



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

Monitor do Pluralismo dos Media 2016

Monitorização dos riscos para o pluralismo dos media na Europa

Relatório de Portugal

Autores: Francisco Rui Cádima (Coord.), Carla Baptista, Luís Oliveira Martins, Marisa Torres da Silva, Luís Oliveira Martins, Marisa Torres da Silva

Centre for Media Pluralism and Media Freedom

CMPF
Centre for Media Pluralism and Media Freedom





TABLE OF CONTENT

1.	About the Project	1
2.	Introduction	2
3.	Resultados da recolha de dados: avaliação dos riscos para o pluralismo nos media	3
3.1.	Proteção Básica (15% - baixo risco)	4
3.2.	Pluralidade do Mercado (27% - Baixo Risco)	6
3.3.	Independência Política (11% - baixo risco)	7
3.4.	Inclusão Social (46% - risco médio)	9
4.	Conclusions	11
	Anexo 1. Equipa	11
	Anexo 2. Grupo de Especialistas	12
	Anexo 3. Sumário da reunião das partes interessadas	12

1. SOBRE O PROJETO

1.1 VISÃO GERAL DO PROJETO

O Monitor do Pluralismo nos Media (MPM) é um instrumento de investigação concebido para identificar potenciais riscos para o pluralismo dos media nos Estados-Membros da União Europeia. Este relatório foi produzido no âmbito da primeira implementação pan-europeia do MPM. A tarefa foi realizada em 28 Estados-Membros da UE, Montenegro e Turquia, com o apoio de uma subvenção concedida pela União Europeia ao Centro para o Pluralismo e a Liberdade dos Media (CMPF) do Instituto Universitário Europeu.

1.2 NOTA METODOLÓGICA

O CMPF cooperou com investigadores nacionais experientes e independentes para realizar a coleta de dados e para produzir os relatórios, exceto nos casos de Malta e Itália, onde a coleta de dados foi realizada centralmente pela equipa do CMPF. A pesquisa foi baseada num questionário padronizado e em diretrizes adequadas que foram desenvolvidas pelo CMPF. A coleta de dados foi realizada entre maio e outubro de 2016.

Em Portugal, o CMPF constituiu uma parceria com Francisco Rui Cádima, Carla Baptista, Luís Oliveira Martins e Marisa Torres da Silva (Universidade NOVA de Lisboa), equipa que realizou a recolha de dados, comentou as variáveis do questionário e entrevistou peritos relevantes. O relatório foi revisto pelos investigadores do CMPF. Além disso, para assegurar conclusões precisas e fiáveis, um grupo de especialistas nacionais reviu, em cada país, as respostas a questões de avaliação específica (ver Anexo 2 para a lista de especialistas).

A fim de reunir as opiniões de vários intervenientes setoriais, a equipa portuguesa organizará uma reunião com as partes interessadas em setembro próximo. Uma síntese desta reunião e um resumo dos principais pontos de discussão encontram-se no Anexo 3.

Os riscos para o pluralismo dos media são avaliados em quatro áreas temáticas, que representam as principais áreas de risco para o pluralismo e a liberdade dos meios de comunicação: Protecção Básica, Pluralidade do Mercado, Independência Política e Inclusão Social. Os resultados são baseados na avaliação de 20 indicadores - cinco por cada área temática:

Protecção Básica	Pluralidade do Mercado	Independência Política	Inclusão Social
Protecção da liberdade de expressão	Transparência da propriedade dos media	Controle político sobre os meios de comunicação	Acesso aos media para as minorias
Protecção do direito à informação	Concentração de propriedade dos media (horizontal)	Autonomia editorial	Acesso aos media para as comunidades locais/regionais e para media comunitários
Profissão jornalística, normas e protecção	Concentração cruzada da propriedade e aplicação das normas da concorrência	Media e processo eleitoral democrático	Acesso aos media por pessoas com deficiência
Independência e eficácia da autoridade para os media	Influência dos proprietários e comercial sobre conteúdo editorial	Regulação estatal dos recursos e apoio ao setor dos media	Acesso das mulheres aos media
Acesso universal aos media tradicionais e acesso à Internet	Viabilidade dos media	Independência da administração e do financiamento do PSM	Literacia para os media

Os resultados para cada área e cada indicador são apresentados numa escala de 0% a 100%. Pontuações entre 0 e 33% são consideradas de baixo risco, de 34 a 66% são de risco médio, enquanto aquelas entre 67 e 100% são de alto risco. Por defeito, ao nível dos indicadores, pontuações de 0 foram classificadas como 3% e pontuações de 100 foram classificadas como 97%, isto para evitar uma avaliação de total ausência ou certeza de risco¹.

1 Para mais informação sobre a metodologia do MPM, veja o relatório CMPF “Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in EU-28, Montenegro and Turkey”, <http://monitor.cmpf.eu.eu/>



2. INTRODUÇÃO

Portugal foi fundado em 1143 por D. Afonso Henriques depois de o Rei de Leão o ter reconhecido como rei do Condado Portucalense. Considerado por alguns historiadores como o primeiro império global na terra, Portugal evoluiu para uma nação importante e poderosa durante a época das descobertas (séculos XV a XVI), estabelecendo colónias em todo o mundo. Desde então até agora, sofreu sucessivas crises económicas, tendo tido no século XX uma ditadura de quase cinco décadas (1926-74). A democracia foi restaurada em 1974 após a Revolução dos Cravos e as primeiras eleições livres ocorreram em 1975. Em 1986 o país aderiu à União Europeia (UE).

Num país com 10,38 milhões de habitantes, a atual taxa de desemprego é de 10,8%. Note-se que, em 2016, de acordo com o Eurostat, a taxa de desemprego dos jovens era de 28,6% (acima da taxa média na UE, calculada em 18,6%). A taxa de crescimento real do PIB foi baixa em 2015 (1,6%), mas o país conseguiu sair da forte depressão dos anos anteriores. Os dados preliminares para 2016 indicam uma alta probabilidade de crescimento económico moderado. No entanto, a dívida pública continua a ser uma das mais elevadas da UE.

A língua falada é o português e não há minorias nacionais que representem mais de 1% da população². No entanto, Portugal tem as suas próprias minorias étnicas: em particular os ciganos e os africanos das antigas colónias. Num contexto mais recente, como resultado de um forte afluxo de imigrantes (particularmente entre 1998 e 2008), algumas comunidades internacionais tornaram-se mais visíveis e importantes no contexto económico nacional: sobretudo brasileiros, ucranianos e chineses.

No que se refere aos media, Portugal sempre teve uma das mais baixas taxas de leitura de jornais na Europa. Apenas 26% dos adultos lê jornais diariamente. A televisão continua a ser o media mais popular, mas a maioria dos espectadores acede aos principais canais de televisão através da TV por cabo. A TDT (Televisão Digital Terrestre) tem um sistema de distribuição residual no contexto da radiodifusão apesar da sua taxa de cobertura de 100% (terrestre + satélite). A taxa de penetração da TDT em Portugal (televisores), ao contrário do que acontece nos outros países europeus, é de apenas 23,4% em 2016. Desde 1 de Dezembro de 2015 o número de canais de TDT aumentou para sete, tendo sido incluídos dois novos canais públicos: RTP Memória e RTP 3. No entanto, Portugal continua a ser um dos países europeus com menos oferta de TDT na sua gama de canais.

2 Ver “3rd Report submitted by Portugal on the Framework Convention for the Protection of National Minorities” (Council of Europe, September 2013). report <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008b7c7>



3. RESULTADOS DA RECOLHA DE DADOS: AVALIAÇÃO DOS RISCOS PARA O PLURALISMO NOS MEDIA

O enquadramento jurídico e constitucional português e os mecanismos e práticas de regulação dos meios de comunicação portugueses constituem, de alguma forma, as bases de salvaguarda do equilíbrio do sistema mediático, que se caracteriza principalmente por baixo e médio risco na maior parte dos indicadores.

Existe ainda um conjunto de preocupações que nos aproximam de situações de potencial alto risco em vários contextos, por exemplo, em termos de inclusão social, propriedade de meios de comunicação e também no que diz respeito à oferta limitada de canais de TDT, para citar alguns dos principais problemas. Mas temos de estar conscientes do problema da crise e da precariedade no jornalismo e nas empresas de media portuguesas, cujos primeiros impactos põem em perigo a salvaguarda da independência profissional. Embora esses casos não sejam facilmente mensuráveis, a verdade é que eles não podem ser esquecidos, caso contrário não será possível prevenir e / ou mitigar os seus impactos futuros.

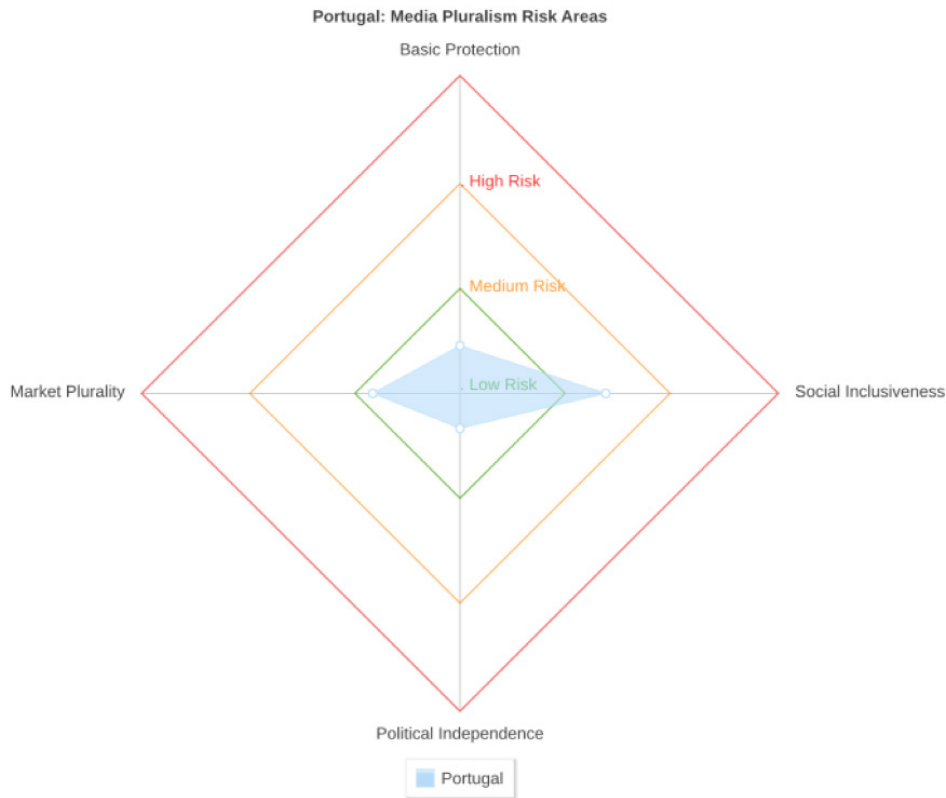
No que diz respeito aos resultados da recolha de dados e das áreas de risco de pluralismo dos media em Portugal, a maior preocupação está relacionada com a propriedade dos meios de comunicação porque a concentração horizontal já representa um risco elevado (67%) e, também, com a questão da transparência da propriedade, a estabilidade do sistema económico dos media e ainda a necessidade de estabelecer regras claras para a propriedade cruzada. Globalmente, a área de pluralidade de mercado não revelou outros problemas. A principal exceção é o indicador de concentração de propriedade de media que está na fronteira do risco alto e moderado. Esta situação deve ser monitorizada no futuro de uma forma muito mais focada pelo regulador (ERC). No entanto, devemos dizer que a dimensão populacional do país, a crise económica e os baixos níveis de rendimentos de Portugal limitam o número de operadores competitivos.

Uma atenção especial deve ser dada pela autoridade reguladora (ERC) e pela sociedade civil à área de inclusão social (46% - risco médio). A literacia para os media e a literacia digital (56% - médio risco) têm uma dimensão estratégica importante para melhorar as competências nacionais, bem como o acesso aos media por parte das comunidades locais / regionais e pelos meios comunitários (54% - risco médio). E também em termos do acesso aos media pelas mulheres (44%) e para as minorias (50%), ambos com risco médio. Identificámos também uma situação em que houve um investimento significativo, especialmente por parte dos meios de comunicação públicos e que tem a ver com o acesso aos conteúdos para pessoas com deficiência (25% - baixo risco).

Devemos dizer que na avaliação global dos riscos para o pluralismo dos media em Portugal, as situações menos críticas são encontradas nos domínios específicos da Protecção Básica (15% - baixo risco), que dizem respeito nomeadamente à implementação de salvaguardas regulamentares para a liberdade de Expressão e para o direito à informação. Neste domínio, deve ser dada especial atenção à penetração dos meios de comunicação tradicionais e ao acesso à Internet, neste caso, com risco médio - 34%. O campo da Independência Política (11% - baixo risco), que avalia a existência e a eficácia das salvaguardas regulatórias prevenindo o enviesamento e o controlo político sobre o sistema de media português, é o melhor domínio nesta avaliação.

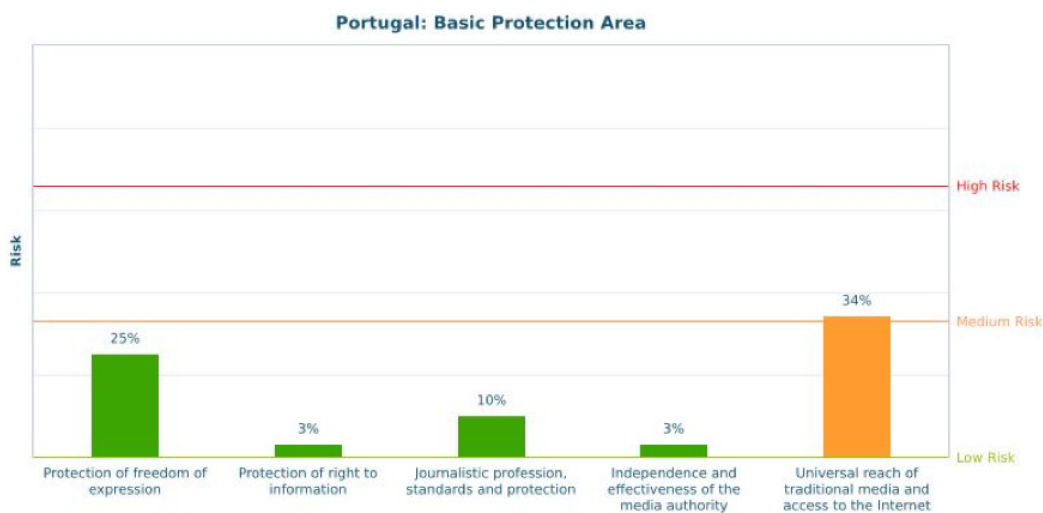
Nos meios de comunicação do serviço público, ou seja, na rádio e especialmente na televisão públicas, houve um ajustamento progressivo, embora lento, das ofertas televisivas em termos das obrigações de serviço público, mas um compromisso mais forte da concessionária relativamente a algumas questões-chave no contexto dos objectivos da Europa 2020 são necessárias, nomeadamente em relação à diversidade, ao pluralismo e à inclusão, tanto em termos de programação como em termos do quadro de recursos humanos da empresa.





3.1. PROTEÇÃO BÁSICA (15% - BAIXO RISCO)

Os indicadores de Proteção Básica representam a trave-mestra reguladora do setor de media em todas as democracias contemporâneas. Medem uma série de áreas potenciais de risco, incluindo a existência e a eficácia da implementação de salvaguardas regulatórias para a liberdade de expressão e o direito à informação; o estatuto dos jornalistas em cada país, incluindo a sua protecção e capacidades de trabalho; a independência e a eficácia das entidades reguladoras nacionais com competência para regulamentar o sector dos meios de comunicação social; e o acesso aos media tradicionais e à Internet.



O indicador sobre Proteção da liberdade de expressão apresenta baixo risco (25%). A liberdade de expressão é explicitamente reconhecida na Constituição Portuguesa e as salvaguardas regulamentares neste âmbito são efectivamente aplicadas. Portugal ratificou os principais tratados internacionais que abrangem as normas relativas à liberdade de expressão e tanto a lei da Imprensa como a Constituição da República aplicam-se aos meios de comunicação on-line e off-line em particular no que se refere à liberdade de expressão e de informação. O órgão regulador dos meios de comunicação (ERC) impõe que as publicações digitais estão também sujeitas, com as necessárias adaptações, à Lei de Imprensa.³

³ AAVV (2014). *Informação e Liberdade de Expressão na Internet e a Violação de Direitos Fundamentais*, Lisboa: IN-CM, p. 96.



As restrições à liberdade de expressão on-line são, em geral, adequadas à salvaguarda do objectivo constitucional. Podemos dizer que não há violações da liberdade de expressão on-line, nem pelo Estado nem pelos ISP>s. Os casos conhecidos não são arbitrários, dizem exclusivamente respeito a situações que violam os direitos de propriedade. Há ainda, neste âmbito, um memorando de entendimento onde os ISP>s estão representados.⁴

No que diz respeito à protecção do direito à informação (baixo risco - 3%), existe uma aplicação efectiva das salvaguardas regulamentares, nomeadamente através do artigo 268.º da Constituição (Direitos e garantias dos administrados). As restrições à liberdade de informação por motivos de privacidade estão claramente definidas na legislação nacional, de acordo com as normas internacionais, nomeadamente através do princípio da Administração Aberta e do direito dos cidadãos a serem informados (prescrito na Lei da Imprensa). No que diz respeito ao direito dos cidadãos a serem informados pelos meios de comunicação social, o direito à privacidade e / ou restrições à liberdade de informação, consideramos que não há significativos riscos ou violações legais em Portugal.

O indicador sobre a Profissão jornalística, práticas e protecção setorial apresenta baixo risco (10%). Em geral, a legislação dos media e os instrumentos de auto-regulação que prescrevem os valores éticos jornalísticos exigem que os jornalistas atuem com transparência, objetividade, proporcionalidade e pontos de vista não-discriminatórios. Na prática, o acesso à profissão jornalística está aberto. Depois de um estágio obrigatório, há uma taxa a ser paga à CCPJ - Comissão da Carteira Profissional de Jornalista para obter a licença profissional, mas não é realmente uma barreira para entrar na profissão.

No entanto, ainda existe uma falta de auto-regulação nesta profissão em Portugal. É importante nesta matéria reforçar a eficácia e a proatividade do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas. Os jornalistas portugueses e as suas associações necessitam ser mais determinados em termos da defesa da independência editorial. É crucial também repensar os modelos de auto-regulação e co-regulação e estar mais atento às condições de trabalho dos jornalistas, nomeadamente em matéria de segurança e precariedade no emprego. Nesta matéria, o Sindicato dos Jornalistas, a API (Associação Portuguesa de Imprensa), a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, a autoridade reguladora (ERC) e os media em geral devem trabalhar seriamente.

No que diz respeito à segurança dos jornalistas e aos casos de ataques ou ameaças, há apenas alguns relatos de episódios relacionados com violência verbal (com escassas situações envolvendo violência física). Há também algumas denúncias sobre a existência de ameaças à segurança digital dos jornalistas, inclusive através da vigilância ilegítima das suas pesquisas e atividades on-line, das suas contas de correio electrónico e dos seus perfis nas redes sociais. Acreditamos que, em geral, em Portugal, dado o conhecimento e a especificidade de casos passados, não existe verdadeiramente uma situação perigosa para os jornalistas nesta matéria.

No que se refere à independência e à eficácia da autoridade dos meios de comunicação social, não existe qualquer análise ou relatório crítico de qualquer organização nacional ou internacional, ou investigação académica ou outra qualquer fonte fidedigna, que refira que a autoridade dos media não utiliza os seus poderes de forma independente e no interesse do público. Podemos dizer que em geral a autoridade dos media é transparente sobre as suas atividades e responsável perante o público.

O indicador sobre o acesso universal aos media tradicionais e à Internet atinge um risco médio (34%). Nesta área, há melhorias a serem introduzidas, em particular em termos de assinaturas de banda larga e também na velocidade média de ligação à Internet. A Resolução do Parlamento português nº 11/2012⁵ recomenda a cobertura universal do sinal da televisão digital terrestre (TDT). O Governo deve adoptar as medidas necessárias para garantir a cobertura universal do sinal digital, quer pela televisão digital terrestre (TDT), quer por satélite, sem custos adicionais para o público, assegurando assim que não existam cidadãos excluídos, nomeadamente por razões económicas. Deste modo, os canais do Serviço Público (todas as plataformas incluídas: TDT, cabo, satélite, outros) têm uma taxa de cobertura de 99% nos agregados familiares. No que diz respeito à concentração dos ISPs no país, a percentagem de quota de mercado dos TOP 4 é quase 100%. Por outro lado, refira-se que Portugal ainda não dispõe de salvaguardas regulamentares relativamente à neutralidade da Internet.

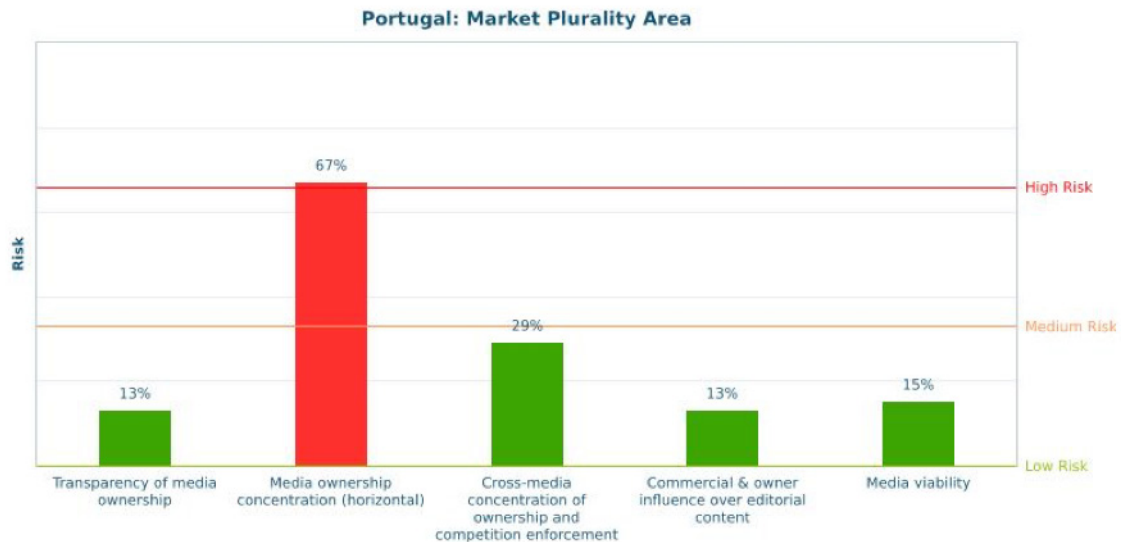
4 ⁴ APRITEL (Associação dos Operadores de Comunicações Electrónicas). “Memorando de Entendimento”, veja-se em: <https://sites-bloqueados.pt/memorando-de-entendimento/>.

5 ⁵ Resolução da Assembleia da República nº 11/2012, de 6 de fevereiro – Cobertura universal do sinal digital (TDT e Satélite). Diário da República, 1ª série – nº 26.



3.2. PLURALIDADE DO MERCADO (27% - BAIXO RISCO)

Os indicadores de Pluralidade do Mercado examinam a existência/efetividade das medidas de proteção da transparência e divulgação de informação sobre propriedade dos media. Estes indicadores avaliam também a existência/efetividade de regulação preventiva da concentração da propriedade horizontal e “cross-media” e o papel das autoridades reguladoras e das ajudas do Estado na proteção do pluralismo nos media. Os indicadores de Pluralidade do Mercado procuram ainda estimar a viabilidade dos mercados dos media, assim como averiguar se existe influência de forças comerciais, incluindo os proprietários dos media e os anunciantes, nos processos de tomada de decisão editorial.



Uma lei recente (Lei Nº 78/2015) regula a transparência da propriedade nos mercados dos media. Esta lei inclui obrigações de divulgação de informação, nomeadamente ao nível da estrutura de propriedade. A lei prevê sanções nos casos em que as empresas de media não cumprem as suas obrigações de transparência. Desta forma, o indicador da Transparência da Propriedade do Media cifrou-se em apenas 13%, o que revela risco bastante baixo. No entanto, um problema perdura: não existe uma lei específica para prevenir a concentração dos media e também não existem limites objetivos para o “cross ownership” de diferentes meios de comunicação social. As fusões e aquisições entre empresas são analisadas (caso-a-caso) pela autoridade da concorrência (AC) e pela autoridade reguladora dos media (ERC).

As leis que regulam a propriedade dos media são implementadas dentro de cada subsector. No subsector da televisão, existem limites baseados em critérios objetivos. O enquadramento regulamentar da televisão menciona padrões quantitativos. O subsector da rádio também tem limites específicos, baseados em critérios objetivos. Em contraste com a televisão e a rádio, a imprensa é baseada em princípios e políticas “laissez faire”. As leis aplicáveis à imprensa não estabelecem limites ou limiares específicos, considerando apenas critérios de tipo qualitativo.

Dentro de cada um dos subsectores acima mencionados, o excesso de concentração horizontal pode ser evitado através da legislação geral da concorrência, levando em consideração as especificidades do sector dos media. A autoridade da concorrência (AC) e a entidade reguladora dos media (ERC) podem intervir, se tal for necessário.

O indicador da Concentração da Propriedade Cross-Media e Defesa da Concorrência cifrou-se em 29%, o que revela baixo risco, embora próximo da fronteira do médio risco. Uma lei específica para a concentração dos media permitiria provavelmente uma redução deste nível de risco.

Em Portugal, os mercados dos media têm, na maior parte dos casos, uma estrutura oligopolista, com três ou quatro operadores/grupos dominantes. Os maiores grupos privados são Imprensa, Cofina, Media Capital e Global Media. Também existe um grupo detido pelo Estado, que opera nos mercados da televisão e da rádio (RTP).

O indicador de Concentração da Propriedade dos Media (Horizontal) revelou elevado risco (67%). A situação é preocupante e deve ser cuidadosamente monitorizada pelo regulador (ERC). No entanto, neste indicador, devemos ter em consideração a reduzida dimensão e riqueza da economia portuguesa, que limita o número de operadores concorrentes.

Actualmente, é muito difícil calcular as quotas de mercado no subsector da imprensa, dada a inexistência de informação completa e/ou actualizada relativa a algumas empresas. Nos últimos anos, alguns operadores não cumpriram as suas obrigações de divulgação de informação. Trata-se de uma limitação significativa para uma avaliação rigorosa dos níveis de concentração horizontal em Portugal.



Em termos de Influência Comercial e da Propriedade sobre o Conteúdo Editorial, o nível de risco é muito baixo (13%). Existem leis que protegem os jornalistas de vários tipos de influências económicas. O enquadramento regulamentar proíbe abusos associados a “publi-reportagem” e estipula que o exercício da profissão jornalística é incompatível com actividades no sector da publicidade.

Nos dois últimos anos, as empresas de media lutaram bastante para conseguir uma rentabilidade positiva e o reforço do seu balanço, no quadro de uma economia portuguesa ainda frágil. A informação financeira ainda é demasiado escassa para obtermos conclusões sólidas a este nível.

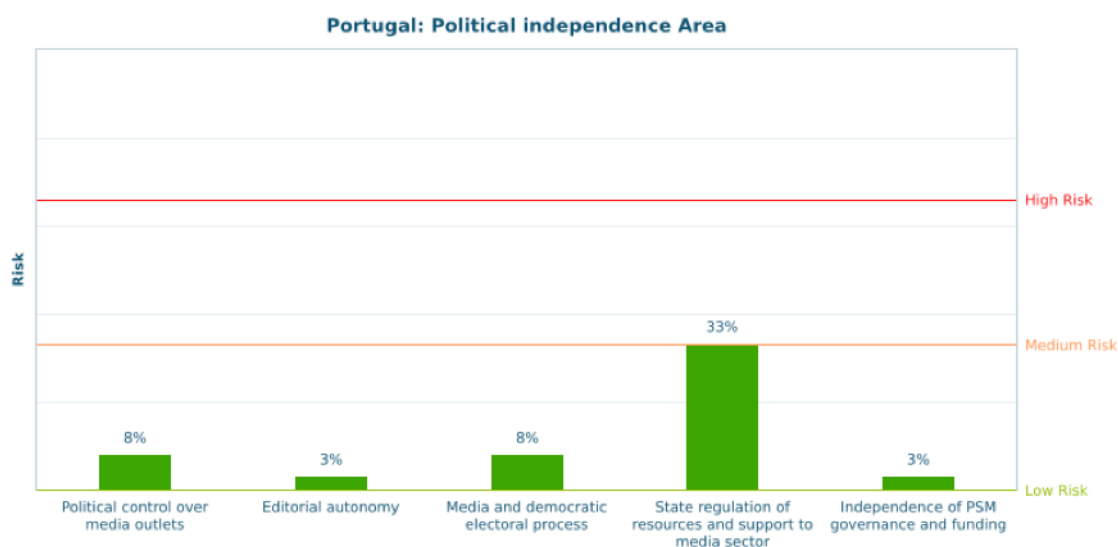
O mercado *online* tem vindo a crescer, com níveis maiores de investimento publicitário, mas as receitas obtidas nas novas plataformas mediáticas são ainda escassas e arriscadas. Os grupos de media portugueses estão a diversificar os seus serviços *online* (não fornecendo apenas informação). O *custom publishing* e outros serviços de marketing são actividades muito comuns, que ajudam a estabilizar as finanças das empresas.

O governo assegura fundos para o operador de serviço público. Não existe uma taxa televisiva/radiofónica, mas os portugueses pagam uma contribuição para a RTP na sua conta da electricidade. Também existem apoios estatais aos media privados locais/regionais. No entanto, os desequilíbrios das contas públicas têm limitado este tipo de intervenções.

O indicador da Viabilidade dos Media revelou baixo risco (15%). No entanto, uma avaliação mais completa só será possível em 2017, quando estiver disponível mais informação económico-financeira.

3.3. INDEPENDÊNCIA POLÍTICA (11% - BAIXO RISCO)

Os indicadores da Independência Política avaliam a existência e a eficácia das salvaguardas regulatórias contra o enviesamento e o controlo político sobre os meios de comunicação, agências de notícias e redes de difusão. A existência e a eficácia da auto-regulação para assegurar a independência editorial é também um dos aspectos da análise. Além disso, procuram avaliar a influência do Estado (e, em geral, do poder político) sobre o funcionamento do mercado dos media e sobre a independência dos meios de comunicação de serviço público.



O indicador sobre o controlo político sobre os meios de comunicação apresenta um baixo risco (8%). Em Portugal, as salvaguardas regulamentares⁶ impedem que as entidades governamentais, partidos políticos, grupos partidários e os políticos sejam detentores de propriedade dos meios de comunicação social. Não há relatos de casos de conflito de interesses entre proprietários de media e líderes políticos. As leis de media contêm várias salvaguardas contra o controlo de canais de televisão e rádio por políticos ou partidos políticos. Além disso, na prática, não há provas claras – ou prova de existência – de controlo político directo ou indirecto sobre os meios audiovisuais. Mas há alguns casos ocasionais de controle político sobre os jornais, principalmente ao nível local e regional. Além disso, há alguns casos relatados de falta de transparência e dependência de publicidade estatal, o que enfraquece a independência da imprensa local e regional.

No que diz respeito ao indicador de autonomia editorial (3% - baixo risco) e à existência de medidas reguladoras

6 Ver Constituição da República Portuguesa (2005), Artigo 38º, nºs 3, 4 e 6. <http://www.parlamento.pt/legislacao/documents/cons-tpt2005.pdf>



e auto-reguladoras que garantam a ausência de interferência nas decisões e conteúdos editoriais, as leis de media impedem a influência política sobre as nomeações e demissões de directores de informação. Existem também medidas de auto-regulação que enquadram a independência editorial dos meios de informação. Os principais meios de comunicação de cada categoria (TV, rádio, jornais) integram medidas de auto-regulação. Em alguns casos, os media utilizam códigos específicos para notícias on-line⁷, mas o sistema de media, em geral, e a ERC, assumem que os estatutos editoriais são válidos quer para o on-line, quer para o off-line. Do nosso ponto de vista os instrumentos de auto-regulação que garantem a independência editorial são efetivamente implementados e o conteúdo editorial é em geral independente face à influência política. Embora alguns casos possam ser refreenciados, o facto não altera a nossa perspectiva de que esta é uma categoria de baixo risco.

Relativamente aos media e ao processo eleitoral democrático, existem salvaguardas regulatórias que garantem e efetivamente implementam uma representação justa, proporcional e imparcial dos diferentes atores políticos e pontos de vista, quer no âmbito do Serviço Público de Media, quer nos canais privados – nomeadamente nos programas de notícias e nos informativos e em particular durante as campanhas eleitorais. A legislação portuguesa tem salvaguardas regulamentares que impedem os actores políticos de fazerem publicidade política na televisão (Lei da TV, nº 2007/27, Art. 31). Durante o período da campanha eleitoral, os meios de comunicação devem observar o equilíbrio, a representatividade e a equidade no tratamento das notícias, no relato de factos ou eventos de notícia relacionados com os diferentes candidatos, e isto de forma adequada às possibilidades efetivas de cobertura.

Apesar de representar um baixo risco (33%), o indicador sobre a regulamentação estatal de fontes de financiamento e apoio ao sector dos meios de comunicação está no limite do risco médio e, portanto, no caso português, sugere uma maior preocupação nesta área. No que respeita ao espectro radioelétrico, falta uma gestão mais justa e transparente da afectação do espectro. Atualmente existem vários problemas na TDT, em particular existe em muitos locais uma fraca recepção de sinal. Em termos de TDT, a AdC (Autoridade da Concorrência), nos termos do artigo 62.º da Lei da Concorrência, recomenda o desenvolvimento das medidas necessárias para aumentar a disponibilidade de um maior número de canais abertos, tanto públicos como privados a nível regional.

Em 2015, foi implementada uma nova política de subsídios à imprensa regional / local, a fim de promover parcerias entre os media locais e os nacionais, nomeadamente nas áreas da inovação tecnológica e formação. Outro objectivo é desenvolver uma política mais articulada com outros subsídios provenientes dos fundos europeus. Por último, não existem provas de regras ou situações não transparentes relativamente à distribuição da publicidade estatal em Portugal.

O indicador sobre a independência da administração e do financiamento do PSM apresenta um baixo risco (3%). Em geral, são assegurados e implementados de forma eficaz procedimentos de nomeação justos e transparentes (em termos de incompatibilidades, poderes, direitos e deveres, duração e renovação de mandatos, etc.) para as funções de gestão e de direcção no PSM que garantam a independência do governo ou outra qualquer interferência política. Entre os poderes do CGI – Conselho Geral Independente⁸, estão precisamente a nomeação do Conselho de Administração da Rádio e TV públicas. Apesar de uma recente mudança de governo (agora socialista), a administração do PSM nomeada pelo governo anterior (liberal e de direita) permanece no poder. Além disso, a lei prescreve procedimentos transparentes e justos para assegurar que o financiamento do PSM é adequado. Os serviços públicos de radiodifusão sonora e televisiva são financiados através da cobrança de uma contribuição audiovisual (paga na factura de electricidade de cada família) e das receitas comerciais dos serviços prestados e publicidade.

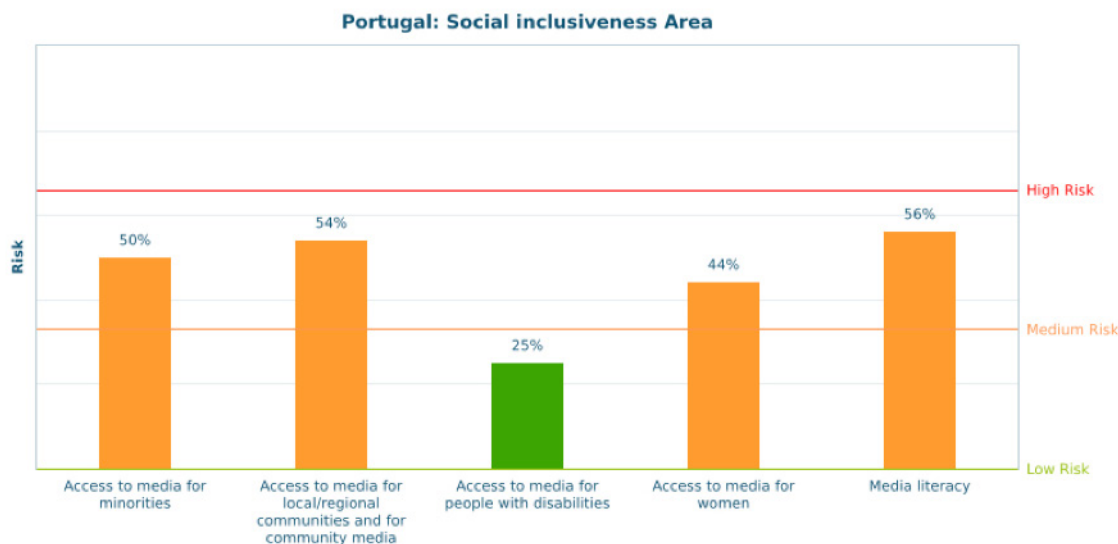
7 Grupo Media Capital - Código de Conduta na Web 2.0: <http://media.iolnegocios.pt/media1201/03f3bd74ee3ef8b8a87de434c-c7934d4/>. Ver também: “Público, Termos e Condições”: <http://www.publico.pt/nos/termos-e-condicoes>.

8 O CGI é composto por seis membros: dois são nomeados pelo governo, dois pelo Conselho de Opinião da RTP e dois são cooptados pelos quatro anteriores.



3.4. INCLUSÃO SOCIAL (46% - RISCO MÉDIO)

Os indicadores da Inclusão Social dizem respeito ao acesso aos meios de comunicação social por parte de vários grupos da sociedade. Avaliam as salvaguardas regulamentares e políticas para os media comunitários, bem como o acesso aos media por parte das minorias, das comunidades locais e regionais, das mulheres e das pessoas com deficiência. Além do acesso aos media por grupos específicos, o contexto da literacia mediática é importante para o pluralismo dos meios de comunicação. A área de inclusão social analisa também o ambiente de literacia dos media do país, bem como as competências digitais da população em geral.



O indicador de acesso aos meios de comunicação para as minorias apresenta um risco médio (50%). O acesso destas aos media está salvaguardado pelo direito constitucional português e acompanhado pelo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, com horários de programação obrigatórios dedicados às questões e representação das minorias.

Não há partidos políticos com uma retórica racista, e o extremismo de direita é um fenómeno marginal na cena política. Cidadãos de 170 nacionalidades residem atualmente em Portugal, o que significa cerca de 4% da sua população, e não há casos significativos de racismo, xenofobia ou discriminação em relação aos migrantes. O Governo propôs recentemente a revisão da Lei Antidiscriminação, reforçando o conceito de práticas discriminatórias e agravando as sanções. Este contexto não exclui a necessidade de reforçar uma programação mais abrangente para promover a diversidade cultural e reduzir a lacuna de visibilidade de grupos étnicos específicos. Na sequência da publicação do último relatório sobre Portugal do Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial⁹, representantes de 22 ONGs defenderam a adoção de medidas específicas para pessoas de ascendência africana. As ONGs estão particularmente preocupadas com o aumento dos casos de abuso policial e com o baixo número de condenações.

Os ciganos continuam a ser a comunidade étnica mais vulnerável face à invisibilidade mediática e à cobertura parcial. A nossa recomendação neste âmbito vai no sentido do desenvolvimento de sistemas de monitorização e pesquisa académica focada na relação entre os media e as minorias. Outra prioridade é a promoção de uma cultura profissional jornalística, empenhada em dar visibilidade aos migrantes e grupos étnicos e na luta contra o ódio, garantindo uma cobertura sistemática e aprofundada. No entanto, não consideramos que tal represente uma situação de alto risco para o acesso das minorias aos meios de comunicação social.

O indicador de acesso aos meios de comunicação para as comunidades locais e regionais e para os media comunitários é de médio risco (54%). Os incentivos estatais ao sector da comunicação social foram revistos em 2015¹⁰, colocando grande ênfase na necessidade de fazer do digital o catalisador dos media regionais e locais para a sua modernização e sustentabilidade económica. As Comissões Coordenadoras de Desenvolvimento Regional são responsáveis pelos procedimentos de gestão e atribuição dos incentivos das empresas de comunicação social em quatro áreas: desenvolvimento digital; acesso aos meios de comunicação; desenvolvimento de parcerias estratégicas; e literacia mediática. O IEFPP - Instituto do Emprego e Formação Profissional é responsável pelos incentivos relativos

9 Committee on the Elimination of Racial Discrimination (2015). Fifteenth to seventeenth periodic reports of States parties due in 2015 – Portugal. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/261/85/PDF/G1526185.pdf?OpenElement>.

10 Decreto-Lei n.º 23/2015. Aprova o novo regime de incentivos do Estado à comunicação social. Diário da República n.º 26/2015, Série I de 2015-02-06. <http://data.dre.pt/eli/dec-lei/23/2015/02/06/p/dre/pt/html>



à empregabilidade, promoção, formação e desenvolvimento de competências para jornalistas regionais e locais. O quadro jurídico incentiva parcerias regionais-nacionais.

A imprensa regional e local portuguesa tem uma tradição de fragilidade económica e dependência política e existe um défice em termos de recentes avaliações independentes sobre os efeitos do processo de digitalização. O Contrato de Concessão para o Serviço Público de Rádio e Televisão¹¹ estipula a obrigação de produzir serviços de programas especificamente dirigidos aos arquipélagos dos Açores e da Madeira e de âmbito regional. Inclui serviços regulares de notícias e programas informativos com foco regional e local. No entanto, o escopo, a qualidade e a adequação desses programas não são bem monitorizados e não há dados sobre as formas de como poderiam melhorar a participação cívica ou a melhor governança. Não há tradição de media comunitários em Portugal e o formato não está legalmente definido. Entendemos que isso pode representar um risco potencial, mas não há dados confiáveis para analisar esse indicador.

O indicador de acesso aos media para pessoas com deficiência apresenta baixo risco (25%). A Agenda Digital Portugal¹² coloca grande ênfase na temática da acessibilidade e da inclusão digital. A obrigação de ter em conta as necessidades especiais das pessoas com deficiência faz parte dos contratos e é obrigatória para o processo de registo. No âmbito do PSM, este é obrigado a produzir um mínimo de horas de emissões com legendagem, áudio-descrição e sinalética. As obrigações de serviços audiovisuais a pedido continuam a ser regulamentadas em termos de padrões mínimos, uma vez que não estão incluídas no plano plurianual negociado entre o ERC e as partes interessadas. A recomendação da ERC é que todos os canais de sinal aberto generalizado ofereçam uma quantidade mínima de horas de programação semanal com áudio-descrição, legendagem e sinalética, variando de 35 horas a 3 horas, dependendo do género: ficção, documentário ou informativos.

O indicador de acesso aos media para mulheres apresenta um risco médio (44%). A igualdade de género no trabalho é garantida pela legislação nacional e comunitária¹³. O Serviço Público está vinculado por obrigações adicionais, limitando-se o acesso ao financiamento público se uma política de igualdade de género não for seguida em relação ao recrutamento e oportunidades de formação. A auditoria anual da ERC assenta em dois instrumentos: os relatórios de auditoria do PSM e os relatórios de regulação, que incluem também os canais privados de televisão. Os dados indicam que os desequilíbrios de género na sociedade são reflectidos nos meios, por exemplo através da sub-representação de mulheres ou cobertura parcial. As mulheres idosas, mulheres pertencentes a minorias étnicas e grupos religiosos ou mulheres com diferentes orientações sexuais estão continuamente sub-representadas nos meios de comunicação. A cobertura das questões de género tende a ser problemática quanto ao espectro, à profundidade e ao ângulo de cobertura.

O indicador de literacia mediática apresenta risco médio (56%). A política de literacia mediática está alinhada com as normas europeias, nomeadamente as conclusões do Conselho Europeu sobre Literacia, mas fragmentadas e dispersas no terreno e carece de coordenação nacional. Os dados de inclusão digital mostram uma melhoria das competências de literacia e uma redução na info-exclusão, mas a população idosa continua vulnerável neste domínio.¹⁴ Apesar da crescente utilização das tecnologias digitais durante as actividades de ensino, a investigação¹⁵ mostra que os estudantes portugueses dependem mais dos recursos privados do que do apoio da escola em matéria de literacia digital. É necessário reforçar o enfoque na literacia mediática nos currículos e proporcionar uma literacia cognitivamente mais exigente nas escolas.

11 Ver: <http://media.rtp.pt/institucional/wp-content/uploads/sites/31/2015/07/contratoConcessao2015.pdf>.

12 Ver: <http://portugaldigital.pt/index/>

13 Igualdade de Género, Cidadania e Não-Discriminação: <https://www.cig.gov.pt/planos-nacionais-areas/cidadania-e-igualdade-de-genero/>

14 O principal indicador é a taxa de não utilizadores da Internet (pelo INE) e pelo Eurostat. Foi fixado em 33% em 2013, caindo para 28% em 2015, um valor que ainda está acima da média da UE. Os info-excluídos são tipicamente os idosos, os grupos economicamente menos favorecidos e os menos instruídos da população.

15 Paula Lopes et altri (2015). “Avaliação de competências de literacia mediática: o caso português”. *Revista Observatório*, Palmas, v. 1, n. 2, p. 42-61, Set./Dez. https://cld.pt/dl/download/9550c7ca-bd03-4313-b853-8d67b294d8b4/avaliacao_literacia_media.pdf.



4. CONCLUSIONS

O presente relatório nacional de Portugal não apresenta uma revisão significativa das conclusões do MPM2015. O quadro jurídico e institucional permanece praticamente inalterado e as melhorias esperadas são semelhantes às referidas no relatório anterior.

Há duas questões principais nesta área: uma forte necessidade de monitorizar uma potencial perda da autonomia dos jornalistas em relação aos grupos de interesse e ao sistema económico; E o crescente impacto dos intermediários digitais sobre o acesso dos cidadãos à informação. É também importante consolidar a TDT em Portugal, melhorando a oferta de canais, actualmente limitada a apenas sete canais. Promover legislação sobre a «neutralidade da rede» deve ser também uma prioridade.

Quanto à Pluralidade do Mercado, a situação de Portugal é globalmente positiva e não suscita grandes preocupações. No entanto, para resolver os potenciais problemas de concentração cruzada dos meios de comunicação (tais como o abuso de posição no mercado), os agentes políticos portugueses devem trabalhar no sentido de aprovarem uma lei consensual neste domínio. Os atuais níveis elevados de concentração horizontal são aceitáveis, considerando os escassos recursos e o pequeno tamanho do mercado de media português. No entanto, para evitar potenciais problemas, as autoridades reguladoras (AC e ERC) devem monitorizar cuidadosamente o comportamento dos operadores do mercado (por exemplo, em termos de transparência da propriedade).

Uma vez que o orçamento do Estado de 2017 continua a assegurar a cobrança da contribuição audiovisual e a sua entrega imediata à administração da RTP (enviada mensalmente pela autoridade fiscal à RTP), o operador público mantém plena capacidade de gestão neste domínio. Uma avaliação clara dos requisitos de missão da RTP nas dimensões do pluralismo, inclusão e independência de conteúdo informativo requer estudos complementares baseados na análise de conteúdo (desenvolvidos preferencialmente pela Academia e pelos seus centros de investigação).

Na área da Inclusão Social, Portugal precisa de criar mais instrumentos para pensar criticamente as questões étnicas nos meios de comunicação e promover mais estudos e relatórios sobre as representações de diferentes grupos étnicos nas áreas do entretenimento, na publicidade e nos meios de informação. Os investimentos em plataformas de eGovernment e na infra-estrutura de comunicação devem ser combinados com iniciativas que ajudem as populações excluídas do digital a experimentar os benefícios dos serviços digitais. Mais dispositivos digitais devem ser incorporados na escola e mais atividades baseadas em TIC devem ser planeadas para criar um ambiente mais favorável em termos de literacia para os media e digital.

Finalmente, pensamos que é importante introduzir um debate aprofundado com todas as partes interessadas - meios de comunicação, reguladores, academia, etc., sobre a questão da regulação no sector dos meios de comunicação social. Num mercado pequeno como o português, quer pela questão da Internet, quer por questões relacionadas com a proximidade comercial entre operadores de telecomunicações e meios de comunicação social, a opção por um único regulador para as comunicações e os meios de comunicação social pode ser justificável na nossa opinião.

ANEXO 1. EQUIPA

A equipe é composta por quatro investigadores nacionais que realizaram a coleta de dados e redigiram o relatório do país.

First name	Last name	Position	Institution	MPM2016 CT Leader (please indicate with X)
Francisco Rui	Cádima	Professor Catedrático	Universidade NOVA de Lisboa	X
Carla	Baptista	Professora Auxiliar	Universidade NOVA de Lisboa	
Luís	Oliveira Martins	Professor Aiuxiliar	Universidade NOVA de Lisboa	
Marisa	Torres da Silva	Professora Auxiliar	Universidade NOVA de Lisboa	



ANEXO 2. GRUPO DE ESPECIALISTAS

O Grupo de Especialistas é composto por peritos com conhecimentos e experiência substanciais no domínio dos meios de comunicação social. O papel do grupo de peritos consiste em analisar as avaliações especialmente sensíveis/subjectivas elaboradas pela Equipa de país, a fim de maximizar a objectividade das respostas dadas, assegurando a exactidão dos resultados finais.

First name	Last name	Position	Institution
Adelino	Gomes	Representante de uma organização jornalística	Conselho Geral do Sindicato dos Jornalistas
Alberto	Carvalho	Vice-Presidente	ERC
Estrela	Serrano	Presidente	CIMJ
João	Palmeiro	Presidente	Associação Portuguesa de Imprensa
Miguel	Poiães Maduro	Professor	European University Institute
Paula	Cordeiro	Assistant Professor	ISCSP
Paulo	Faustino	Professor and researcher	Porto University, Media XXI

ANEXO 3. SUMÁRIO DA REUNIÃO DAS PARTES INTERESSADAS

- Data - Setembro de 2017.
- Local - FCSH / NOVA.
- Lista de participantes: Representantes dos meios de comunicação e das suas associações, da academia e centros de investigação; e eventualmente membros do Parlamento).
- Principais tópicos discutidos: todas as áreas principais do MPM2016.
- Conclusões.



<http://monitor.cmpf.eui.eu>

ISBN:978-92-9084-538-6
doi:10.2870/525534

