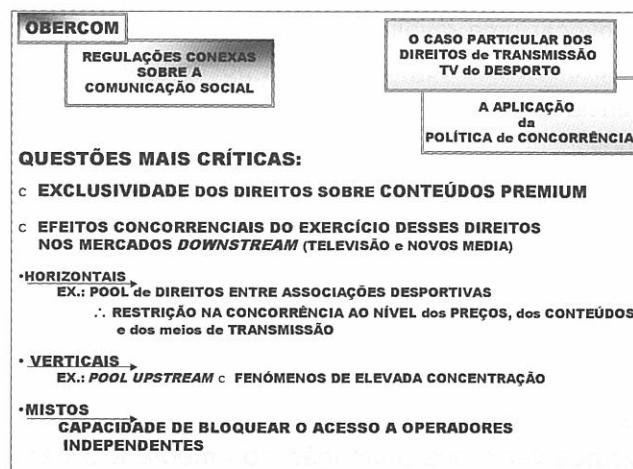
Um exemplo desses efeitos anticoncorrenciais de natureza horizontal é quando dois operadores, dois clubes de futebol ou associações desportivas que deveriam concorrer, e uma arma da concorrência que seriam os direitos de transmissão, fazem uma *pool*, um acordo comum, neste caso de venda do *output*, daí que dois concorrentes têm de mais impor-

tante. Isto, manifestamente, envolve uma restrição de concorrência ao nível dos preços, ao nível dos conteúdos, o que seria ainda mais grave e, finalmente, ao nível dos próprios suportes, das plataformas tecnológicas por onde circulam esses conteúdos.

Portanto, a exclusividade entra numa zona vermelha, numa zona proibida.

A restrição vertical ocorre quando temos operadores entre diferentes estádios de comercialização, de concorrência, neste caso clubes de futebol e, a montante, as organizações que os suportam e que têm natureza muito distinta. Quando entre estas categorias de agentes económicos há também uma partilha de estratégias, há uma *pool*, há algo de concertação, quando devia haver algo de rival.

O que se está, assim, a construir é um passaporte para o poder de mercado, para uma elevada concentração, para afunilar as alternativas que poderiam aparecer nos mercados *downstream*, mais próximos do consumidor. Entra exactamente dentro desta mesma lógica, quando eu tenho efeitos mistos, restrições que combinam efeitos de natureza horizontal com efeitos de natureza vertical. Tenho, então, a cúpula e a arquitectura concebida de modo que fecha o mercado.



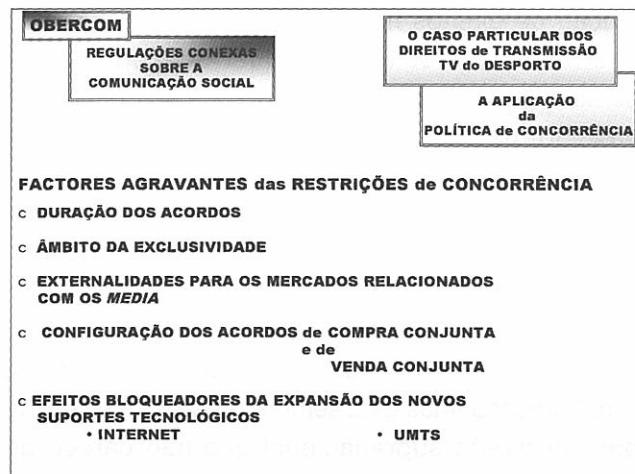
Este fecho do mercado é o pecado mortal da concorrência. Nenhuma política da concorrência pode permitir ter debaixo da sua alçada um mercado onde,

por definição, não há concorrência. A legislação e a política concorrencial zelam pela sua mesma existência, donde não podemos aceitar restrições mistas com efeitos horizontais e verticais.

«Nenhuma política da concorrência pode permitir ter debaixo da sua alçada um mercado onde, por definição, não há concorrência.»

Naturalmente que esta análise é superficial e introdutória, mas em todo o caso há factores agravantes que sublinho mesmo aqui. Estes são, por exemplo, a duração dos contratos: há exclusividade por quanto tempo? Um ano? Três? Dez?

Depois, as externalidades para outros mercados relacionados. Os mercados, apesar de serem muitos, têm filtros de contacto, e aquilo que se passa nuns acaba por ter efeitos noutras. Importa ver se estas restrições se circunscrevem a um mercado ou se têm efeitos colaterais, se há a existência de efeitos bloqueadores da expansão das novas tecnologias, nomeadamente a Internet, a comunicação sem fios das diferentes já disponíveis no mercado ou que virão a estar em pouco tempo.



O acordo conjunto, estabelecido entre as diferentes associações pertencentes à UEFA (por sua vez cons-

tituídas por clubes de futebol) e relativo à venda de direitos de transmissão de jogos de futebol da Liga dos Campeões Europeus, foi notificado em 1999, ano em que começaram as negociações e em que a Comissão Europeia fez uma exigência de reformulação completa para conceder o artigo 81º, alínea 3).

Permitam-me um parêntesis para explicar isto: entre as medidas da política de concorrência existem as «autorizações condicionadas», o que quer dizer que, uma vez que a política de concorrência tem uma natureza instrumental e como ela não é o único valor que uma sociedade defende, é apenas «um dos».

Isto significa que as suas restrições não são absolutas. Uma sua restrição pode ser proibida, mas esta, quando contextualizada perante quatro testes precisos e escritos em letra de forma no Tratado de 1957 (81, alínea 3) e na nossa Lei (artigo 5.º da Lei 18/2003), implica a não discricionalidade das autoridades, do regulador; essas restrições podem ser autorizadas durante um certo período e sujeitas a determinadas condições.

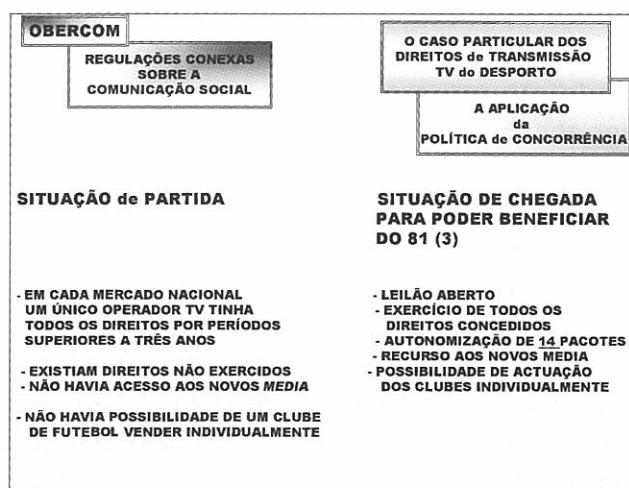
Uma das obrigações da política da concorrência é ser clara e uma das medidas mais difíceis de explicar é esta questão das «autorizações condicionadas». Elas ocorrem quando, apesar das restrições proibirem, se verificar, através daqueles testes, a autorização do que estava de outra forma proibido, mas apenas durante certo período e em certas condições. A Comissão Europeia notificou a UEFA de que o acordo inicial era proibido e para além de o ser não podia ser autorizado, não verificava aqueles testes. E, de facto, para ser absolutamente preciso, em cada mercado nacional, um único operador de TV tinha todos os direitos e por períodos superiores a três anos. De resto, havia apenas, em termos marginais, algumas licenças concedidas a terceiros, mas havia um quase-monopólio rigoroso, com longo período; havia direitos não exercidos, ou seja, alguém os comprava, mas não os exercia, o que tinha uma restrição não só de preço, mas do próprio *output* do produto, ficando o consumidor lesado. Não havia acesso à circulação

desse produto através da Internet e dos novos *media*/plataformas.

E, mais grave ainda, não havia a possibilidade de alguém furar o esquema e dizer: «muito obrigado, o acordo é óptimo, mas não quero, deixem-me ir ao mercado sozinho». Não havia a possibilidade de um clube de futebol vender os seus direitos individualmente no mercado mundial, porque de um mercado mundial se trata.

Após cerca de quatro anos de negociações, chegou-se a uma situação que já pode beneficiar da isenção, em que um único operador é escolhido pela UEFA em leilão aberto. Há o exercício de todos os direitos concedidos, que uma vez comprados têm de ser exercidos, e há o que tecnicamente se chama o *unbolting*, uma autonomização do que é comercializado, que consiste em alguém poder escolher o que quer comprar. Esta possibilidade de *unbolting*, de o consumidor exercer a sua decisão, foi favorecida pela segmentação de catorze pacotes do produto que estava em causa. Garantiu-se também a possibilidade de os novos *media* intervirem e de cada clube poder intervir individualmente.

Assim, com estas condições, o acordo inicial mudou e a Comissão deu uma autorização, que não é *ad eternum*: vai de 2002 a 2009. Tem algumas restrições, mas de pormenor muito técnico.



Este é um exemplo de um caso concreto. A partir deste podemos fazer uma heurística e tentarmos identificar quais os princípios universais, as linhas directoras que vamos reter desta regulação conexa.

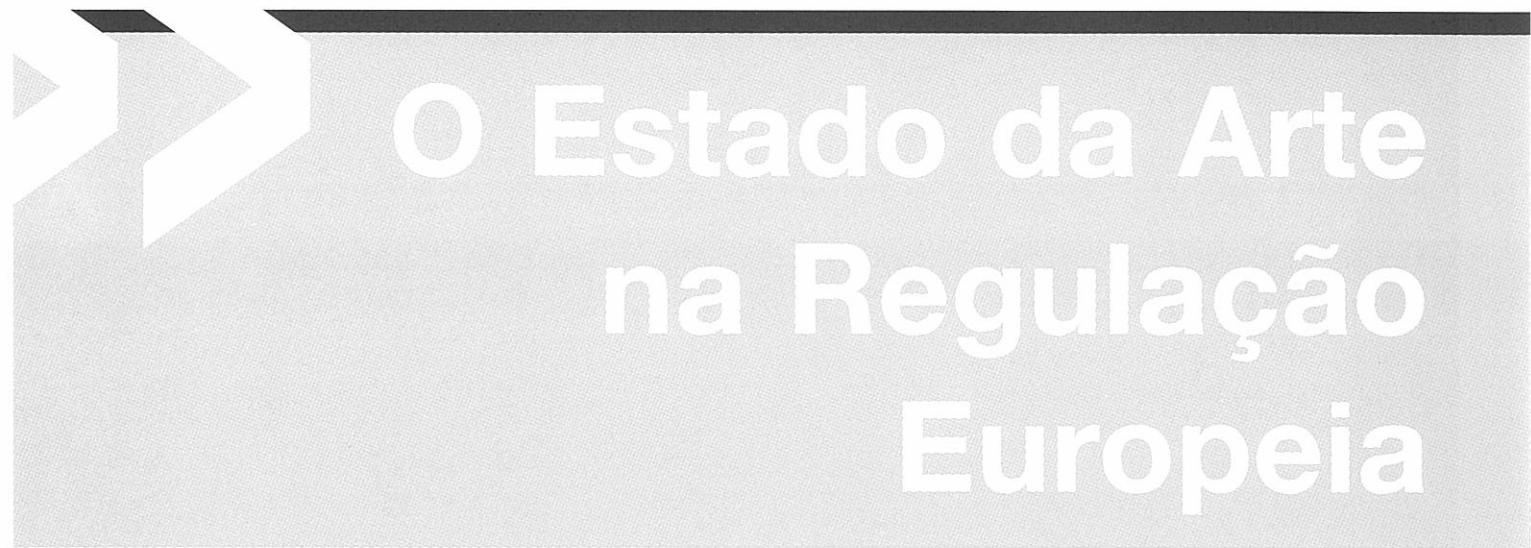
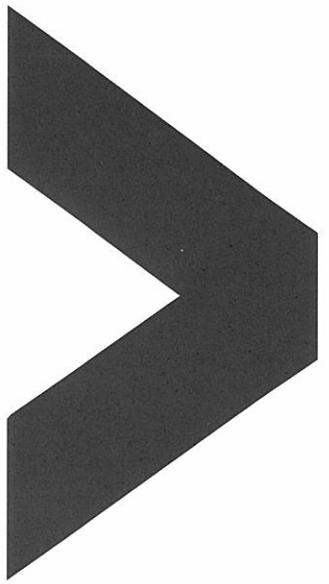
Este caso ilustra a existência de condições necessárias, mas não suficientes, que são princípios fundamentais desta regulação conexa. Quando se discute regulação dos *media* como algo que é imperativo, porque a concentração no domínio dos *media* em Portugal é de facto grande e preocupante, é bom termos estes princípios na mente. A política de concorrência pode demorar a vir, mas acaba por vir, e eles apontam, no seu conjunto, para a sua atomização do poder de mercado. Isto manifesta-se, por exemplo, em leilão aberto na venda, na atomização da oferta, na segmentação do produto vendido, para que alguém só compre aquilo que de facto quer e não aquilo que outro lhe quer vender, na pluralidade de suportes tecnológicos, na redução do período de exclusividade (acabaram os contratos por mais de três décadas) e no fim da renovação automática dos contratos.

Há venenos a evitar, muito embora o acordo na sua paisagem seja magnífico. A presença destes venenos é fatal e, portanto, recomendo vivamente a quem de alguma forma tem intervenção neste domínio que tenha atenção a este aspecto: a manutenção de direitos não exercidos é, de facto, algo que mata, que coloca qualquer concertação no domínio do proibido – e, mais do que no domínio do proibido, na impossibilidade de lhe ser concedida qualquer derrogação, qualquer isenção – que causa o bloqueio dos novos suportes tecnológicos e, por fim, um poder de mercado excessivo.

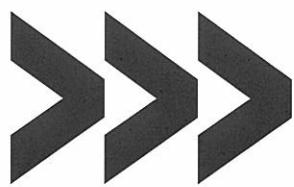
Ao longo desta intervenção procurei, basicamente, dar duas ideias essenciais: a política de concorrência é instrumental, mas está sempre presente e é servida por um direito supranacional que não carece de transposição na ordem jurídica interna, muito embora seja completada por um direito nacional (Lei 18/2003 de 11 de Junho).

«(...) a política de concorrência é instrumental, mas está sempre presente e é servida por um direito supranacional que não carece de transposição na ordem jurídica interna»

Esta Lei completa, de alguma forma, a legislação do Tratado de Roma na versão de 1957 e que se materializa nos artigos 81º, para a concertação, e 82º para os abusos de posição dominante, na importância do desporto enquanto tal e na aplicação desta política à regulação do desporto e, sobretudo, quanto aos *media*, o que é exemplificado na importância do desporto na evolução e no desenvolvimento dos *media* nas sociedades ocidentais de que fazemos parte.



O Estado da Arte na Regulação Europeia



O Estado da Arte na Regulação Europeia

Joan Botella*

Resumo

O representante da EPRA, Plataforma Europeia de Autoridades Reguladoras, defende o modelo regulador dos *media* e das telecomunicações com respeito pela natureza e tradição jurídicas de cada estado. Joan Botella expõe as áreas da regulação das comunicações, as autoridades reguladoras, a co-regulação e a auto-regulação e os operadores que, no mercado, nela participam. Apesar de a auto-regulação ser considerada «uma boa ideia», o autor questiona a sua eficácia no mercado de concorrência.

Abstract

EPRA's representant defends a regulator model of *media* and telecommunications that respects the nature and juridical traditions of each State. Joan Botella presents the communication regulation areas; regulatory, co-regulatory and self-regulatory authorities and operators that participate in the regulation process. Though, self-regulation is considered "a good idea", the author questions its effectiveness in concorrencial markets.

É em parte paradoxal que vos fale em espanhol, já que a Espanha é um dos dois estados europeus que não tem uma entidade reguladora audiovisual. O outro estado é o Vaticano, o que pode ser compreensível. Em Espanha, existe apenas uma autoridade independente regional na Catalunha, de que faço parte, chamada Conselho do Audiovisual da Catalunha.

Mas hoje estou aqui na minha condição de membro da Presidência de um organismo europeu, chamado EPRA, cujas iniciais correspondem a Plataforma Europeia de Autoridades Reguladoras (*European Platform of Regulatory Authorities*). Este organismo reúne 51 autoridades de 40 países, praticamente todos os países europeus: desde Portugal, com a Alta Autoridade para a Comunicação Social, até à Ucrânia.

A minha apresentação está estruturada em três grandes partes: em primeiro lugar, em que consiste a regulação; em segundo lugar, quem a faz, e em terceiro lugar, como a fazem. Reparem que esta Plataforma se chama Plataforma Europeia de Autoridades Reguladoras. «Reguladoras» de quê? No nome evitou-se precisar muito, e vamos agora tentar explicá-lo.

* Vice-presidente da EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities*) e membro do Conselho do Audiovisual da Catalunha

Basicamente, regulam-se três grandes tipos de coisas. Em primeiro lugar, apresento quatro palavras sobre o que é a regulação. Fala-se de regulação quando se aborda a situação de um sector em que existe uma grande variedade de sujeitos, de protagonistas, que têm direitos reconhecidos num nível de igualdade – não apenas interesses, mas também direitos – e onde os conflitos entre estes direitos necessitam de uma resolução urgente.

Vejamos um caso: a emissão de publicidade falsa através da televisão pode causar uma situação de engano imediato entre os consumidores, o que é preciso evitar. Não é possível, noutras palavras, esperar pelos ritmos de actuação dos tribunais de justiça ordinários. É nestes contextos, quando há conflitos de direitos cuja resolução é urgente, que há a necessidade de uma autoridade independente de regulação.

«Que direitos querem regular estas autoridades? (...)

- **Em primeiro lugar, o relativo à concorrência (...).**
- **Em segundo lugar, direitos de igualdade entre todos os cidadãos (...).**
- **Finalmente, direitos relativos à dignidade das pessoas (...).**

Que direitos? Que direitos querem regular estas autoridades? Há três grandes âmbitos que vos apresento, sem ser por ordem de importância:

- Em primeiro lugar, o relativo à concorrência: estamos a falar aqui dos direitos de propriedade. O objectivo é impedir o monopólio, o abuso.
- Em segundo lugar, direitos de igualdade entre todos os cidadãos, o que nos leva a falar de noções como a universalidade do acesso, a eliminação da exclusão, etc.

- Finalmente, direitos relativos à dignidade das pessoas. Aqui falamos da protecção de menores, dos direitos de consumidores, dos direitos dos autores de conteúdos, etc.

Quando surgem conflitos entre estes direitos, quem pode resolvê-los?

Primeira ideia: o mercado. O mercado funciona de tal modo que os espectadores são soberanos, portanto, abster-se-ão de consumir aquilo que não lhes convém, que não lhes interessa. Se há publicidade ilícita, os consumidores inteligentes, formados e informados, evitarão consumir estes produtos. Este é um argumento demasiado ingénuo, que não convence, porque existem sectores sociais desprotegidos, desfavorecidos, etc. O mercado, por si só, não assegura a resolução destes conflitos.

Segunda possibilidade: a auto-regulação. É uma boa ideia e consiste em imaginar que os diversos protagonistas de um certo mercado se porão de acordo mútuo em trabalhar e seguir certas regras. É certo que a auto-regulação garante os primeiros protagonistas desse mercado, mas o problema é o que ocorre com os demais protagonistas. Falemos de Adam Smith, do fundador da economia, quando dizia que, numa reunião de comerciantes, o principal prejudicado será o comprador, no dia seguinte.

Obviamente que a auto-regulação é uma boa ideia, mas coloca um problema: como se assegura a aplicação, o que os ingleses chamam *enforcement*, a aplicação efectiva dos acordos de auto-regulação?

«(... a auto-regulação é uma boa ideia, mas coloca um problema: como se assegura a aplicação, o que os ingleses chamam enforcement, a aplicação efectiva dos acordos de auto-regulação?»

E isto leva à terceira hipótese: à necessidade de um regulador externo ao sector, de um regulador que possa operar sem ter ligações com os interesses dos protagonistas.

Há vários tipos de reguladores imagináveis. Historicamente e, em alguns mercados, ainda hoje eram os governos ou as autoridades políticas. No âmbito audiovisual havia uma justificação tecnológica no passado que era a consideração do espaço radioeléctrico como um bem escasso. De tal modo que, ao ser escasso, a sua utilização por um titular excluía os outros e, por isso, constituía um monopólio natural que deveria ser administrado pelos poderes públicos.

Uma segunda possibilidade é a de que esta regulação e esta gestão sejam levadas a cabo por organismos acessórios do Governo, mas funcionalmente distintos do mesmo, de tal modo que possam ser organismos tecnicamente especializados, ainda que não tenham poderes decisórios próprios. As decisões, quem as toma é o Governo.

Em Espanha, o único organismo regulador do mundo das telecomunicações chama-se precisamente a Comissão do Mercado das Telecomunicações, que é um organismo que presta assessoria ao Governo. As decisões, quem as toma é o Governo espanhol, sendo estas antecedidas de um processo de natureza complexa através dessa Comissão que opera na prática como um organismo que vela pela concorrência.

O terceiro momento, em que se encontram a maioria dos países europeus, é a existência de autoridades independentes que se situam fora da lógica política da acção de um governo. Digamos que a linha dominante hoje – ainda que não a única vigente nos países europeus – é a existência de autoridades independentes, que tomam as decisões por si mesmas (não é o Governo) e que operam de acordo com a lógica geral da auto-regulação.

O papel a que aspiram desempenhar os reguladores é, digamos, regular por defeito, ou seja, operar naquele ponto em que a auto-regulação dos operadores não seja suficiente.

Isto significa três grandes momentos:

1. Em primeiro lugar, gerem a entrada no sector industrial.
2. Em segundo lugar, asseguram o *enforcement*, a aplicação das regras.
3. Em terceiro lugar, podem impor sanções aos operadores. Nesta linha, o exemplo extremo, e talvez o mais imitado, é a Autoridade Francesa, o Conselho Superior do Audiovisual Francês (CSA), que encarna de um modo mais claro e mais visível todas estas características.

A noção de convergência é uma questão que está na moda no âmbito audiovisual europeu, tanto mais que se entende como a consequência lógica da convergência tecnológica. Mas o grande problema é que há poucas experiências práticas, há poucos exemplos práticos, tangíveis, das Autoridades reguladoras convergentes.

«A noção de convergência é uma questão que está na moda no âmbito audiovisual europeu (...) Mas o grande problema é que há poucas experiências práticas, há poucos exemplos práticos, tangíveis, das Autoridades reguladoras convergentes.»

Há um exemplo clássico nos EUA: a *Federal Communications Commission*, que iniciou a sua actividade nos anos 30, ocupando-se do telefone, tendo depois ampliado a sua acção nos anos 40 com a rádio e a televisão, de tal modo que acumulava as duas funções: regulação das telecomunicações e regulação audiovisual. Por isso, desde o final dos anos 80, a Comissão Federal das Comunicações

renunciou a regular os conteúdos. A hipótese básica da autoridade dos EUA é a de que a pluralidade da oferta, e o facto de os consumidores poderem mudar de canal, garante suficientemente os seus direitos, e que, portanto, não há que intervir sobre os conteúdos.

Na Europa, são dois os exemplos: o caso da Itália e o da Grã-Bretanha. Na Itália, a Autoridade para a Garantia das Comunicações (AGCOM) – mas hoje em dia o panorama audiovisual italiano não parece exemplar. Por outro lado, a Grã-Bretanha, onde se criou finalmente, após um longo processo, a dita OfCom, que ainda não começou a funcionar. Estará operativa nos últimos dias deste ano [2003].

Neste momento levantam-se grandes interrogações. Não existem na escala europeia exemplos claros, tangíveis, do que é e de como funciona uma autoridade convergente. É evidente que existem bons argumentos a favor: os mesmos conteúdos podem chegar-nos por diferentes mecanismos – pela televisão, pela Internet, por telefone –, de forma que há argumentos a favor da integração das regulações.

Pessoalmente, sou bastante mais céptico e, se tomamos como ponto de partida os direitos dos consumidores, então eles são os mesmos, quer estejamos perante uma televisão, perante um computador ou perante um aparelho de telefone, de tal modo que a regulação deveria ser essencialmente a mesma.

Neste mundo, a questão-chave para as autoridades reguladoras é: Porquê acreditar nos reguladores? O que fazem para que as decisões das entidades reguladoras independentes possam ser convincentes? Há dois pontos:

1. O primeiro é a qualidade humana e técnica das autoridades.
2. O segundo, a sua independência.

Em relação ao primeiro, a qualidade humana e técnica não é algo que se possa regular. Depende da

sorte, do azar, de muitos factores, e não há muito que especular acerca disto.

Pelo contrário, pode-se falar um pouco mais sobre como assegurar a independência dos reguladores. As experiências europeias são muito diferentes, o modo de organização é muito distinto.

Dois exemplos extremos. Num país europeu, cujo nome não direi, os membros do organismo regulador e da autoridade reguladora são designados pelo Governo. Noutro país europeu, cujo nome também oculta, os nomes dos membros da autoridade reguladora são designados pelo Parlamento. *A priori*, confiaríamos mais na Autoridade cujos membros são designados pelo Parlamento, já que a Autoridade que é designada pelo Governo, *a priori*, desperta suspeitas. Contudo, neste exemplo imaginário, é na Grã-Bretanha que os membros da Autoridade são designados pelo Governo, e, pelo contrário, é na Albânia e na maioria dos países da Europa Central e Oriental que os membros da Autoridade são nomeados pelo Parlamento.

Quero com isto dizer que a interpretação do grau de independência não pode basear-se apenas nos mecanismos formais existentes, mas sim que é preciso situá-los no seio do que é a cultura, as tradições políticas de cada sociedade. Na Grã-Bretanha, podemos crer e é o caso que os reguladores nomeados do Governo, no dia seguinte, são perfeitamente capazes de pôr em dificuldades o seu Governo. Noutros países, isto não é assim. Do mesmo modo que noutros países a eleição parlamentar dos membros da Autoridade é um requisito evidente, outros não o considerariam deste modo.

Cinco elementos. Em primeiro lugar, o que deveria ser óbvio não o é. É melhor que os reguladores não façam mais nada na vida. Ou seja, deve haver um quadro de incompatibilidades entre as funções reguladoras e outras actividades ou outros interesses profissionais. Isso significa que os reguladores devem sé-lo a tempo inteiro, e um bom regulador assim é caro.

Um segundo elemento é que o mandato dos membros destas autoridades seja independente de um ciclo eleitoral e que a duração desses mandatos, por exemplo, seja diferente da duração dos mandatos dos Presidentes da República ou dos Parlamentos.

É útil que a designação dos membros não se produza em bloco.

As melhores experiências dão-se naqueles países em que há uma renovação parcial, de uma terceira parte ou de uma quarta parte dos membros, de tal modo que há uma renovação mais ou menos contínua, mas ao mesmo tempo uma estabilidade do regulador. Recorde-se que os reguladores se ocupam de mercados complexos e que, portanto, não pode haver mudanças súbitas da doutrina. Não pode haver uma reorientação instantânea. É preciso haver uma estabilidade do regulador.

Finalmente, algo que parece secundário, mas é muito importante, é o financiamento da sua actividade. Como obtêm estas Autoridades os recursos necessários para o seu funcionamento? Este é um grande problema. A medida mais habitual para invalidar os reguladores é reduzir o seu orçamento, torná-lo mais baixo, reduzi-los à incapacidade, impotentes para actuar. Sobre isto é muito difícil estabelecer regras gerais, mas há que atender a três grandes princípios.

Em primeiro lugar, os reguladores têm de ter os meios suficientes para fazer o seu trabalho; em segundo, estes meios têm de ser autónomos, não podem estar condicionados a partir do Governo ou do Parlamento; em terceiro lugar, estes recursos económicos têm de ser relativamente estáveis. Grande parte da actividade reguladora tem um ciclo que não é anual, é de vários anos, e, portanto, faz falta que haja uma certa possibilidade de prever a capacidade de trabalho desse organismo.

Não existe regulação europeia, não existe um organismo regulador europeu. O organismo que repre-

sento – a EPRA – não é um regulador e não quer sê-lo, a tal ponto que não toma posições nem adopta acordos. Deliberadamente, a EPRA é só um espaço de intercâmbio de experiências e de informações.

«Não existe regulação europeia, não existe um organismo regulador europeu (...) a EPRA (...) não é um regulador e não quer sê-lo, a tal ponto que não toma posições nem adopta acordos. Deliberadamente, a EPRA é só um espaço de intercâmbio de experiências e de informações.»

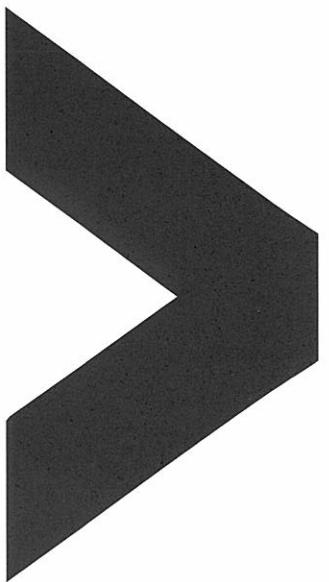
Mas há uma tendência evidente que é o facto de o mundo audiovisual ter superado os limites das fronteiras audiovisuais. As fronteiras dentro dos estados, hoje, têm muito pouco sentido em termos audiovisuais. Recorde-se, por exemplo, a discussão sobre os direitos de transmissão dos jogos de futebol da UEFA. Há elementos como os seguintes: operadores televisivos globais; a CNN ou a Al-Jazzera são organismos televisivos literalmente apátridas. Em segundo lugar, há um fenómeno clássico de derrube de fronteiras: muitos dos cidadãos portugueses, suponho, estão habituados a captar televisões espanholas, portanto, nada tenho a acrescentar nesta matéria, além de toda a circulação de produtos audiovisuais entre países.

Quer dizer, os reguladores estão concebidos à escala nacional, mas a realidade regulada é, cada vez mais, supranacional. Há uma crescente necessidade de, pelo menos, trocar conhecimentos e experiências entre reguladores.

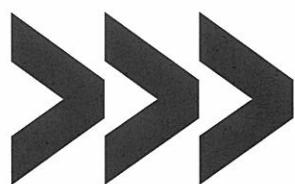
«(...) os reguladores estão concebidos à escala nacional, mas a realidade regulada é, cada vez mais, supranacional.»

O organismo que represento – o Conselho Audiovisual da Catalunha – organizou para Maio de 2004 um Encontro Mundial de Autoridades Reguladoras, em Barcelona, com o objectivo de começar a trabalhar em concreto, e de um modo muito modesto, sobre a possibilidade de criar mecanismos de troca e circulação de experiências, de informações, de dados entre reguladores à escala mundial. É algo que está mais ou menos assegurado à escala europeia, mas cremos que é justamente por causa destas características do mundo audiovisual que é preciso que haja um âmbito geográfico maior e mais ambicioso.

O endereço da página na Internet da EPRA, onde podem ser encontrados dados e apresentações de todas as entidades reguladoras de cada país, úteis para os estudiosos desta matéria, é o seguinte: www.epra.org.

A large, white chevron shape pointing to the right, positioned on the left side of the title area.

O Estado da Arte na Regulação em Portugal



O Estado da Arte na Regulação em Portugal

Teresa Ribeiro*

Resumo

Teresa Ribeiro defende a continuidade da separação dos organismos de regulação dos *media* e das telecomunicações. Caracterizada como dispersa e composta por instâncias com natureza diversa, a autora caracteriza a regulação da Comunicação Social como tendo um défice de capacidade na vertente económica. A nova entidade de regulação é definida pela presidente do Instituto da Comunicação Social como devendo ser «independente, forte financeiramente, dotada de poderes efectivos e transparente».

Abstract

Teresa Ribeiro defends the continuity of the separation of regulation instances media and telecommunications. Characterized as disperse and composed by entities of diverse nature, the author characterizes the Social Communication regulation as having a lack of capacity on economical domain. The coming regulation entity is defined by the President of ICS, Instituto da Comunicação Social, as should being “independent, financially strong, having effective powers and transparency”.

A minha apresentação desdobrar-se-á em três momentos: o primeiro, em que enunciarei, em moldes muito sucintos, as características essenciais da regulação dos *media*; o segundo momento, materializado na descrição – impressionista, necessariamente – da regulação sectorial em Portugal, como se apresenta hoje em dia. E, por último, um olhar sobre o futuro, quer nos seus aspectos mais consensuais, quer naqueles que merecem especial ponderação.

O que há de específico na regulação dos *media*? Qual o seu timbre distintivo face à regulação aplicável a outros sectores da actividade económica?

A regulação dos *media* integra uma multiplicidade de componentes visando a prossecução quer de objectivos de interesse geral, genericamente subsumíveis no pluralismo, protecção de menores, diversidade, etc., quer de objectivos de natureza puramente económica, como qualquer outra actividade no mercado. A combinação e a confluência de aspectos tão diversos constituem a especificidade dessa regulação e são seguramente responsáveis pela sua especial complexidade.

Sendo certo que os *media* são palco privilegiado do exercício de direitos fundamentais e instrumento do pluralismo, a eficácia da regulação sectorial é de

* Presidente do ICS – Instituto da Comunicação Social

especial importância no contexto do funcionamento das sociedades democráticas. Significa que, de algum modo, a qualidade da própria democracia é tributária da regulação dos *media*. E, se a regulação dos *media* for deficiente, eventualmente algo vai mal nas nossas sociedades.

«(...) a eficácia da regulação sectorial é de especial importância no contexto do funcionamento das sociedades democráticas. Significa que, de algum modo, a qualidade da própria democracia é tributária da regulação dos *media*.»

Paralelamente a tais considerações, importa assegurar que, ao peso crescente dos *media*, enquanto sector de actividade económica, corresponde, naturalmente, uma regulação efectiva, no sentido clásico da prevenção ou superação de falhas de mercado.

A necessidade de, em sede de regulação dos *media*, assegurar permanente ponderação de matérias de cariz tão diversificado obrigará, pois, à mobilização de um perfil alargado de competências diferenciadas, sem dúvida factor adicional de dificuldade na construção e operacionalização da entidade reguladora neste domínio.

Se olharmos hoje para o conjunto das instâncias que intervêm na regulação dos *media* em Portugal, teremos:

- Em primeiro lugar, a Alta Autoridade para a Comunicação Social, criada pela Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho, por excelência a instância reguladora sectorial que detém o conjunto de competências atinentes ao que, na actividade dos *media*, se acha mais directamente associado ao próprio funcionamento das democracias (direitos, liberdades e garantias).

– O Instituto da Comunicação Social, criado em 1997, tem congregado algumas atribuições e competências regulatórias com outras de diferente cariz, como a assessoria ao Governo ou a execução de políticas de incentivo aos órgãos de Comunicação Social, o que não representa seguramente a melhor solução, já que poderá criar promiscuidades pouco consentâneas com a desejada, porque necessária, independência da regulação. Tal solução pode, por um lado, ter um efeito inibitório sobre a legítima acção do Governo e, por outro, diminuir a capacidade fiscalizadora e de intervenção deste tipo de instâncias. As suas competências são diversificadas e repartem-se, genericamente, pela fiscalização e, como já referido, pela assessoria ao Governo (*policy making*) e execução do sistema de apoios financeiros à Comunicação Social.

- O Instituto do Consumidor, criado em 1981, com importantíssimas competências na área da publicidade. Sendo a publicidade o meio privilegiado e hegemónico de financiamento dos *media*, é natural a importância acrescida desta dimensão, que não pode ser negligenciada.
- A Comissão de Aplicação de Coimas, presidida por um magistrado cuja responsabilidade maior assenta na aplicação de coimas em matéria de publicidade.

Outros reguladores como a ANACOM, com responsabilidades na área das telecomunicações, e a Autoridade da Concorrência, com intervenção de natureza transversal no conjunto dos sectores da actividade económica, completam o leque de entidades cuja actividade é de crescente importância para a compleição dos objectivos políticos, sociais, culturais e económicos associados aos *media*.

Permitam-me particular sublinhado para a eficácia do Sr. Eng.º Lopes Rodrigues [Autoridade da Concorrência] na transmissão da sua mensagem, que claramente evidenciou a importância da regulação da

concorrência no funcionamento dos *media*. Cabe-nos extrair as devidas ilações em sede de futura entidade de regulação dos *media*.

Que características assistem à regulação da Comunicação Social, tal como hoje se nos apresenta?

Forte dispersão de competências em instâncias de natureza muito diversa, por vezes contraditória face ao tipo de missões que se lhes acham consignadas, com naturais consequências na própria eficácia da intervenção regulatória; défice claro de capacidade reguladora na vertente económica, o que empobrece, quando não inviabiliza, o diálogo e a articulação indispensáveis do regulador sectorial com a Autoridade da Concorrência. A tudo isto acresce, ainda, a falta de especialização judiciária, que, agravando as vulnerabilidades aqui espelhadas, vem contribuindo negativamente para o desempenho da regulação sectorial.

«Que características assistem à regulação da Comunicação Social, tal como hoje se nos apresenta?

Forte dispersão de competências em instâncias de natureza muito diversa (...); défice claro de capacidade reguladora na vertente económica (...). A tudo isto acresce, ainda, a falta de especialização judiciária (...)

Que consequências resultam do actual cenário de regulação?

- Incoerência da intervenção regulatória, não apenas por força da pulverização de poderes e seu exercício por entidades com perfil e natureza diversos, mas também, permitam-me que acrescente, em resultado da sediação de uma mesma competência em diferentes reguladores; ou seja, o exercício de determinada competência está ele

próprio disperso por entidades distintas, obviamente factor de enorme erosão da regulação, já que fica prejudicado um olhar integrador e holístico da realidade dos *media*.

- Vulnerabilidade da regulação.
- Favorecimento de situações distorcedoras da concorrência, porque sabemos que, não se exercendo a regulação de modo eficaz, o mercado deixará de ter a previsibilidade e a segurança necessárias ao seu bom funcionamento;
- A fragilização, ou até mesmo a inviabilização, da realização plena dos objectivos de interesse geral próprios da regulação dos *media*.

Posto isto, e olhando para o futuro, que aspectos consensuais poderemos reter quanto ao modelo de uma entidade reguladora dos *media*?

Por um lado, terá de ser independente, matéria que por si só daria um tratado; financeiramente forte como foi há pouco devidamente enfatizado pelo Sr. Vice-Presidente da EPRA, com dotações programadas numa base plurianual e proporcionais às exigências da função; munida de poderes efectivos e, questão essencial para os agentes económicos, transparente no processo de tomada de decisão.

«(...) que aspectos consensuais poderemos reter quanto ao modelo de uma entidade reguladora dos *media*?
Por um lado, terá de ser independente (...); financeiramente forte (...) com dotações programadas numa base plurianual e proporcionais às exigências da função; munida de poderes efectivos e (...) transparente no processo de tomada de decisão.»

Mas, para além destes aspectos consensuais, temos assistido a acesos debates, sempre que se aborda a questão do figurino da entidade reguladora. O vice-presidente da EPRA citou alguns exemplos euro-

peus, mas não quis deixar a ideia de que o modelo convergente é hoje hegémónico.

Se olharmos a realidade europeia, encontramos soluções, em matéria de regulação, extremamente variáveis e sempre com forte enraizamento nas especificidades e tradições a que se acham associadas, não se afigurando possível, ou sequer aconselhável, a importação mecânica de modelos alheios.

Por outro lado, e esta é seguramente matéria carecedora de especial reflexão, os objectivos da regulação das telecomunicações e dos *media* são diferentes, não podendo, nem devendo, perder a sua carga e identidade próprias. É certo que assistimos a uma tendencial convergência tecnológica e de mercados, mas tal não significa a diluição de objectivos que devem orientar a intervenção do regulador de um e outro sector. Qualquer que seja o modelo que venha a ser adoptado, ignorar este simples enunciado pode ser condenatório da futura regulação dos *media*, bem como das telecomunicações.

«(...) os objectivos da regulação das telecomunicações e dos *media* são diferentes, não podendo, nem devendo, perder a sua carga e identidade próprias (...) Qualquer que seja o modelo que venha a ser adoptado, ignorar este simples enunciado pode ser condenatório da futura regulação dos *media*, como das telecomunicações.»

Um outro aspecto sempre convocado para discussão e recorrentemente utilizado na defesa de um regulador convergente reside no facto de Portugal não dispor de regulação eficaz quer no domínio dos *media* quer no das telecomunicações, pelo que se ganharia em reunir todos os poderes, criando-se, assim, uma solução apta a intervir no mercado, com performatividade acrescida. Trata-se de um argumento falacioso e perigoso, não se afigurando que os pressupostos da escolha do futuro modelo devam, de

algum modo, assentar nas fragilidades de regulação detectadas num e outro sector. Creio que não é essa a abordagem mais aconselhável. Por outro lado, será judicioso lembrar que soluções convergentes, como, por exemplo, a da britânica Ofcom, foram precedidas de uma experiência de regulação bem-sucedida quer do ponto de vista dos *media*, quer do ponto de vista das telecomunicações, tratando-se do resultado de um processo de amadurecimento e evolução. Não foi uma escolha para resolver a ineficácia da regulação em ambos os sectores.

Em Portugal, a opção por uma entidade reguladora com incidência apenas nos *media*, ainda que prevenindo uma evolução no sentido da convergência de competências com as telecomunicações, poderá encontrar fundamento bastante na ausência de verdadeira experiência de regulação neste domínio, factor importante para garantir a consideração das especificidades da Comunicação Social no quadro de uma intervenção regulatória convergente.

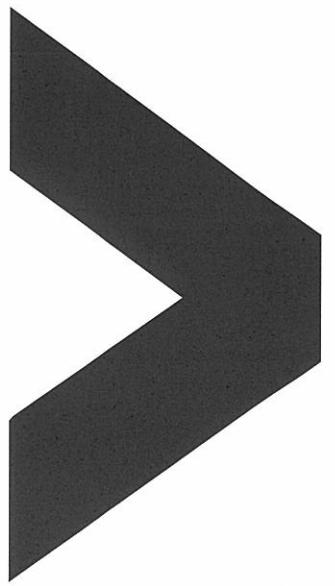
«Em Portugal, a opção por uma entidade reguladora com incidência apenas nos *media* (...) poderá encontrar fundamento bastante na ausência de verdadeira experiência de regulação neste domínio (...)»

Um outro ponto também importante prende-se com a necessidade de manutenção de uma sã conflitualidade entre os objectivos das telecomunicações e dos *media*, que deve ser o garante de qualidade da regulação num e outro caso. Parece-me uma questão central, já que não se trata de fazer convergir os objectivos de um e de outro sector, como há pouco referi, mas, ao contrário, identificá-los, preservá-los na sua identidade própria e partir daí para construir uma intervenção reguladora eficaz.

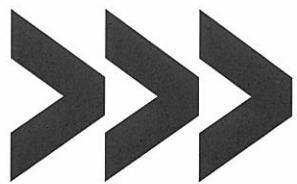
A escolha de um modelo não convergente não tem de ser o corolário de uma regulação ineficaz, porque

pouco alinhada com o devir tecnológico. A articulação entre reguladores pode – e deve – evitar, naturalmente, as duplicações e incoerências passíveis de ocorrer no contexto de uma solução menos integrada.

Permitam-me ainda uma observação final. Os argumentos normalmente esgrimidos em favor de um modelo convergente ou de um não convergente são, na maior parte das vezes, reversíveis entre si: a necessária transparência no processo de decisão ou a celeidade na intervenção prejudicadas pelo gigantismo do regulador único, por sua vez de dimensão mais apropriada às grandes empresas no mercado, etc.

A large, white chevron shape pointing to the right, positioned on the left side of the title area.

Aproximação a Um Modelo de Regulação Sectorial



Aproximação a Um Modelo de Regulação Sectorial

Luís Landerset Cardoso*

Resumo

Para além duma abordagem ao fenómeno da Regulação aplicado ao sector da Comunicação, procura-se reflectir sobre um designado «quadro harmónico» em que a Regulação, as diferentes áreas de Co-Regulação e Auto-Regulação possam vir a construir-se numa realidade social.

Abstract

Besides an approach to Regulation phenomenon applied to Communication sector, the author reflects upon the designate «harmonic-picture» in which Regulation, different areas of Co-Regulation and Self-Regulation would came to be constructed in a social reality.

Aproximação a Um Modelo de Regulação Sectorial

Sinopse

- **Regulação**
 - Conceptualização
 - Caracterização
- **Regulação de Media**
 - Especificidades
- **Quadro Harmónico**
- **O Caso Português**
 - Histórico
 - Ao encontro do Quadro Harmónico
 - Regulação Transversal
 - Articulação Funcional
 - Instrumentalização
 - . Poderes
 - . Atribuições
 - . Membros
 - . Financiamento
 - . Conselho Consultivo
 - . Transparéncia face aos Regulados e Consumidores
 - *Accountability*
 - Co-Regulação
 - Auto-Regulação

Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal

© Luis Landesel Candón - JCS-P - 2003

Inicialmente, gostaria de vos fazer uma sinopse do que vai ser apresentado. Num primeiro momento da apresentação vai ser abordada a conceptualização do fenómeno regulação e da sua caracterização, seguida das especificidades do sector *Media* e daquilo que hoje caracteriza o seu desenvolvimento pelo mundo, com a preocupação de encontrar quadros harmónicos, situações que permitam convivências mais ou menos estáveis.

Num segundo momento, para que esta nossa intervenção possa ter uma clara objectivação de contribuição positiva para um modelo, analisar-se-á o caso português à luz do seu histórico, do encontro do quadro harmónico ou da procura desse encontro, através das problemáticas da regulação transversal, das articulações funcionais, da instrumentalização das suas diversas ópticas, da questão da *Accountability*, da Co-Regulação e da Auto-Regulação.

Comecemos, pois, pela conceptualização da regulação.

Conceptualização

Teremos de começar por uma lógica etimológica baseada na visão das regras e do equilíbrio do sistema. Estamos a olhar para um conceito de regulação que gira em torno de duas ideias fundamentais: o estabelecimento e implementação de regras e a sua manutenção ou garantia, através de um funcionamento equilibrado do sistema.

«(...) conceito de regulação que gira em torno de duas ideias fundamentais: o estabelecimento e implementação de regras e a sua manutenção ou garantia, através de um funcionamento equilibrado do sistema.»

A palavra «sistema» aparecerá ao longo da apresentação dentro de uma lógica sistémica. Esta visão

é fundamentada nas referências do professor Vital Moreira e do centro de investigação que dirige – CEDRIPE –, orientado exclusivamente para as áreas do direito da regulação, na Universidade de Coimbra.

Uma outra lógica enquadradora da regulação, dentro desta preocupação sistémica, é a da relação Estado/Sociedade através do estabelecimento de regras e que nos é apresentada por Marie Giddon, baseando-se na articulação das autoridades administrativas de regulação independente. De qualquer modo, a maneira como este fenómeno é observado, na óptica do papel do Estado, assume que este «é chamado a desempenhar não tanto o comando directo dos actores sociais, mas antes a estabelecer entre eles regras de jogo e, tão mais, vigiar o cumprimento das mesmas». Estamos perante os passos iniciais de uma regulação independente em que a órbita governamental começa claramente a ficar um pouco secundarizada.

Entretanto, autores americanos criam sempre alguma relação endémica entre o fenómeno da regulação e o fenómeno da regulamentação, identificando-os. E este é um problema de base. É uma questão que por si só merece uma reflexão aturada, no sentido da regulamentação enquanto criação de quadro de normas que não tem de ter forçosamente os efeitos de regulação num momento em que se pode inserir numa óptica de governação e de políticas públicas.

Eis-nos chegados ao momento de podermos, dentro deste quadro inicial, olhar para o que em Portugal se tem feito, e mais uma vez a Universidade de Coimbra é referência. Esta passa logicamente pela preocupação do estabelecimento de normas, da sua aplicação, execução, fiscalização e sancionamento. O professor Vital Moreira cria de uma forma sistemática o seu enquadramento que, a pouco e pouco, vai sendo transmitido aos diferentes organismos, às diferentes entidades de regulação que estão a ser construídas em Portugal. Não nos podemos esque-

cer que, neste momento político e nos últimos anos, face ao aparecimento da ANACOM para as Telecomunicações, à criação da Autoridade da Concorrência e muito recentemente da Autoridade da Saúde, estamos claramente numa época de viragem, em que os vários sectores passam para uma lógica de regulação e ultrapassam a lógica anterior estabelecida na política pública.

Entretanto, e numa visão europeia, que é defendida por diferentes autores, entre os quais Silvano Labriola, é uma regulação orientada tanto para a defesa dos direitos fundamentais como, na área do Audiovisual, para a protecção de dados. E, só para que sejamos precisos, verifica-se no contexto europeu um encaminhamento no sentido da criação de entidades reguladoras exclusivamente orientadas para segmentos sensíveis da sociedade. Uma delas é a que o professor Joan Botella há pouco referia, no caso concreto do Conselho do Audiovisual da Catalunha. Passa-se, assim, de níveis de regulação mais genéricos para áreas mais específicas.

Quando pensamos no sector da Comunicação, temos de entender que ele é mais alargado que o de Audiovisual e, portanto, começa-se a declinar disciplinarmente. É bom que nessa lógica de disciplinas se possam começar a perceber onde existem as relações, porque só nessas relações a lógica sistémica pode aparecer.

Característica essencial – a independência

Michel Passaro, Luigi Marotti e depois, também mais uma vez, as posições que o professor Vital Moreira tem assumido, apontam para uma estruturação da independência numa lógica orgânica, nomeadamente no plano das designações, no plano das incompatibilidades, no plano do mandato e no plano da inamovibilidade das pessoas que estão no órgão. São elementos essenciais, em termos de corpo de autoridade reguladora, para se parametrizarem os níveis da independência dentro da lógica orgânica.

«(...) estruturação da independência numa lógica orgânica, nomeadamente no plano das designações, no plano das incompatibilidades, no plano do mandato e no plano da inamovibilidade das pessoas que estão no órgão.»

Passando à lógica funcional, este conjunto de autores aponta para a problemática da não subjcência ao poder político. É interessante o nível de pormenor, porque vai desde a ordem, passando pelas instruções, tocando em algo muito subtil que é o controlo de mérito, não permitindo que a autoridade reguladora tenha a sua prática sujeita a avaliações de mérito.

Mas esta lógica de independência tem mais uma vertente que é essencial ser considerada – a vertente dos regulados. Assim, e numa terminologia norte-americana, utiliza-se o termo *capture*, ou seja, a captura. Isto é, quem caça quem ou quem é caçado por quem e de que maneira. Esta problemática conduz à necessidade de fazer perceber aos regulados que eles, enquanto tal, estão impossibilitados de nomear membros da entidade reguladora. Este é um ponto fundamental para a lógica da independência, mas é também um ponto fulcral para depois à frente se tentar encontrar a lógica do sistema, isto é, que sistema pode funcionar sem a intervenção directa dos regulados.

Falando de independência, pensamos que esta palavra-chave é determinante. Para a sua concretização há dois elementos essenciais, que são as pessoas e o financiamento.

Comecemos pela independência na lógica orçamental e financeira e por analisar documentos que são perfeitamente orientadores, nomeadamente do Conselho da Europa (Rec (2000)23), onde se definem as linhas gerais da conceptualização do financiamento das autoridades reguladoras. Em poucas pala-

vras, na recomendação adoptada pelo Comité de Ministros de Dezembro de 2000 encontra-se uma sequência enquadradora de todo este quadro decisório, da independência económica da entidade reguladora dos *media*.

Estamos já na malha fina da análise do sistema de *media* que tem de ser garantida por lei e o seu financiamento sujeito a um quadro prévio de planeamento, de estrutura e de estimativa de custos. O professor Joan Botella falou nas plurianuidades dos programas da Autoridade da Catalunha, que não é mais do que o planeamento financeiro a prazo para que o sistema harmónico não fique em algum momento pendente de qualquer captura que seja inesperada e para a qual há sempre elementos atentos. Estas características são assumidas como básicas pelo Conselho da Europa para que as entidades reguladoras possam garantir integralmente a independência que as deve caracterizar.

Encaremos, em seguida, um quadro de especificidades do sector da comunicação. A liberdade de expressão é inquestionável, o pluralismo é conhecido, mas gostaria de me deter um pouco em torno da problemática da defesa do consumidor, na óptica do consumidor de *media*. Convido-vos, pois, a fazer uma pequena reflexão em torno de uma realidade que todos vivemos. Como consumidores de *media*, nomeadamente de televisão, assistimos a palavras que hoje são comuns como, por exemplo, o *Agenda Setting*. Muitos autores e sociólogos da comunicação, como Katz, referem abertamente que os *media* constroem a realidade. Assim, em termos cognitivos verificamos que os nossos comportamentos são alterados por aquilo que nos é transmitido e passamos a ter uma visão do mundo, uma opinião, uma postura de consumo e, por fim, a ter um conjunto de atitudes resultantes de um cognitivo afectado pelos *media*. E a questão que se põe é: mas este cidadão, que somos todos nós, é um mero ser físico que há que defender numa lógica de consumidor e que é feita passar normalmente através dos binómios custo/benefício ou custo/satisfação, ou existe

também um cidadão com toda uma construção intelectual, com toda a relação cognitiva? Mais: e os direitos envolvidos em toda esta problemática?

Aquilo em que assenta a nossa proposta de investigação é, essencialmente, pegar neste quadro de valores do consumidor de *media* e das suas implicações a nível cognitivo, dignificá-lo, dando-lhe relevância constitucional, de modo a que, no momento em que os seus direitos sejam atingidos, haja um recurso ao mais alto quadro normativo do País. Estamos perante envolventes de relevo que ajudam a compreender situações como a desconstitucionalização de órgãos e a simplificação de procedimentos. Especialmente neste dia, em que se celebram os Direitos do ser humano, trata-se de privilegiar esse conjunto de Direitos e valores profundos, como a sua independência.

A título exemplificativo lembremo-nos da relação entre a informação jornalística em momentos de campanhas eleitorais, das motivações de voto e do quadro decisório do mesmo voto e da influência que os *media* têm na sua formulação. No último acto eleitoral que conduziu à actual legislatura parlamentar em Portugal, alguns Telejornais foram sede de disputas eleitorais através de coberturas noticiosas de factos marginais, como sejam questões ligadas ao futebol, nomeadamente relacionadas com o desenvolvimento dos estádios de futebol para o Euro 2004. Assim, e em nosso entender, estas edições de telejornal tornaram-se em autênticos campos de batalha político-eleitoral, geradoras de paixões e talvez de audiências, mas foram também sede da orientação de intenções e motivações de voto. Isto deve ser feito impunemente? É a questão que se deixa em aberto. Uma das grandes apostas pela qual pretendemos lutar em termos da reconfiguração do quadro normativo é o sistema de consumidor de *media*. A diversidade e os públicos sensíveis já aqui foram abordados.

Este tipo de preocupações já expressas no documento *Iniciativa, Convergência e Regulação* de 2002, foram contribuições que este mesmo Instituto Supe-

rior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), nessa época e em resposta a essa Consulta Pública, por Conferência aqui realizada, advogou como elementos essenciais dentro deste processo de investigação que dura há um conjunto de anos.

Um quadro harmónico

O quadro harmónico é, essencialmente, a criação daquilo que internacionalmente se chama o *framework*, isto é, a moldura.

A moldura relaciona-se com uma construção em que os *media* estão no meio de um sistema e em que as comunicações e a concorrência são peças integrantes. Esta lógica sistémica posiciona os *media* no centro de uma correlação em que há zonas tangenciais e em que há necessidade de encontrar equilíbrios. Há, pois, que identificar e analisar essas relações tangenciais para que se possa encontrar um quadro relacional harmónico.

Para evitar situações perniciosas temos de torná-las transparentes e, portanto, foi por aí que sempre defendemos que a questão da regulação deve ser feita separadamente para a área dos *media* e para as comunicações, de modo a permitir que as problemáticas sejam analisadas em sede própria. Isto não quer dizer que as problemáticas não possam ser analisadas em momentos determinantes de especialidade em sede conjunta. Por exemplo: na conferência «O Audiovisual Português e a Migração para o Digital», a comissária europeia, Viviane Reding, abordou a lógica europeia de migração para o digital, sendo este um problema que vamos ter de analisar em Portugal. Na nossa óptica estamos na estaca zero. Havia uma concessão, ela acabou e voltamos à estaca zero. Não é possível enquadrá-la sem que o sistema de *media* analise a realidade da tecnologia e a problemática da concorrência. Mais uma vez, é preciso encontrar a harmonia do sistema.

Há pouco falava-se de concentração como um problema de concorrência. Podemos falar de concen-

tração dos *media* e de algumas enormes debilidades que o sistema tem em Portugal. Por exemplo: no quadro empresarial dos *media* no nosso país há «patrões» de todos os tipos. Desde o Estado, ao grupo PT, aos privados cotados na Bolsa e não cotados. Estamos perante lógicas diferentes, de empresas de direito privado em concorrência aberta, em lógicas de empresas cotadas na Bolsa que têm de responder diante de uma comissão de valores e que têm um quadro regulador lateral determinante. Temos empresas de concessão de serviço público que se configuram noutro quadro e que em muitas circunstâncias (vivemos durante anos em concorrência aberta não legítima), em nosso entender, operaram ao arrepio da legislação vigente, sem que nunca merecessem qualquer acto sancionatório. Esta transversalidade merece, pois, análise e intervenção específica.

Justificado o porquê da procura do quadro harmónico, nesta lógica horizontal, vou citar o que a Dr.^a Teresa Ribeiro, presidente do ICS, disse: «não se resolve nada no momento, as coisas vão-se resolvendo».

As bases do quadro harmónico

A nossa proposta deve, naturalmente, e dentro deste quadro harmónico, ser analisada em sede de Regulação, Co-Regulação e Auto-Regulação. Estas são palavras-chave que vamos procurar objectivar, ver como se preenchem e como se podem articular. A articulação tem a ver com o equilíbrio do sistema, tem a ver com a preocupação de encontrar várias noções para solucionar várias questões. As questões dos *media* não se solucionam em níveis únicos, pois há várias plataformas de abordagem. É muito mais importante que as entidades reguladoras estejam preocupadas com os passos para a frente e não estejam atulhadas em processos jurídicos de carácter sancionatório, ou seja, permitir que haja condições de recurso diversificado, permitir que se criem situações de sufoco da entidade reguladora em termos de acção sancionatória. Para isto, é necessário criar uma cultura de regulação.

«(...) é necessário criar uma cultura de regulação.»

Este quadro harmónico conduz-nos ao caso português. Pessoalmente, acho que «nada se perde, tudo se transforma». Assim, permitir-me-ia, ao falar no caso português, fazer uma abordagem aos anos 70, 80 e 90.

Comecemos pelos anos 70. Existia o Conselho de Imprensa e, dentro dele, os aspectos administrativos, consultivos e de alguma abordagem à regulação, que era feita de forma avulsa e que tinha a ver com os *inputs* que os consumidores de *media* de então faziam e aos quais o sistema procurava dar resposta. Durante os anos 70 e princípio da década de 80, os Conselhos estavam exactamente nesta lógica. Se olharmos para os quadros normativos actuais, muita da lógica desses Conselhos está presente. As pessoas aceitam-na e correspondem ainda a quadros de realidade. Coloca-se, então, uma pergunta: porquê aboli-los?

Durante os anos 80 verificou-se a experiência dos Conselhos de Comunicação Social. Apontava, sobre tudo, no sentido de encontrar «orientações gerais de respeito pelo pluralismo ideológico na área da imprensa, rádio, televisão e agências noticiosas», isto é, a transversalidade do espectro mediático. Esta era, naturalmente, no contexto histórico dos anos 80, a seguir aos anos 70 e ao 25 de Abril, um elemento político determinante, baseado no pluralismo, que hoje está constitucionalmente garantido.

Com os anos 90 aparece a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Foi seu intento o controlo directo de licenciamentos, da problemática dos direitos de resposta, dos direitos de antena, dos direitos de réplica e de controlos indirectos legalmente paramentados numa entidade constitucionalmente estabelecida.

Esta brevíssima resenha histórica dos anos 70, 80 e 90 merece alguma reflexão para perceber o que

deve ser feito na construção de qualquer modelo futuro. É necessário ter presente que, ligadas a todo o sistema de comunicação, houve e há entidades, como foi o caso do extinto Conselho de Publicidade, do actual ICAP, da actual CAEM e outros, que são experiências concretas de Co-Regulação e Auto-Regulação. No caso da comunicação publicitária e da respectiva indústria, assistiu-se em Portugal à passagem da lógica dos Conselhos para a lógica da Auto-Regulação tripartida de mercado. Destas experiências estabelecidas há mais de uma década pensamos ser importante retirar lições e ilações, no sentido de que os sectores envolvidos, neste caso, anunciantes, publicitários e meios, se encontram satisfeitos. Isto, obrigatoriamente, merece a nossa melhor atenção.

Nesta circunstância, há que dar um passo em frente de forma a irmos à procura deste quadro harmónico para o caso português.

Regulação transversal a todo o sistema de *media* significa envolver a imprensa, o Audiovisual, a comunicação publicitária. No que se refere ao Audiovisual tem-se desenvolvido, em sede do OBERCOM, uma profunda investigação no sentido de encontrar uma «conceptualização do Audiovisual para Portugal». A criação e desenvolvimento do conceito passa por uma visão dualista, a saber: por um lado, a do Audiovisual enquanto actividade económica e, por outro lado, como indústria. A esta concepção bívoca há que acrescentar a preocupação cultural que trespassa a citada actividade sectorial. A lógica tendencial prevalecente aponta para uma concepção do Audiovisual englobadora de um conjunto de 11 subsectores – produção (cinema e televisão), distribuição (cinema e vídeo), exibição cinematográfica, vídeo, televisão, produção e edição áudio, rádio, transmissão de sinal TV Cabo, transmissão hertziana terrestre de sinal de rádio e televisão, transmissão de sinal via satélite e mercado de *multimedia*. Este desenvolvimento é apresentado para frisar quais são as peças constitutivas, bem como a sua articulação no *puzzle* da indústria do Audiovisual.

Em Portugal, uma das evidentes fragilidades do sector da Comunicação é a de o mesmo estar fragmentado por intervenções de vários Institutos Públicos, que correspondem a seis tutelas ministeriais, com imensas atribuições, profundamente dispersas. Na nossa óptica, algumas das principais debilidades do sector da Comunicação têm a ver, exactamente, com a enorme dificuldade de organização sectorial em parte devida a esta enorme fragmentação.

Regulações conexas

Aparece assim a necessidade de uma articulação funcional das entidades reguladoras dos *media*, comunicações e concorrência.

«(...) necessidade de uma articulação funcional das entidades reguladoras dos *media*, comunicações e concorrência.»

Torna-se imperativo transpor para a realidade portuguesa as experiências que já vivemos e que acabamos de citar. Esta articulação funcional foi exemplificada em situações que estão ligadas às problemáticas das concentrações, da migração para o digital e tantas outras que se põem. Logicamente que, quando estamos à procura do quadro harmónico para Portugal, ela tem de ser tida em consideração.

Segue-se o problema da instrumentalização, devendo ela própria ser consistente e lógica.

Aproximação a um modelo

Abordemos agora os contornos de uma nova entidade reguladora dos *media* em Portugal, independente, desconstitucionalizada e forte.

O modelo prevalecente aponta para uma «Autoridade Reguladora Independente – ARI».

Para que esta realidade se possa construir, a instrumentalização terá de estar assente num conjunto de poderes regulatórios que são os da regulamentação, da supervisão e do sancionatório.

Ao falar-se de poderes de regulamentação referimo-nos à aprovação de regulamentos, à emissão de recomendações, à emissão de directivas, à proposição e homologação de códigos de conduta e de manuais de boas práticas. Relativamente à supervisão, considera-se a implementação das leis e das normas, a emissão de ordens e instruções, a concessão de autorizações e aprovação, e as situações ligadas às necessárias homologações que tenham de ser efectuadas. A abordagem ao sancionatório passa pelo desencadear dos procedimentos em casos de infrações administrativas e da adopção de medidas cautelares. Ainda dentro do sancionatório há que criar condições para que possa ser feita a denúncia às autoridades competentes e para que se possa desenvolver o quadro do exercício com independência face ao poder político.

Esta instrumentalização, e porque pensamos legitimamente que há toda uma estrutura histórica anterior que não se pode nem se deve perder, corresponde a um quadro de caracterização que neste país já deu provas. Analisamos genericamente, e retomando algumas das preocupações de quadros legais anteriores, o quadro de atribuições: no exercício da actividade televisiva, referimo-nos à atribuição, renovação e cancelamento de licenças e autorizações para o exercício da actividade de televisão; no quadro da rádio considera-se a atribuição de licenças do exercício da actividade de rádio, na atribuição e cancelamento dos respectivos alvarás e autorização de transmissão dos mesmos.

Parte significativa do sector da Comunicação deste país tem ainda como detentor, directo ou indirecto, o Estado. Passemos, em seguida, à concentração da propriedade das empresas de *media*, sendo que aqui estão áreas de fiscalização das normas referentes à propriedade das empresas. Não se pode deixar de

referir que esta problemática da concentração terá de ser encarada em várias ópticas, nomeadamente, a nível de acessos e a nível dos serviços, tendo por base a defesa dos direitos, liberdades e garantias, bem como a relevância dos efeitos cognitivos dos *media*, a nível do cidadão.

«(...) esta problemática da concentração terá de ser encarada em várias ópticas, nomeadamente, a nível de acessos e a nível dos serviços, tendo por base a defesa dos direitos, liberdades e garantias, bem como a relevância dos efeitos cognitivos dos media, a nível do cidadão.»

Uma outra questão essencial é a da publicação de dados, isto é, o exercício ligado à publicação ou difusão de sondagens, inquéritos de opinião e todo um conjunto de dados que formalizem a investigação, e pelo qual o sector pode prestar serviço. Teremos ainda, e baseadas numa lógica consistente de criação de sistema, alterações nas linhas de orientação dos órgãos de Comunicação Social. Temos também uma matéria que é, por si, um muito importante volume de negócios, e que é a publicidade do Estado. Este tema tem importância não só pelo volume de negócios envolvido, mas igualmente pelo que representa em termos do que se pode conhecer e que tem a ver com o zelar pela isenção e imparcialidade nas campanhas de publicidade do Estado. Por fim, temos as questões ligadas a iniciativas legislativas sectoriais. Estamos perante situações que passam por sugestões legislativas e que podem estar relacionadas com a necessidade de redimensionamento e adequação de quadros legais.

Por outro lado, a classificação dos meios é necessária e deve estar sedead na nova ARI, de modo a que seja perfeitamente transparente, no intuito de clarificar o quadro de direitos e obrigações dos envolvidos.

Por seu turno, deve ser considerada uma área de *investigação e desenvolvimento* que permita que o sector dos *media* se adeque o mais correctamente à possível oferta tecnológica. Os *pushes* tecnológicos criam no sector dos *media* situações inovadoras que conduzem a eventuais modas, às quais, muitas vezes, os mercados poderão não ter capacidade de resposta.

Entremos numa área de grande sensibilidade – a da composição dos órgãos, de uma nova entidade reguladora, independente, tão desconstitucionalizada quanto possível e forte. Veremos até onde o quadro parlamentar nos permite ir.

Todavia, será esta questão um grande problema? Oportunamente, o Conselho da Europa definiu o quadro que deve presidir à escolha das individualidades que corporizam os órgãos de regulação. Referem-se as «qualificações profissionais em áreas de conhecimento e empíricas, conexas com a transversabilidade da autoridade reguladora». Note-se que a recomendação não determina nenhum *background* profissional específico para se ser nomeado membro de uma entidade reguladora. Torna-se evidente que esses membros sejam peritos sectoriais e, se quisermos pegar, por exemplo, no campo do Audiovisual, sejam peritos nas áreas conexas. Exemplificando: pessoas que estejam ligadas à área da gestão dos meios, que estejam ligadas aos aspectos técnicos da transmissão e que o nível de conhecimento possa cobrir áreas tão distintas como a das profissões ligadas à indústria dos *media*, engenharia, direito, sociologia, economia, etc. O Conselho da Europa põe alguma abertura nestes seus documentos no que diz respeito ao enquadramento das pessoas. Esta é a recomendação 2000/23, do Comité de Ministros de Conselho da Europa, de 20 Dezembro de 2000.

No léxico da regulação há um termo essencial: a transparência. Esta transparência deve surgir logo inicialmente com a nomeação dos intervenientes no órgão regulador.

«No léxico da regulação há um termo essencial: a transparência. Esta transparência deve surgir logo inicialmente com a nomeação dos intervenientes no órgão regulador.»

«(...) “as autoridades públicas não podem usar a sua capacidade financeira para dela fazer um instrumento de poder intervencionista junto das tomadas de decisão do regulador”.»

Para tal, começemos pelas normas de propositura. Havendo em sede parlamentar uma primeira comissão e uma subcomissão onde estas áreas são tratadas, é natural que essa seja uma sede de análise, de validação e de criação da *shortlist* que permita a criação, o elencar dos membros futuros, com uma condição: que essa *shortlist* seja logicamente alvo de publicitação específica, de aprovação parlamentar e, no fim, para garantia da mais alta responsabilidade do órgão de nomeação por parte do presidente da República. Este é um dos caminhos possíveis, um caminho na procura da harmonia e da transparência.

O segundo e importante problema é o do financiamento que assegure a independência económica e financeira do órgão. Esta questão está ligada ao desmembramento de atribuições que permitem a criação de taxas, de prestação de serviços, aplicação de coimas, de contribuições legalmente impostas aos operadores e de eventuais dotações do orçamento geral do Estado.

Neste particular, a citada recomendação do Conselho da Europa não indica claramente um modo concreto de tratar as fontes de financiamento das entidades reguladoras, mas aponta para as orientações ligadas a concessões e aos pagamentos dos licenciamentos. Pede igualmente para se ter em «atenção a problemática da dependência orçamental dos governos e dos parlamentos e dos favores a que isso pode obrigar», mas refere «explicitamente» que «as autoridades públicas não podem usar a sua capacidade financeira para dela fazer um instrumento de poder intervencionista junto das tomadas de decisão do regulador».

Abordemos agora o elenco do quadro de atribuições. A fotografia do sector, a lógica de regulação e a malha fina devem ser harmónicas para que no fim o sistema seja também equilibrado e independente.

Ao definir-se em Portugal a lógica jurídica das entidades reguladoras, o Prof. Vital Moreira fala abertamente da necessidade da existência de Conselhos Consultivos para a chamada democracia procedural.

Se se conseguir interiorizar que um sector como o dos *media* é complexo, diversificado e tem um conjunto largo de interesses, porque não trazer esses interesses a um Conselho Consultivo onde a discussão seja feita, as análises sejam transversalmente efectuadas, as grandes opções possam ser assumidas e, sobretudo, os intervenientes se sintam comprometidos pelo equilíbrio possível? E, em princípio, há sempre equilíbrios possíveis. O ideal é inimigo do bom. Em Portugal, e no sector da Comunicação, temos práticas de construção de quadros legislativos que têm dezenas de anos e que dão provas, pela sua simplicidade, de se conseguirem manter no mercado. Portanto, porquê não transportar esta experiência para a futura entidade reguladora sectorial? Ademais, e como já foi referido, a figura do Conselho Consultivo está inscrita na lógica da democracia procedural.

Quase no fim do problema da instrumentalização abordemos uma questão muito importante, que é a necessidade de prever antídotos contra a captura regulatória. Falamos de transparência, sobretudo face aos regulados e também aos consumidores. Esta característica está relacionada com a transpa-

rência a nível de procedimentos, da participação dos interessados no processo regulatório, da fundamentação das decisões e da publicitação.

A accountability

Nesta procura de um quadro harmónico há uma palavra-chave ou termo internacionalmente consignado – *accountability* –, que não é mais do que «o dar conta pública». Muitas destas circunstâncias de regulação oriundas dos países anglo-saxónicos têm a ver com as chamadas *utilities*, termo ligado ao fornecimento dos serviços essenciais. E a nossa situação de consumidor de *media* é menos essencial? O «dar conta pública» da actividade impede que haja independência sem responsabilidade pelo exercício das funções.

«O “dar conta pública” da actividade impede que haja independência sem responsabilidade pelo exercício das funções.»

Em situações de défice de responsabilidade, o chamado *account gap* pode criar situações de falta de legitimidade das autoridades reguladoras independentes, isto é, pode haver um momento de fratura, a partir da situação em que esta *accountability* não esteja devidamente assegurada. Isso faz-se pela rigorosa definição do mandato, pela transparência e publicidade, através dos relatórios de actividades, pelo escrutínio, pelos controlos gerais da actividade pública – isto é, há tribunais, tribunais de contas, provedores de justiça, há todo um sistema instalado –, e pelo sancionamento das faltas legais. O essencial é dar conta pública da actividade.

A co-regulação e a auto-regulação

Finalmente, abordemos a conceptualização da co-regulação e da auto-regulação numa lógica de sistema em que, embora de forma independente, estão

intimamente relacionadas com o aligeiramento do processo de regulação.

A co-regulação, numa acepção muito simples, liga-se com a definição de um quadro de normas produzidas pelo regulador e imediatamente assumidas pelos operadores regulados.

Advogamos que parte da agilidade do sistema pode estar sediada em lógica de co-regulação, isto é, em áreas de especialidade, nomeadamente direitos de resposta, direitos de antena, direitos de réplica política, problemáticas ligadas às sondagens e inquéritos de opinião. Estas situações circunstanciam-se, muitas vezes, a momentos em que é preciosa uma capacidade de resposta imediata. São exemplo disso, momentos em que campanhas eleitorais estão no ar. Muitas vezes, a própria Comissão Nacional de Eleições tem de julgar em sede política, mas precisa de um apoio fundamentado na óptica da comunicação, e a resposta tem de ser dada ao momento. Portanto, há que encontrar em lógica de co-regulação, onde todos os intervenientes possam estar sediados, as maneiras possíveis de fazer o essencial que é resolver o problema. Isto passa por não «empurrar» para o tribunal, não «empurrar» para o regulador e resolver a questão no momento por negociação.

A auto-regulação está ligada à capacidade que os operadores do sistema têm de encontrar códigos e práticas próprias, denominadas «boas práticas». Dentro de uma lógica aplicativa e na busca de um quadro harmónico, propomos que a auto-regulação se oriente no sentido dos conteúdos informativos, na área das práticas leais e na área da publicidade. Ao referirmo-nos aos conteúdos informativos, salientemos que, ao longo dos últimos anos, e também pela investigação que no ISCSP se tem desenvolvido, se propôs uma estratégia conducente ao desenvolvimento de uma Plataforma, de uma Comissão de Ética denominada «ETICOM» e de um Provedor. Trata-se de encontrar uma carta de princípios tão ligeira quanto possível, que é a referida

Plataforma de Ética, à qual os intervenientes do sistema tenham aderido. Por seu turno, a denominada «ETICOM» é uma Comissão que envolve o processo analítico, decisório e sancionatório do sistema. Entretanto, o consumidor de *media* passa a dispor, através de um Provedor, da capacidade de poder accionar o sistema.

Esta função auto-reguladora permitiria também que o cidadão consumidor, sentindo-se limitado, ferido, insatisfeito, pudesse aceder à sede auto-regulatória, evitando assim ter de subir à entidade reguladora, ou aos tribunais e, portanto, aligeirando o processo. Neste momento, esta é uma das situações objectivas que poderiam, claramente, articular dentro do quadro harmónico uma das possíveis soluções.

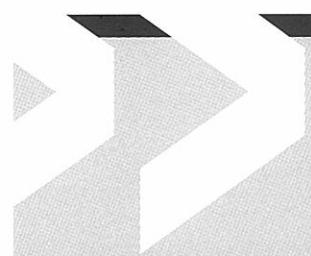
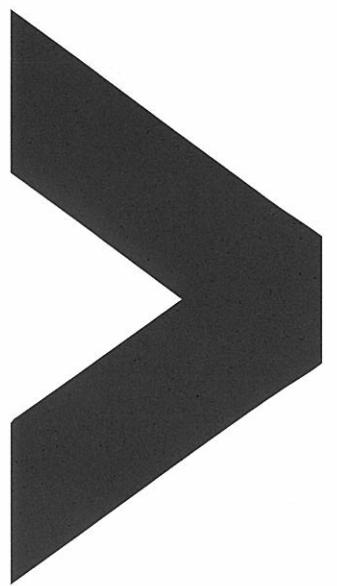
As práticas leais no âmbito das empresas de *media* podem consubstanciar-se numa carta de princípios. Seria efectivo chegar a um acordo com grandes balizas, sobretudo em áreas ligadas à ética e à deontologia das empresas operadoras nas indústrias dos *media*. Portanto, a proposta advogada é a de que as empresas encontrem um quadro simples e funcional, essencialmente em sede de concorrência. Há grandes paradigmas que são pacíficos e que permitem que as instituições manifestem pontos de acordo. Se realmente isso acontecer, tudo a seguir se torna mais transparente, sendo que aquilo que em muitas circunstâncias são problemas, deixarão de sê-lo.

No quadro da publicidade, em que a auto-regulação, como referimos, tem um significativo histórico no nosso país, há neste momento novas abordagens face à diversificação dos *standards* publicitários que estão em profunda evolução, a que a oferta tecnológica não é alheia. A lógica que o *marketing* tem imposto à publicidade obriga a que ela use suportes diferentes, tenha actuações diferentes para, todavia, ter sempre o mesmo resultado que é, cognitivamente, conduzir o comportamento das pessoas. É necessária, pois, toda a atenção, para que a adequação do quadro normativo seja tão-somente feita dentro dos grandes princípios que já estão definidos no Código

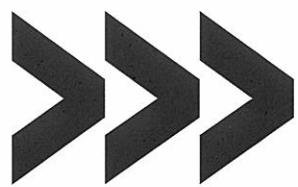
da Publicidade. Não será preciso muito mais do que isso. A prática demonstra que o sistema instalado consegue, por si, encontrar soluções de equilíbrio.

«Para irmos ao encontro do quadro harmónico, tivemos de falar da regulação, da co-regulação e da auto-regulação, abordar a questão da procura de uma cidadania responsável e, essencialmente, falar de um caminho de cultura.»

Para irmos ao encontro do quadro harmónico, tivemos de falar da regulação, da co-regulação e da auto-regulação, abordar a questão da procura de uma cidadania responsável e, essencialmente, falar de um caminho de cultura.



Encerramento



O Papel do Estado na Indústria da Comunicação

Feliciano Barreiras Duarte*

Resumo

A presente comunicação reflecte sobre o papel do Estado no sector da Comunicação, tendo em conta princípios como o da subsidiariedade, o da livre concorrência e o do direito dos cidadãos à informação. Sintetiza ainda as tendências dos quadros regulatórios internacionais e enumera algumas das acções relacionadas com a regulação do sector empreendidas pelo Governo.

Abstract

The following presentation reflects upon the State's role in the Communication sector concerning the support, the open competition and the citizens right to information. It also summarizes the trends of the international regulatory scenery and enumerates some of the actions related to the sector's regulation carried out by the Government.

Permitam-me que comece por cumprimentar os membros da mesa, o Sr. Presidente do Conselho Pedagógico do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, o Sr. Presidente do OBERCOM, todos aqueles que se encontram nesta sala. Quero, em nome do Sr. Ministro da Presidência, agradecer o convite para encerrar esta Conferência. Aproveito também esta oportunidade para felicitar o Observatório da Comunicação pela realização desta iniciativa cujo título é bem actual: «Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação Social em Portugal».

É claro que falar sobre regulação é falar também sobre o papel do Estado junto da indústria da Comunicação, especialmente meios impressos, meios audiovisuais e telecomunicações.

Nesse sentido vou focalizar a minha intervenção na área dos *media* e reflectir sobre qual deve ser o papel do Estado ao nível da regulação da Comunicação Social.

O papel de um Estado moderno, quanto a nós, deve ser essencialmente regulador e não interventor. Ao Estado deve caber a função de garantir a livre criação e a constituição de empresas de *media*.

* Secretário de Estado adjunto do ministro da Presidência

A intervenção directa da administração pública nos meios de comunicação e nas empresas de *media* tem sido um assunto muito discutido em quase todos os países.

A intervenção do Estado foi, sobretudo ao nível da imprensa, desaparecendo progressivamente através de privatizações, na maioria dos países, nos quais se inclui Portugal. Contudo, ao nível da televisão e da rádio, a intervenção directa do Estado persiste ainda em muitos países.

A influência do Estado na produção de legislação sobre os meios de Comunicação Social pode favorecer ou pode condicionar – dependendo da orientação – a liberdade no plano económico, organizacional e na actuação das empresas de *media*.

As disposições legais nessa matéria têm frequentemente repercussões no âmbito do exercício do direito da Comunicação Social. Para aferir a intervenção do Estado no âmbito da Comunicação Social, quanto a mim, parece-me fundamental ter, previamente, em conta os seguintes aspectos:

- a) Em primeiro lugar, se o regime jurídico dos meios de comunicação do Estado – no caso de existirem – respeita o princípio da subsidiariedade.
- b) Em segundo lugar, se se respeita o regime de livre concorrência no mercado da informação ou se, pelo contrário, se observam situações de privilégio em alguns sectores: rádio, televisão ou imprensa.
- c) Em terceiro lugar, se a legislação impede ou favorece a criação de monopólios ou oligopólios de grupos de *media*.
- d) Em quarto lugar, se, no caso dos incentivos do Estado à Comunicação Social, o objectivo é garantir o direito dos cidadãos à informação ou se, pelo contrário, o objectivo é favorecer exclusivamente a indústria de *media*.

Depois devemos também ter em conta se:

- e) No caso dos incentivos do Estado, se estes garantem a imparcialidade ou a discriminação e se são definidos em função de critérios de atribuição o mais objectivos possível, tendo em conta as verdadeiras necessidades de satisfação de informação dos cidadãos.
- f) Por outro lado, importa ter em conta se existem restrições legais com repercussão nas receitas das empresas de *media*, condicionando, por exemplo, o preço de venda das publicações, proibindo algum tipo de publicidade nos *media*, ou limitando o tempo de emissão de publicidade.
- g) Se verifica eficazmente a observância das disposições legais, principalmente em matéria de televisão e de publicidade.

Posto isto, da mesma forma que, por razões de solidariedade social e de subsidiariedade, é necessário reconhecer os limites da intervenção do Estado, por razões similares, é necessário limitar o poder de influência dos *media*. A razão de ser do Estado é tutelar os direitos dos cidadãos e não sufocá-los.

Antes de nos focalizarmos sobre a situação portuguesa, importa analisar algumas tendências internacionais sobre o papel do Estado junto da Comunicação Social. Começando por falar das tendências na imprensa:

- Liberdade para a constituição e organização das empresas jornalísticas.
- Liberalização do investimento, permitindo a entrada a grupos estrangeiros no capital social das empresas de *media* nacionais.
- Diminuição dos incentivos do Estado à imprensa de informação geral.

No que diz respeito às tendências da rádio:

- Perante a limitação do espectro radioeléctrico – escassez de ondas –, o Estado tem o dever de velar para evitar interferências, ou a excessiva atribuição e utilização das ondas por pessoas físicas ou jurídicas.
- No caso das rádios e televisões por cabo ou satélite, estas limitações tendem a ser menores face ao nível de investimento necessário, o qual constitui, por si só, uma barreira importante à entrada de novos agentes económicos.

No que diz respeito às tendências na televisão:

- A produção legislativa em matéria de televisão aponta para uma progressiva liberalização do sector.
- As directivas comunitárias introduzem uma série de regulações no que respeita à publicidade e ao patrocínio televisivo e à defesa dos interesses legítimos dos telespectadores, em especial dos menores.
- A concepção jurídica da televisão tende a internacionalizar-se cada vez mais. As ondas – que são património universal e não propriedade dos estados – necessitam de acordos internacionais para a sua regulação.
- As televisões por satélite facilitam as emissões transfronteiriças e, em conjunto com outras possibilidades de comunicação audiovisual, colocam em causa alguma soberania dos estados.

Por conseguinte, as políticas deste Governo para a Comunicação Social visam uma aproximação cada vez maior às tendências internacionais, nomeadamente europeias.

Para além das obrigações com o cumprimento das normas comunitárias, é nossa convicção que o papel

do Estado junto dos *media* deve ser cada vez menos intervencionista e mais regulador.

Tentando ser o mais sintético possível sobre as acções empreendidas pelo Governo para os *media*, as quais estão directa ou indirectamente relacionadas com a regulação do sector, vejamos então o que já foi feito e o que se irá fazer durante os próximos dois anos.

No âmbito da televisão pública conseguimos, em menos de dois anos, atingir dois macroobjectivos: 1) melhorar a programação, que se reflecte no aumento das audiências; 2) reduzir os custos operacionais, o que significa exigir menos esforço ao contribuinte pela prestação deste serviço.

A par das reestruturações da RTP, RDP e Lusa, o Governo acompanhou dois dos mais importantes projectos para a reforma da Comunicação Social em Portugal: i) o novo canal «A Dois»; ii) o Protocolo das Televisões Generalistas.

O novo canal de Serviço Público é um desafio que reflecte a visão de uma comunicação partilhada com os cidadãos e pensada em torno da cidadania. É uma iniciativa pioneira que permite à Sociedade Civil a apresentação da sua própria programação.

É, sem dúvida, um projecto de futuro, com grandes potencialidades, onde os cidadãos não são somente destinatários, mas também parceiros dos projectos de comunicação.

Um dos principais objectivos do referido protocolo foi estimular um entendimento entre a RTP e os operadores privados, no sentido de estes fornecerem conteúdos para a RTP Internacional e melhorarem a programação cultural.

Iniciadas as principais reformas para o sector audiovisual, é agora a vez dos *media* regionais e locais. Aliás, estamos a empreender este mês um conjunto de iniciativas nessa área. Estamos a fazer uma reforma para este sector.

Uma das vertentes de intervenção incide na convicção de que o Estado deve continuar e, em determinadas circunstâncias, a reforçar o apoio a iniciativas empresariais e jornalísticas que tenham como principal objectivo a produção de informação de âmbito regional e local, procurando alterar o actual modelo vigente que qualificamos de modelo amador e proteccionista para passarmos a pôr em prática um modelo empresarial.

Essa reforma, que brevemente será concretizada – e, como disse há pouco, ainda durante este mês daremos os primeiros passos no que diz respeito a um conjunto de impulsos legislativos –, assenta fundamentalmente em mudar de modelo para um modelo empresarial. De entre algumas alterações, destacamos as seguintes iniciativas:

- 1) A concretização de um Plano Nacional e Descentralizado de Formação para a Comunicação Social Regional e Local.
- 2) A concretização de um Programa de Apoio à Contratação de Profissionais para a Comunicação Social Regional e Local, que já foi noticiado, como um apoio à contratação, sobretudo, de jornalistas.
- 3) Programa Nacional de Incentivo à Leitura de Jornais Regionais e Locais, que será pioneiro, para durante o ano de 2004 concretizarmos também um verdadeiro programa de incentivo à leitura em Portugal que, como sabem, infelizmente, é neste momento um dos países na Europa com menores índices de leitura.
- 4) A criação de incentivos à Gestão Empresarial e Desenvolvimento *Multimedia* procurando estimular a concretização de parcerias estratégicas.
- 5) Elaboração de um Novo Modelo de atribuição do chamado Porte Pago.

O projecto de reforma dos incentivos aos *media* regionais e locais foi concebido por forma a

responder melhor aos novos desafios do sector e pressupõe a emergência do princípio da co-responsabilização entre o Estado e os beneficiários, assumindo-se a complementaridade de interesses – público e privado – na actividade das empresas de Comunicação Social de proximidade.

A próxima grande iniciativa do Governo na área da Comunicação Social é a criação de uma nova entidade reguladora da Comunicação Social. E sobre este objectivo já existe algum consenso entre os dois principais partidos: ambos têm consciência que é necessário tornar mais eficazes e eficientes os mecanismos de regulação do sector dos *media*.

Tão ou mais importante que o futuro modelo da nova entidade reguladora é a necessidade de reflectir sobre o que é que se vai regular. A regulação pode fazer-se através das seguintes formas:

- De uma forma separada – como tem sido feita até aqui. Isto é, existe uma regulação para as telecomunicações (redes e infra-estruturas), outra para os meios impressos e audiovisuais (infra-estruturas e conteúdos) e outra para os serviços telemáticos – Internet (aqui a regulação é praticamente inexistente).
- De uma forma conjunta – para tecnologias, meios e serviços convergentes. Isto leva-nos a questionar se se devem regular de uma forma conjunta todos estes serviços que se integram dentro do audiovisual.

A regulação das telecomunicações em geral (e também do audiovisual e dos novos meios) encontra-se em fase de revisão no seio da União Europeia. Não existe uma posição comum definida.

Uma das tendências é para que se adopte uma regulação separada das infra-estruturas, dos serviços e dos conteúdos. Esta separação não significa necessariamente que não possa existir uma entidade comum que integre competências autónomas.

No campo do audiovisual, podemos, resumidamente, analisar a regulação actual do audiovisual em Portugal de acordo com as seguintes perspectivas:

- a) De uma perspectiva jurídico-tecnológica. É a que é adoptada pelo legislador português ao criar normas segundo a natureza dos operadores públicos e privados ou segundo o tipo de plataforma tecnológica que utilizam (satélite, cabo, digital terrestre, etc.).
- b) De uma perspectiva de conteúdos. É a transposição da directiva da Televisão sem Fronteiras; as normas relativas à publicidade (quotas de emissão, patrocínios, etc.); a protecção dos direitos constitucionais (defesa dos menores, contra o racismo e a violência, etc.), por exemplo.
- c) De uma perspectiva de mercado. Aqui é necessário ter em conta, por um lado, a televisão em sinal aberto e, por outro, a televisão paga, independentemente das bases ou plataformas tecnológicas de uma e outra.

Para além disso, o sector audiovisual português caracteriza-se por:

- i) dispersão normativa, com uma série de leis para radiodifusão e para televisão;
- ii) existência de um forte sector público (ancorado por um sistema de regulação que existe há mais de dez anos), e que pode estar a condicionar o desenvolvimento das dinâmicas do mercado.

No sentido de sair deste pequeno emaranhado de situações, alguns especialistas e políticos defendem a definição de critérios regulatórios diferentes dos que vigoram actualmente e que tenham em conta os novos serviços integrados. Na mesma linha de renovação, impõe-se definir um novo modelo para o espaço de serviço público e audiovisual.

Outro aspecto a considerar é a regulação dos *multimedia* e os paradigmas da Internet. A convergência encontra o seu máximo expoente na Internet. Actualmente existe uma grande reflexão sobre a regulação e o mercado de serviços telemáticos e interactivos.

A grande reflexão situa-se entre os que defendem a necessidade de regulação e os que consideram que não existe grande necessidade de regular a Internet, privilegiando a auto-regulação.

O sentimento geral é que, seja qual for a forma de regulação que se adopte, devem aplicar-se à Internet as regras da democracia e o direito comum. A Internet é mais um aspecto do espaço público da comunicação.

O aparecimento de novos serviços *multimedia* ou de serviços convergentes coloca novos desafios ao nível da regulação. Para definir as entidades e actividades de regulação parece-me importante ter em consideração os seguintes níveis de convergência:

- 1) A *Convergência Tecnológica* é uma realidade reconhecida e está na base de outro tipo de convergências.
- 2) A *Convergência Empresarial* consolida-se de dia para dia precisamente sobre a convergência tecnológica, mas não existe um automatismo que relate ambas.
- 3) A *Convergência dos Serviços* apresenta-se como desejável e importante, mas, por vezes, pode não ser tão fácil como gostaríamos de concretizar na prática.
- 4) A *Convergência de Políticas Públicas* é positiva, se for facilitado e promovido o acesso às principais estruturas da comunicação.
- 5) A *Convergência Regulatória* encontra-se numa fase de profunda revisão e percebe-se que, seja qual for o modelo a adoptar, pode ser difícil resolver alguns problemas a curto prazo.

Associadas a algumas destas convergências estão os processos de concentração dos *media* levando à formação de grupos *multimedia*.

Daí que hoje faça mais sentido falar de concentração em termos de, *monimedia* e *multimedia*, em detrimento da concentração vertical ou horizontal.

É claro que um dos domínios de intervenção que os órgãos reguladores devem ter em atenção é a concentração das empresas de *media*. Esta é uma matéria que tem originado algum debate e reflexão, mas que também tem originado alguns equívocos.

A verdade é que a concentração das empresas de *media* não é, por definição, boa ou má. Terá efeitos negativos sempre que se possa limitar a pluralidade de expressão e, pelo contrário, terá efeitos positivos sempre que a garanta.

A concentração dos *media* está também associada a uma realidade da qual não podemos fugir ou simplesmente fingir que não existe e que é a integração de Portugal num mercado livre de 25 países. Para garantir dimensão e competitividade, o nosso mercado tem de se reestruturar e consolidar.

Se fizermos uma análise mais pormenorizada sobre a evolução da actividade dos *media* em Portugal nos últimos 10 anos, parece podermos concluir que, apesar de a concentração ter vindo a acentuar-se, também aumentou a diversidade de oferta de produtos de *media*.

Apesar de já existirem algumas situações de concentração, também é verdade que temos necessidade de ter grupos de *media* mais sólidos, mas sem que isso condicione o desenvolvimento de outro tipo de iniciativas empresariais mais pequenas.

A pequenez do nosso mercado pode não permitir sustentar a diversidade de grupos e empresas de *media* que desejarmos.

Devemos, portanto, olhar também para dois aspectos fundamentais: 1) necessidade de viabilizar economicamente as empresas; 2) reduzida dimensão do mercado publicitário português.

Partilho da opinião de que um dos aspectos mais preocupantes dos *media* em Portugal é a concentração do investimento publicitário na televisão.

A televisão absorve mais de 60 por cento do investimento publicitário, o que configura uma situação atípica comparativamente com o que acontece nos países mais desenvolvidos.

O excessivo peso que a televisão ocupa no total do investimento publicitário em Portugal pode ser desestruturante do mercado e colocar em causa a viabilidade de existência de outro tipo de oferta informativa, nomeadamente ao nível da imprensa e das rádios.

Por conseguinte, reconhecemos que os *media* são decisivos para a organização das sociedades modernas, e procuramos agora olhar colectivamente para este meio e interagir para a sua correcta funcionalização.

Mas essa partilha e colaboração só é completa com a constituição de uma nova entidade reguladora que agregue competências dispersas por vários organismo e esteja melhor adaptada ao actual panorama dos *media*.

A entidade reguladora deverá intervir essencialmente a dois níveis: ao nível dos conteúdos e ao nível do mercado.

Em relação aos conteúdos, a natureza e o formato de alguns programas, bem como a forma como têm vindo a ser tratados alguns temas de actualidade nacional e internacional pelos órgãos de Comunicação Social, tornam evidente a necessidade de uma particular atenção.

Ao nível da regulação do mercado dos *media* está já identificado um conjunto de questões que importa ver resolvidas ao nível da publicidade, do acesso às plataformas, da produção de conteúdos, da concorrência, entre outras matérias.

A experiência do passado diz-nos que uma intervenção séria, neste campo, não pode ser feita pela força dos decretos governamentais ou pela simples auto-regulação, meios importantes, mas claramente insuficientes.

É ao Estado que compete garantir uma regulação eficaz e vigilante nesta área. Por oposição a uma regulação deficitária e ineficaz que conduziu, no passado, às crises de integridade do sistema, queremos implementar uma regulação feita através de uma entidade autónoma e legitimada democraticamente.

Defendemos uma estrutura independente do poder político, com força efectiva para impor as suas resoluções. Um órgão regulador que tenha, igualmente, em atenção a questão da concentração das empresas de Comunicação Social.

Para além das actividades de regulação promovidas pelo Estado, é importante que todas as entidades intensifiquem as suas iniciativas de co-regulação e promovam o debate mais alargado sobre as medidas mais eficazes de fiscalização e prevenção para determinados conteúdos.

Defendemos que a nova entidade de regulação se assuma como uma verdadeira mesa para todos os parceiros da nossa Comunicação Social, onde estejam representados jornalistas e outro trabalhadores do meio, proprietários, espectadores e associações do sector.

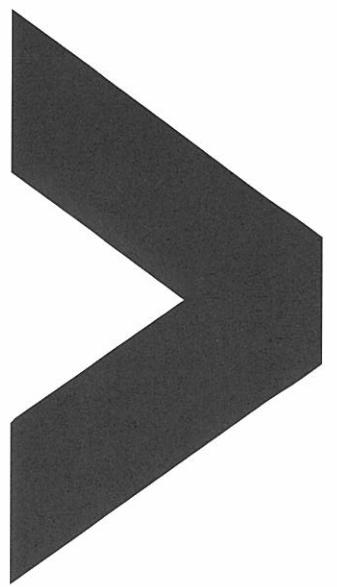
Essa entidade deverá ser um «ponto de encontro» de preocupações com a qualidade e o futuro dos conteúdos dos órgãos de Comunicação Social. Será uma estrutura inovadora, ambiciosa e, possivelmente, difícil de criar.

Estamos certos de que os próximos tempos serão de envolvimento colectivo numa discussão empenhada do futuro que os *media* deverão seguir em Portugal.

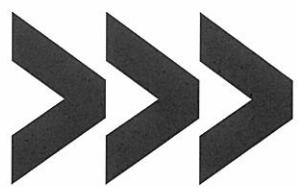
Pela nossa parte, defendemos um projecto ambicioso – talvez o mais ambicioso de sempre –, porque consideramos os *media* uma das matérias mais importantes das sociedades modernas.

Sabemos o que queremos. Vamos continuar a mobilizar todos aqueles que têm responsabilidades nesta área, procurando consensos e estimulando um debate rico e cujas consequências sejam sempre mais e melhor Comunicação Social para o País.

Muito obrigado.

The background features a large, light gray chevron shape pointing to the right on the left side, and a horizontal black line with a grid pattern extending across the page. The text is centered on this grid.

Sínteses e Conclusões



Sínteses e Conclusões

Nelson Vieira*

Introdução

A Conferência Internacional «Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal» teve como principal objectivo constituir um acto reflexivo e orientado para as preocupações relativas ao momento político no que se refere à relação entre o fenómeno regulatório aplicado aos *media* e o seu enquadramento nas políticas públicas. Esta reflexão passou por uma análise do mercado, dos actores ligados ao investimento publicitário e das regulações conexas, isto é, as relativas à área das Telecomunicações e da Concorrência. O «estado da arte» foi equacionado tanto numa óptica europeia como numa óptica nacional, tendo-se procurado, por último, a reflexão em torno de modelos regulatórios.

A Conferência contou com o Alto Patrocínio do Presidente da Assembleia da República, Sua Exceléncia o Dr. João Bosco da Mota Amaral, e com a organização conjunta da EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities*), do Instituto da Comunicação Social (ICS), do Observatório da Comunicação (OBERCOM), do Instituto Superior de

Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) e da Universidade Técnica de Lisboa (UTL).

A Conferência foi dividida em quatro grandes áreas, a saber:

1. Momento Político.
2. Estado da Arte.
3. Mercado.
4. Aproximação a Um Modelo de Regulação.

Sessão de abertura

– A Conferência Internacional «Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal» revelou-se uma iniciativa de grande interesse para o País, constituindo-se como uma importante contribuição para o esclarecimento das questões da regulação do sector da Comunicação e igualmente como uma reflexão útil para os momentos que se seguem em termos de discussão parlamentar.

– Apresentações:

João Bosco Mota Amaral – Presidente da Assembleia da República

Óscar Soares Barata – Presidente do Conselho Directivo do ISCSP/UTL

Luís Landerset Cardoso – Presidente do Conselho Directivo do OBERCOM

O momento político

– A Conferência coincidiu com a comemoração da Declaração Universal dos Direitos do Homem, nas Nações Unidas, em Genebra.

– Num momento em que se fala tanto de Direitos, uma das preocupações dos constituintes de Abril foi o direito de expressão e comunicação. Daí terem exorcizado o regime autoritário que utilizava a censura à imprensa.

– O impacto da imprensa foi, entretanto, ultrapassado pela rádio e pela televisão, frente aos quais os cidadãos vêem os seus direitos ameaçados, nomeadamente o direito à vida privada previsto na

* Investigador do Obercom

Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 12º).

- A Constituição da República Portuguesa (CRP), nos seus artigos 37º e 38º, revela uma concepção personalista quanto aos direitos humanos.
- A adopção de mecanismos de auto-regulação para a Comunicação Social ajudaria, simultaneamente, a prevenir e a resolver conflitos.
- A assinatura do protocolo sobre o tratamento a dar aos processos judiciais, com significativo impacto na opinião pública, poderia ser aplicada com relativo sucesso a outros domínios com.
- Expectativa das actas da Conferência como elementos de reflexão.

– Apresentação:

João Bosco Mota Amaral – Presidente da Assembleia da República

Painel 1 – Regulação, reforma e políticas públicas

- No debate da constitucionalidade da nova autoridade reguladora para o sector da Comunicação / Comunicações, coloca-se a questão de saber se deve haver um ou dois reguladores. Ao mesmo tempo, lança-se o seguinte desafio: como fazer isto no âmbito dos valores da Constituição da República Portuguesa?
- Existe uma relação inversa entre a actividade económica do Estado e a sua actividade regulatória, isto é, quanto maior for aquela, menor tem de ser esta. No entanto, a redução do papel do Estado como produtor e prestador de serviços implica o aumento da regulação.
- Conceptualmente, a regulação pode ser definida como o estabelecimento e a implementação de regras para a actividade económica, com o objec-

tivo de assegurar o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objectivos públicos.

- Podemos identificar duas modalidades de regulação: 1) a regulação económica, que tem como finalidade a regulação da entrada na actividade, mercados e preços, quantidade e natureza dos produtos (*old style*); 2) a regulação social, que tem objectivos exteriores à actividade económica, tais como a protecção do ambiente, a segurança, o interesse dos consumidores (*modern style*).
- Por regulação estadual entende-se aquela de que é titular o Estado. No entanto, também existe regulação das entidades supranacionais (UE) e das entidades territoriais (municípios e Regiões Autónomas). A partilha das atribuições reguladoras constitui um grande problema para o desenho organizacional do sistema regulador.
- Três tipos de instâncias reguladoras: o Governo; organismos reguladores relativamente dependentes do poder executivo e organismos reguladores independentes (independência orgânica e funcional). Ao optar-se por uma entidade reguladora independente, e dado que não temos tradição nesta área, devemos começar devagar. A prudência poderá, neste caso, ser uma boa conselheira.
- A regulação independente tem vantagens e desvantagens. Em primeiro lugar, há uma tendência para o Estado querer controlar e reocupar tal papel e, em segundo lugar, verifica-se uma tensão entre o maior e menor controlo do Estado em matéria de regulação. Num Estado de tipo Leviatã (Hobbes), tender-se-á para a concentração e para a regulação ser atribuída a uma direcção-geral. Num Estado de tipo parceiro (Locke), teremos uma agência reguladora independente a funcionar de forma equilibrada.
- Se houver um consenso entre os dois maiores partidos, a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACoS) deverá ser desconstitucionalizada.

- O novo modelo de regulação (modelo da agência independente) deverá ser forte e independente do poder executivo.
- Portugal aderiu à UE, entidade com um conjunto de paradigmas muito valiosos, e tem vindo a descobrir os valores de economia de mercado, do empreendedorismo. A próxima década terá de ser uma década onde a sociedade não pode viver apenas nos mecanismos de mercado, mas com entidades que se preocupem com o interesse público.
- O artigo mais citado no âmbito da regulação é o seguinte: «Regulação instituída essencialmente para a protecção e benefício do público em geral». (Styler, 1971). É uma ideia do bem geral, do bem público.
- Portugal ainda está à procura do seu modelo de sociedade. Aquele que estamos actualmente a construir tem uma opção de escolha, sendo que a Comunicação Social tem uma enorme força política.
- São várias as razões que justificam a regulação na Comunicação Social, entre elas, a defesa dos cidadãos e das suas liberdades, a promoção de valores e o equilíbrio do mercado com qualidade.
- O objectivo da regulação é não convergirmos para pontos sem qualidade, pois isso poderia levar a um empobrecimento da sociedade.
- Vectores da regulação: 1) controle da entrada; 2) regulamentação e normalização (tem a ver com a exigência da qualidade); 3) padrões de qualidade; 4) *pricing* (a tendência de uma economia de mercado é torná-lo mais competitivo) e universalidade (matriz e ideia de evolução do serviço público); 5) formação que geralmente está ausente da regulação (Portugal está a conseguir poucos resultados nos concursos internacionais e, por isso, o Estado deve criar condições para a criação de

capital humano); 6) subsídiação (faz parte da regulação subsidiária, sendo necessário subsidiar em termos de resultados e não só de passivo).

- O papel do Estado deve ser o de passar para uma lógica de serviço, pensando mais nos outros e menos em si mesmo.
- Levanta-se a dúvida sobre onde é que devemos intervir: se nos conteúdos ou na Comunicação Social como serviço que serve todos os portugueses. Isto porque podemos estar a encontrar soluções para problemas que não existem.

- Apresentações:

João Bilhim – Professor associado com agregação do ISCSP/UTL

Luís Valadares Tavares – Presidente do INA (Instituto Nacional de Administração) e professor catedrático do IST/UTL

Painel 2 – O Mercado

- No dia em que se comemora a Declaração Universal dos Direitos do Homem é importante saber quem será a entidade reguladora a nível planetário para a Internet, visando, sobretudo, o combate à info-exclusão e a diminuição do fosso entre os info-ricos e os info-pobres.
- O mundo mudou muito nos últimos anos em termos de entidades reguladoras. Há 25 anos atrás o que estava em causa era a regulação dos conteúdos ou dos direitos.
- A ideia de regulação não é nova, sendo em Portugal a ideia quase tão velha como «O Mercúrio» ou «A Gazeta» que circularam em Lisboa. A primeira entidade reguladora portuguesa terá sido o Santo Ofício da Inquisição.
- A imprensa é o mais antigo meio regulamentado, tendo sido com a Revolução Liberal que se instituiu uma prática: a mudança da Lei de imprensa.

Aconteceu em 1820, 1848, 1910, 1974 (excepção feita ao ano de 1928).

- Uma entidade reguladora única (convergência entre comunicações e *media*) não se afigura, por agora, como a melhor solução para os interesses da imprensa.
- O mercado dos *media* decorre de fusões e concentrações formais e informais. O modelo de regulação actual no nosso país é a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), que é uma concentração informal.
- Em termos de investimento publicitário verificou-se um aumento exponencial no sector da imprensa.
- O desenvolvimento do sector dos *multimedia* procura alcançar a ideia de uma entidade reguladora a nível planetário.
- Para esta entidade reguladora (rádio, televisão, imprensa e Internet à espreita), já existe um caminho feito em Portugal. Por isso, não devemos tropeçar nesse caminho nem cair em decisões abstractas.
- É necessário um aumento da auto-regulação e a redução da legislação para o sector da Comunicação Social. A regulação deve abranger apenas a actividade económica, a publicidade e os princípios de ética da informação.
- A concentração de empresas de *media* não implica a perda de pluralismo na informação, e não deve sujeitar-se a uma legislação específica, mas antes às regras gerais do mercado. Só isso poderá garantir que os centros de decisão se mantenham em Portugal.
- Importância da criação de regras de ética em manuais de estilo. A este respeito, já existiu no nosso país um histórico de auto-regulação. Exemplos: a não promoção de programas nos jornais

televisivos e o recente acordo sobre o acesso à informação da Justiça.

- É desejável a criação de uma entidade reguladora política e financeiramente independente para se corrigirem eventuais desvios ou exageros.
- Projecção de uma lógica sectorial integradora para o novo organismo que poderá vir a servir os meios audiovisuais, as telecomunicações, integrando, por exemplo, a Internet e os telefones móveis.
- As razões justificativas para a necessidade de regulação residem em motivações de natureza económica, cultural e social.
- Diferentes áreas exigem diferentes formas de regulação. Um dos cenários possíveis de regulação poderá ser a mudança para uma nova instância com poderes alargados.
- Com a convergência reguladora poderá haver menor dependência política, mas, por outro lado, poderá criar-se um domínio dos grupos empresariais mais fortes. A redução dos custos dos serviços e da incerteza dos agentes económicos poderá ser uma das vantagens desta convergência.
- A política actual é favorável a todos os países europeus, mas a partir do momento em que há risco de info-exclusão são necessárias redes com vocação cívica e cultural e redes Net e banda larga.
- Necessidade de cuidados especiais no relançamento da Televisão Digital Terrestre (TDT) em 2004 (o novo modelo deve incluir os quatro canais – RTP1, A Dois, SIC e TVI – em sinal aberto e mais seis a oito canais de alta qualidade) e cuidados especiais no enquadramento da televisão por cabo, na rádio e na Internet.
- Adopção de um regime de TDT gratuito e aberto em Portugal, uma vez que os Portugueses são os que mais consomem televisão na Europa.

- É necessário, na televisão por cabo, o livre acesso a canais generalistas, a valorização dos conteúdos, a atribuição de canais temáticos às televisões generalistas, a inclusão de um pacote mínimo gratuito e a separação dos conteúdos e de distribuição.
- As quotas de música portuguesa na rádio deverão ser modificadas na próxima alteração da Lei da Rádio. É preciso que se estabeleçam quotas para as editoras, incentivos e redução do IVA no consumo de CDs.
- Em relação à Internet é necessário um maior apoio estatal, a realização de campanhas publicitárias *online* e incentivos do IRS para aquisição de computadores pessoais (PC).
- O modelo regulador britânico deverá ser o modelo a seguir, assente na parceria de entidades similares à ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações) e ao ICS (Instituto da Comunicação Social), evoluindo gradualmente para uma entidade única.
- A evolução das receitas publicitárias é rígida, entendendo a percentagem do bolo das indústrias de conteúdos a ser menor, uma vez que há novas formas de presença nesta indústria (*share of all*).
- Os *new media* são concorrentes dos meios tradicionais. Estes últimos tornaram-se actores activos das novas terminologias e eles próprios novos meios.
- As tecnologias de informação e os novos meios electrónicos entraram em cena numa época muito especial. São importantes, são irreversíveis e vão levar o seu tempo até conseguirem ganhar o seu espaço.
- Hoje há uma concorrência agressiva/selvagem. A necessidade de ganhar leva a um nivelamento por baixo que se baseia em produtos ou formatos com um ciclo de vida relativamente curto. É necessário reestruturar esses conteúdos, e isso implica investimentos.

- Questões a nível regulamentar: modelo único de regulação (há opções diferentes em vários sectores); entidade com poderes regulatórios; ter em conta os aspectos da concorrência.

- Apresentações:

João Palmeiro – Presidente da AIND (Associação Portuguesa de Imprensa)

Luís Vasconcellos – Administrador do Grupo Impresa

Pedro Braumann – Representante da Administração RTP/RDP

Pedro Moraes Leitão – Administrador da Media Capital

Luís Ribeiro – Administrador da TMN

Vítor Brás – Presidente da Confederação de Meios

Painel 3 – Investimento publicitário

- Investimento significa risco, e risco significa que tem de haver condições para investir.
- Investimento publicitário: para uns pretende-se que não seja um custo, enquanto para outros significa receitas.
- Os *media* existem para ser *media*, e os anunciantes são empresas que querem vender.
- Existem várias formas que permitem avaliar a eficácia (quanto custa cada contacto com os clientes). A necessidade de avaliar e ser intenso na análise da eficácia decorre também da tendência para novas formas, como o patrocínio e o mecenato.
- Crescente importância do ponto de venda, com a presença do produto (daí decorre a necessidade de se efectuar o estudo da embalagem). Colocam-se duas questões: 1) O ponto de venda ganha importância equivalente a alguns meios de Comunicação Social? 2) Se alguns já o tratam como médium, têm ou não razão?
- A publicidade existe enquanto houver anunciantes, pois sem eles não há investimento.

- É preciso pensar o investimento, tendo em conta a perspectiva do consumidor.
- Que regulação ou auto-regulação para o negócio (no Brasil, por exemplo, só pode comprar quem tiver relações com agências), para o Audiovisual, para os conteúdos (o Código da Publicidade prevê que as agências só façam publicidade) e, por fim, para os tempos de emissão em publicidade?
- No sector publicitário existem dados para reduzir o risco de investimento.
- É preciso encontrar consensos / procedimentos (metriias) para esta questão.

- Apresentações:

- Barata Simões* – Secretário-geral da APAN (Associação Portuguesa de Anunciantes)
Luís Rosendo – Secretário-geral da APAP (Associação Portuguesa de Empresas de Publicidade e Comunicação)
José de Freitas – Representante da CAEM (Comissão de Análise de Estudos de Meios)

Painel 4 – As regulações conexas

- O ICP-ANACOM deverá orientar a sua actuação, de acordo com três áreas prioritárias: 1) Desenvolvimento de mercados abertos e concornciais. 2) Defesa dos utilizadores e consumidores e a garantia de um serviço universal. 3) Contribuição para o desenvolvimento da Sociedade da Informação.
- O desenvolvimento de mercados concornciais é um instrumento da promoção da satisfação das necessidades de comunicações dos cidadãos e das empresas e também um factor de crescimento económico.
- O Regulador deverá ter um papel regulatório activo na defesa dos direitos dos cidadãos e dos consumidores, na prestação de um serviço universal e no acesso à Sociedade da Informação, especial-

mente no caso das populações com necessidades especiais.

- Para se conseguir a promoção da Sociedade da Informação é necessário conjugar o desenvolvimento de mercados abertos e concornciais, assim como a protecção dos interesses dos utilizadores e consumidores.
- Os Órgãos Reguladores deverão desempenhar um papel fundamental na busca da cidadania, através da Regulação Activa, isto é, ampliar o espaço de participação, diversificando as iniciativas que superam aquilo que podemos denominar por «lacunas de informação».
- A Regulação Activa não está expressa de forma inequívoca nas atribuições dos Reguladores, mas é um instrumento necessário para uma regulação eficaz.
- A política de concorrência é supranacional para os casos que afectam o comércio dos estados membros e é nacional para os outros casos. Visa olhar para as estratégias das empresas e perceber se estas são concorrentes (a concorrência não é uma geração espontânea, não é um dado cultural de qualquer cultura). Do ponto de vista da sociedade, é necessário que haja uma atomização do poder do consumidor.
- Propõe-se uma política nacional e comunitária, à frente da qual estaria a Autoridade da Concorrência e a Comissão Europeia, sob controlo dos tribunais.
- No quadro da revisão de 1999, tanto a legislação nacional como a comunitária estabelecem o princípio da cooperação plena entre as autoridades nacionais de concorrência e os reguladores sectoriais. No entanto, esta cooperação não permite qualquer revogação à legislação de promoção da concorrência.
- Em termos de aplicação da política de concorrência, as questões que se apresentam mais críticas

cas são, essencialmente, a exclusividade dos direitos sobre os conteúdos Premium (carácter instrumental da concorrência) e os efeitos concorrenciais do exercício desses direitos nos mercados *downstream* (televisão e novos *media*).

- Os efeitos concorrenciais tanto podem ser horizontais (trata-se de operadores entre o mesmo estádio e em que a exclusividade entra no domínio do vermelho, no sentido de proibir, havendo uma restrição na concorrência ao nível dos preços, dos conteúdos e dos meios de transmissão), verticais (operadores entre estádios diferentes) ou mistos (capacidade de bloquear o acesso a operadores independentes).
- Um mercado fechado é um mercado sem concorrência. Daí a existência de uma política de concorrência.
- Entre os factores agravantes das restrições de concorrência, salientam-se a duração dos acordos, o âmbito da exclusividade, as externalidades para os mercados relacionados com os *media*, a configuração dos acordos de compra e venda conjunta e, por último, os efeitos bloqueadores da expansão dos novos suportes tecnológicos (Internet e UMTS).

- Apresentações:

Mário de Freitas – Director da Convergência e Desenvolvimento da ANACOM

Eduardo Lopes Rodrigues – Vice-presidente da Autoridade da Concorrência

Painel 5 – O estado da arte na regulação europeia

- Espanha e Vaticano são os únicos estados europeus sem entidades reguladoras. Em Espanha existe apenas uma autoridade reguladora independente (Conselho Audiovisual da Catalunha).
- Fala-se no conceito de regulação quando se trata de um sector onde existe uma variedade de

sujeitos com direitos e onde os conflitos têm necessidade de uma resolução fácil.

- Os direitos que devem ser regulados são os da concorrência (de modo a impedir os monopólios e garantir o pluralismo), das tecnologias (para garantir os direitos de igualdade, universalidade e evitar a exclusão) e dos conteúdos (direitos ligados à dignidade das pessoas, nomeadamente a proteção de menores, dos consumidores, dos direitos de autor, etc.).
- Em relação a quem pode regular, o mercado funciona de tal maneira que os espectadores são soberanos e o mercado por si só não segura os conflitos. A auto-regulação pressupõe que imaginemos que os vários protagonistas têm benefícios mútuos e concordam sobre determinadas regras.
- Os reguladores tanto podem ser os governos, os governos em parceria com organismos assessores (que podem ser funcionalmente distintos do primeiro e ser tecnicamente especializados) ou as autoridades independentes. Em Espanha, o único organismo que regula as Telecomunicações é a Comissão do Mercado das Telecomunicações (organismo que assessorava o Governo).
- As experiências europeias são muito distintas, e as formas de organização, muito diversas. Existem incompatibilidades, mandatos distintos dos mandatos políticos (presidentes, parlamentares), modelos variados, renovações parciais e diferenças no financiamento do sistema.
- É preciso uma regulação com meios suficientes e autónomos (não podem condicionar-se) e recursos económicos relativamente estáveis.
- Não existe uma regulação europeia nem um organismo regulador europeu. A EPRA – European Platform of Regulatory Authorities (www.epra.org) não é um organismo regulador, mas sim um espaço de convergência e de partilha de experiências.

- A realidade regulada é, cada vez mais, supranacional. Daí a importância de partilhar experiências e do intercâmbio de informações.

- **Apresentação:**

Joan Botella – Vice-presidente da EPRA (*European Platform of Regulatory Authorities*) e membro do Conselho do Audiovisual da Catalunha

Painel 6 – O estado da arte na regulação em Portugal

- A falta de especialização em sede dos tribunais (que não tem tido efeitos na eficácia da regulação) e a cisão das competências (parte do exercício das competências está disperso) são duas características da regulação sectorial.
- Os objectivos de regulação das telecomunicações e dos *media* são diferentes, não podendo perder a sua carga e identidade própria.
- A manutenção de uma conflitualidade sã entre os objectivos das telecomunicações e dos *media* é garantia da qualidade da regulação dos dois sistemas, até porque os *media* são um campo que exige uma preocupação especial, distinta da dos outros meios.
- Regulações diferentes para as telecomunicações e para os *media*, uma vez que a existência de objectivos divergentes põe em causa a convergência dos sectores.
- A nova entidade deverá ser independente, forte financeiramente, dotada de poderes efectivos e ser transparente.
- Os pressupostos que estão na base da futura entidade reguladora não se podem basear nas fragilidades anteriormente detectadas no sector.
- *Nota final*: os argumentos que são usados em favor dos modelos convergentes ou não convergentes são

reversíveis entre si. O gigantismo é uma qualidade que, de alguma maneira, está a mais nas entidades reguladas. Muitas vezes, é apontada como factor de ineficácia, ineficiência, de falta de transparência.

- A regulação é uma intervenção modeladora, mais pró-activa, estruturante da própria realidade circundante. Não se trata da mera aplicação fiscal da lei, mas sim da capacidade de modelação e estruturação de mentalidades, de comportamentos. É um conceito evolutivo.

- **Apresentação:**

Teresa Ribeiro – Presidente do ICS (Instituto da Comunicação Social)

Painel 7 – Aproximação a um modelo de regulação sectorial

- Assunção de que as conclusões da iniciativa «Convergência e Regulação», ANACOM e ICS 2002, se mantêm válidas no que concerne a uma regulação separada (pelo menos, inicialmente) dos sectores das Comunicações e dos *Media*.
- Conceptualização da regulação e das especificidades da regulação dos *media*.
- O quadro harmónico através da relação horizontal entre entidades reguladoras dos *Media*, Comunicações e Concorrência e o suporte num sistema equilibrado entre regulação, co-regulação e auto-regulação.
- Brevíssima resenha histórica do caso português nas décadas de 70, 80 e 90.
- A proposta de modelação para o actual momento em Portugal, através de uma regulação transversal, da sua articulação funcional, da sua instrumentalização (a nível de poderes, atribuições, membros, financiamento, Conselho Consultivo, transparência face aos regulados e aos consumidores e *accountability*).

- Finalmente, e para encerramento do denominado «quadro harmónico» aplicado a Portugal, o papel, funcionalidades e aplicações da co-regulação e auto-regulação.

- **Apresentação:**

Luís Landerset Cardoso – Prof. Aux. Conv. do
ISCSP/UTL

Encerramento

- Importância da regulação sectorial.
- Análise das tendências internacionais sobre o papel do Estado no sector da Comunicação (tendências na imprensa, na rádio, na televisão).
- O percurso das actividades governamentais do sector.
- A entidade reguladora para os *media* será composta por profissionais do sector e independente e deverá ter em consideração dois níveis: os conteúdos e os mercados, isto porque, actualmente, alguns programas televisivos implicam a existência destas preocupações.
- É importante que todas as entidades intensifiquem as iniciativas de co-regulação.
- A entidade irá abordar o mercado dos *media*, nomeadamente na área da publicidade, da concorrência e da acessibilidade a novas plataformas.
- A nova entidade de regulação deverá assumir-se como uma verdadeira mesa para todos os parceiros da nossa Comunicação Social.

- **Apresentação:**

Feliciano Barreiras Duarte – Secretário de Estado
adjunto do ministro da Presidência

Conferência Internacional

Reflexões sobre a Regulação do Sector da Comunicação em Portugal

09H00 Recepção dos participantes

09H30 Sessão de Abertura

João Bosco Mota Amaral – Presidente da Assembleia da República

Óscar Soares Barata – Presidente do Conselho Directivo do ISCSP/UTL

Luís Landerset Cardoso – Presidente do Conselho Directivo do OBERCOM

09H40 O Momento Político

João Bosco Mota Amaral – Presidente da Assembleia da República

09H45 PAINEL 1: Regulação, Reforma e Políticas Públicas

João Bilhim – Professor associado com agregação do ISCSP/UTL

Valadares Tavares – Presidente do INA (Instituto Nacional de Administração) e professor catedrático do IST/UTL

10H25 PAINEL 2: O Mercado

João Palmeiro – Presidente da AIND (Associação Portuguesa de Imprensa)

Luís Vasconcellos – Administrador do Grupo Impresa

Pedro Braumann – Representante da Administração RTP/RDP

Pedro Morais Leitão – Administrador da Media Capital

Luís Ribeiro – Administrador da TMN

Vitor Brás – Presidente da Confederação de Meios

11H30 Coffee break

11H45 PAINEL 3: Investimento Publicitário

Barata Simões – Secretário-geral da APAN (Associação Portuguesa de Anunciantes)

Luis Rosendo – Secretário-geral da APAP (Associação Portuguesa de Empresas de Publicidade e Comunicação)

José de Freitas – Representante da CAEM (Comissão de Análise de Estudos de Meios)

12H30 Almoço

14H00 PAINEL 4: As Regulações Conexas

Mário de Freitas – Director da Convergência e Desenvolvimento da ANACOM

Eduardo Lopes Rodrigues – Vice-presidente da Autoridade da Concorrência

14H30 PAINEL 5: O Estado da Arte na Regulação Europeia

Joan Botella – Vice-presidente da EPRA (European Platform of Regulatory Authorities)
e membro do Conselho do Audiovisual da Catalunha

15H00 PAINEL 6: O Estado da Arte na Regulação em Portugal

Teresa Ribeiro – Presidente do ICS (Instituto da Comunicação Social)

15H30 Coffee break

15H45 PAINEL 7: Aproximação a um modelo de Regulação Sectorial

Luis Landerset Cardoso – Prof. aux. conv. do ISCSP/UTL

17H30 Encerramento

Feliciano Barreiras Duarte – Secretário de Estado adjunto do ministro da Presidência

Alto Patrocínio



Presidente da
Assembleia da República



Apoios:



FICHA TÉCNICA DA CONFERÊNCIA

Alto Patrocínio

AR Presidente da Assembleia da República

Organização

EPRA	<i>European Platform of Regulatory Authorities</i>
ICS	Instituto da Comunicação Social
ISCSP / UTL	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas / Universidade Técnica de Lisboa
OBERCOM	Observatório da Comunicação

Comissão de Programa

Francisco Rui Cádima
 Luís Rosendo
 Maria de Lurdes Camacho
 Nuno Conde
 Teresa Ribeiro

Concepção, planeamento e coordenação

Luís Landerset Cardoso

Execução

Nelson Pacheco Vieira

Colaboração

Alexandra Figueiredo
 Amável Santos
 Maria João Taborda
 Pedro Conceição
 Vanda Calado
 Vanda Ferreira
 Zélia Martins
 Núcleo de Estudantes de Comunicação Social da Associação de Estudantes do ISCSP

Apoios

Diário de Notícias
 Jornal de Notícias
 RTP 2
 SIC
 TSF Notícias
 TVI

Proposta de Assinatura

Se deseja assinar a revista *observatório*, recorte este talão e envie-o, devidamente preenchido, para OBERCOM – Observatório da Comunicação, Palácio Foz, Praça dos Restauradores – 1250-187 Lisboa



Assino a revista *observatório* (números 9 e 10 de Junho e Dezembro de 2004). Junto envio:

Nome _____

Morada _____

Localidade _____ Código Postal _____

Telef.: _____ Fax: _____ E-mail: _____

Contribuinte _____

Banco _____ Cheque n.º _____

Cópia de ordem de pagamento bancário no valor de _____

Sobre o banco _____

Preços de assinatura anual

- Normal: 17,50 Euros
- Estudantes: 16 Euros (Juntar fotocópia de cartão identificativo)
- Pagamentos em moeda estrangeira: US\$

Os preços indicativos incluem IVA à taxa de 5%. Portes, no território nacional, a cargo do OBERCOM

Observatório n.º 1 – Maio 2000 – OS MEDIA NA ERA DIGITAL

EDITORIAL

José Manuel Nunes

Digital Audio Broadcasting (DAB) – a Rádio do ano 2000

Francisco Pinto Balsemão

De que se fala quando se fala de Televisão Digital Terrestre

Pedro Jorge Braumann

A Televisão Digital: Tendências e Perspectivas

Francisco Rui Cádima

A Televisão Digital (DVB-T) e as Políticas do Audiovisual no Contexto da Sociedade de Informação

Enrique Bustamante e José María Álvarez Monzoncillo

Espanha: a produção audiovisual no limiar do digital

Valério Cruz Brittos

Televisão e globalização: a multiplicidade da oferta no Brasil

Helder Bastos

A Internet no jornalismo

Maria João Taborda

O espaço público da telefonia sem fios. A rádio, de Brecht à Internet

Fernando Magalhães Crespo

Situação actual e perspectivas da Rádio em Portugal

Paulo Faustino

A Imprensa regional em Portugal: o estado da arte e práticas de gestão

André Lange

Diversidade e divergências no financiamento dos organismos de radiotelevisão de serviço público na União Europeia

CINEMA, MULTIMEDIA E SI

Gustavo Cardoso

Os jogos multimédia como meta-sistema de entretenimento

Pedro Behran da Costa

O Cinema em Portugal: balanço dos anos 1996-1999

José Dias Coelho

Sociedade de Informação: o desafio do Século XXI

CRÓNICA

Luís Penha e Costa

Dez anos de Associativismo na Comunicação Social

Américo Guerreiro

O mercado publicitário português

João Loureiro

A Confederação da Publicidade dos Países de Língua Portuguesa

Observatório n.º 2 – Novembro 2000 – OS MEDIA NAS REGIÕES

EDITORIAL

Manuel Chaparro Escudero

Perspectivas da rádio local em Espanha. Alternativas à globalização

Francisco Vacas Aguilar

A televisão local em Espanha

Pedro Coelho

A Europa da proximidade

Francisco Rui Cádima

Os media regionais face à TV local

TELEVISÃO

Luís Bonixe

O Ombudsman na televisão. Uma estratégia de credibilidade

Mónica Miranda

Dragon Ball, Pokémon e as crianças-ciborgues

Giuseppe Richeri

As plataformas digitais e a evolução da indústria audiovisual

Isabel Albuquerque

Novos rumos da TV pública no Brasil

CINEMA

José María Álvarez Monzoncillo e Javier López Villanueva

Os altos e baixos do cinema espanhol

José Filipe Costa

A revolução de 74 pela imagem: entre o cinema e a televisão

RÁDIO

Rogério Santos

Nos 75 anos de emissões regulares de rádio – Histórias de pioneiros

ESTATÍSTICA

José António Santos

Concepção de indicadores económicos para uma base de dados do sector da comunicação em Portugal

Observatório n.º 3 – Maio 2001 – A REGULAÇÃO DA CONVERGÊNCIA

EDITORIAL

Teresa Ribeiro

A regulação de conteúdos

Mário Freitas

Para além do telefone, da televisão e do computador

Laurent Cohen-Tanugui

Que regulação na Europa, para a era da convergência?

George Yarrow

Regulação da concorrência

Francisco Rui Cádima

Para uma genealogia da regulação dos conteúdos

Margarida Almeida Rocha

A especificidade cultural e a regulação dos media em tempo de convergência

J. Pegado Liz

Acerca dos limites reais e imaginários à regulação do audiovisual em ambiente digital

Nuno Cintra Torres

Tempo analógico e pigmento electrónico

DIGITAL

Giuseppe Richeri

O cinema rumo ao digital

Maria Alexandra Figueiredo e Maria João Taborda

www.napster.com/ factos questões argumentos.soc

TELECRIMÓNIAS

Mário Mesquita

Legitimização política e acontecimentos cerimoniais

Observatório n.º 4 - Novembro 2001 - PARA A HISTÓRIA DA RÁDIO EM PORTUGAL

PARA A HISTÓRIA DA RÁDIO EM PORTUGAL

Dina Cristo

A Rádio ao tempo de Salazar e Caetano - Censura, Propaganda e Resistência

Virgílio Luis Silva

A Rádio nos Anos 50

Fernando Serejo

Rádio - do Marcelismo aos Nossos Dias (1968-1990)

Nelson Ribeiro

Momentos Marcantes na História da Rádio Renascença (1937-1987)

Ana Paula Azevedo

As rádios locais no pós-25 de Abril

Gustavo Cardoso

Internet Gatekeeping: Reguladores e Guardiões.

Contributos para uma regulação da Internet.

Observatório n.º 5 - Maio 2002 - MEDIA, POLÍTICA E DISCRIMINAÇÃO

MEDIA, POLÍTICA E DISCRIMINAÇÃO

Rogério Santos (coord.), Isabel Ventura e Vanda Calado

Congressos e Convenções Partidárias -

Como se relacionam os políticos e os jornalistas de televisão

Isabel Ferin Cunha (coord.), Verónica Policarpo, Teresa Líbano Monteiro e Rita Figueiras

Media e Discriminação: Um Estudo Exploratório do Caso Português.

Manuel Antunes da Cunha

Os portugueses de França - Genealogia de um público radiofónico

IMPRENSA REGIONAL

Paulo Faustino

Análise da Imprensa Regional em Portugal - A oportunidade, o negócio, a estratégia

TEORIA E HISTÓRIA

Rita Figueiras

Espaço público e opinião pública: algumas perspectivas teóricas

Sónia Pereira da Silva

Contributo para uma história das agências noticiosas portuguesas

Observatório n.º 6 - Novembro 2002 - TELEVISÃO, QUALIDADE E SERVIÇO PÚBLICO

EDITORIAL

Francisco Rui Cádima

Televisão, Qualidade e Serviço Público

Charo Gutiérrez Gea

Televisão e qualidade: Perspectivas de investigação e critérios de avaliação

Milly Buonanno

Narração social e direito de cidadania. Para uma redefinição do conceito de qualidade da ficção.

Unesco

A Radiotelevisão Pública - Porquê?, De que modo?

Isabel Ferin / Catarina Burnay / Leonor Gameiro

A ficção em português nas televisões generalistas: um estudo de caso

Ana Paula Meneses

Telenovela em Portugal

Rogério Santos

SIC - 10 Anos

Manuel João Vaz Freixo

Televisão e aprendizagem

Manuel Antunes da Cunha

Os portugueses de França - Genealogia de um público radiofónico

Observatório n.º 7 - Junho 2003 - O AUDIOVISUAL PORTUGUÊS E A MIGRAÇÃO PARA O DIGITAL

EDITORIAL

CONCEITUALIZAÇÃO E ESTRATÉGIA DO AUDIOVISUAL

Viviane Reding

Um Ideal e Uma Estratégia para o Audiovisual: a Perspectiva Europeia

Francisco Rui Cádima

Conceptualização e Estratégia do Audiovisual

O ESTADO DA ARTE E O ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

Tim Westcott

O Sector Audiovisual na Europa e nos Estados Unidos

Teresa Ribeiro

A Migração para o Digital na Perspectiva Institucional

Elísio de Oliveira

Os Novos Paradigmas do Financiamento do Cinema e do Audiovisual

Mário Freitas

A Relação Media-Comunicações

Eduardo Lopes Rodrigues

Os Media e a Política de Concorrência

Nuno Conde

A Migração para o Digital - Regulação e Políticas Públicas

ACTORES DO MERCADO

Magalhães Crespo

A Migração da Rádio para o Digital

José Faustino

A Problemática das Rádios Locais na Migração para o Digital

Almerindo Marques

Balanço da Digitalização pelo Operador Público de Rádio

Francisco Pinto Balsemão

Cuidado, Muito Cuidado!

Pedro Moraes Leitão

Um Novo Enquadramento Legal para TDT que Beneficie os Cidadãos sem Prejudicar o Sector

José Graça Bau

O Estilo de Vida Digital

Almerindo Marques

Um Novo Enquadramento do Modelo de Digitalização da Televisão - Contributos para Uma Boa Solução

João Loureiro

O Mercado Publicitário Português

FINANCIAMENTO DO SISTEMA

Dietmar Appelt

Oportunidade de Investimento no Mercado Português de Media e Comunicação

Manuel Barata Simões

O Papel dos Anunciantes no Investimento Publicitário

Jaime Quesado

Operacionalização da Sociedade de Informação

Luís Alves Monteiro

O Audiovisual Português e a Migração para o Digital - Financiamento do Sistema

Jorge Pereira da Costa

As Oportunidades do Mercado Audiovisual em Portugal

observatório

Palácio Foz

Praça dos Restauradores

1250-187 Lisboa

Tel: 21 322 13 19

Fax: 21 322 13 20

Email: obercom@obercom.pt

<http://www.obercom.pt>

revista do obercom
observatório da
comunicação