

# MONITORIZAÇÃO DO PLURALISMO DOS MEDIA NA ERA DIGITAL

## APLICAÇÃO DO MONITOR DO PLURALISMO DOS MEDIA NA UNIÃO EUROPEIA, ALBÂNIA, MONTENEGRO, REPÚBLICA DO NORTE DA MACEDÓNIA, SÉRVIA E TURQUIA NO ANO 2020

Relatório: Portugal

Francisco Rui Nunes Cádima, ICNOVA - Nova Institute of Communication (FCSH - Universidade Nova de Lisboa)

Carla Baptista, ICNOVA - Nova Institute of Communication (FCSH - Universidade Nova de Lisboa)

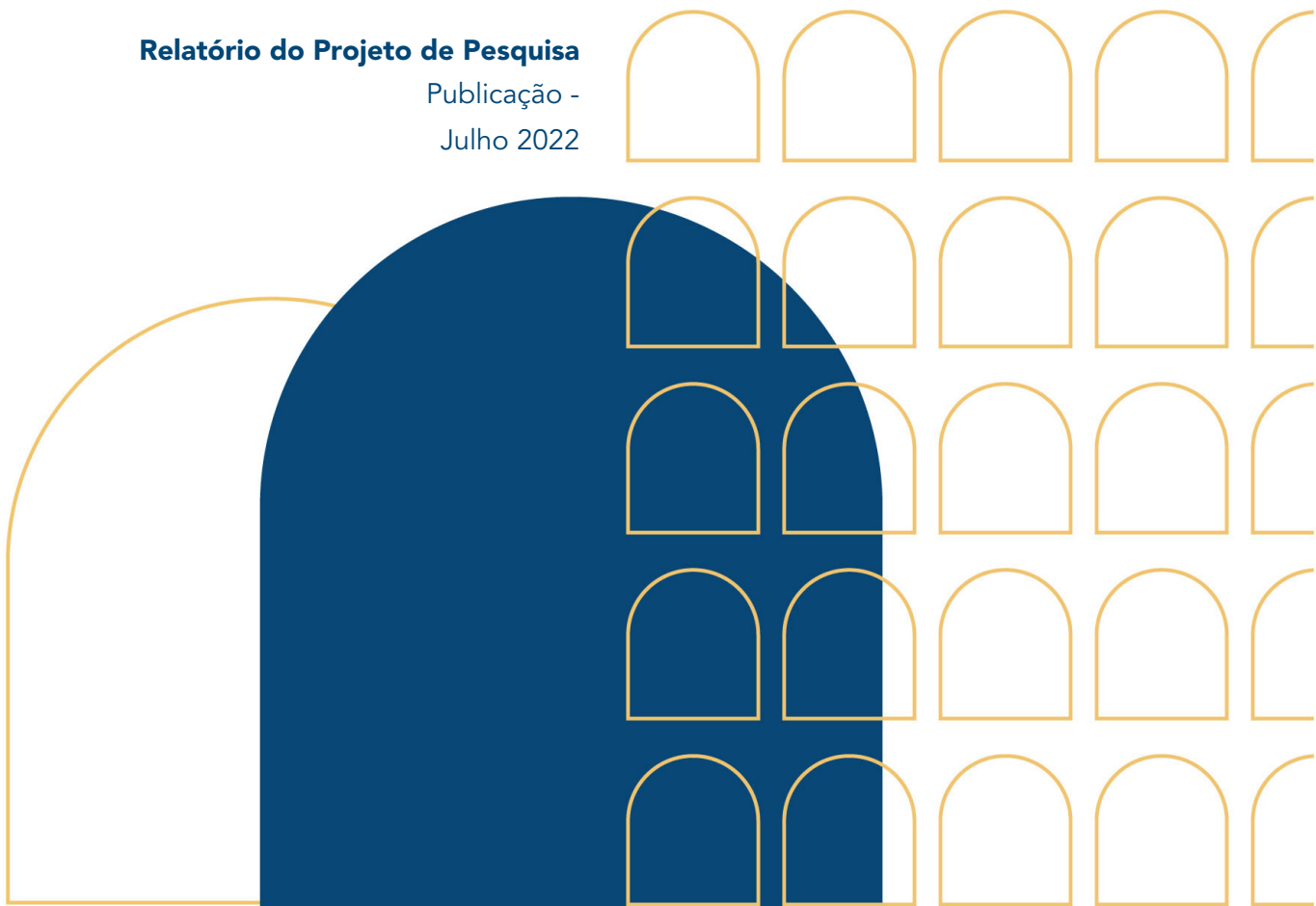
Marisa Torres Da Silva, ICNOVA - Nova Institute of Communication (FCSH - Universidade Nova de Lisboa)

Patrícia Abreu, NOVA FCSH

**Relatório do Projeto de Pesquisa**

Publicação -

Julho 2022



# Índice

<b>1. Sobre o projeto</b>	<b>4</b>
1.1. Visão geral do projeto	4
1.2. Nota metodológica	4
<b>2. Introdução</b>	<b>6</b>
<b>3. Resultados da coleta de dados: avaliação dos riscos para o pluralismo dos media</b>	<b>8</b>
3.1. Proteção fundamental (23% - Baixo risco)	10
3.2. Pluralidade de mercado (56% - Médio risco)	12
3.3. Independência política (20% - Baixo risco)	14
3.4. Inclusão social (59% - Médio risco)	17
<b>4. Pluralismo no ambiente online: avaliação dos riscos</b>	<b>20</b>
<b>5. Conclusões</b>	<b>23</b>
<b>6. Referências</b>	<b>26</b>
<b>Anexo I. Equipa</b>	
<b>Anexo II. Grupo de Peritos</b>	

© European University Institute 2022

Conteúdo e capítulos individuais © Francisco Rui Nunes Cádima, Carla Baptista, Marisa Torres Da Silva, Patrícia Abreu, 2022

Esse trabalho foi publicado pelo European University Institute,  
Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Este texto pode ser descarregado exclusivamente para fins pessoais de pesquisa científica. Qualquer reprodução para outras finalidades, seja em formato impresso ou eletrónico, depende do consentimento dos autores. Em caso de citação, o texto deve ser indicado com referência ao nome completo do(s) autor(es), organizador(es), o título, o ano de publicação e a editora. Solicitações devem ser encaminhadas a [cmpf@eui.eu](mailto:cmpf@eui.eu)

Os pontos de vista manifestados nesta publicação refletem a opinião individual dos autores e não aquela do European University Institute.

The English version of this report prevails over the translation in national language.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom  
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Relatório do Projeto de Pesquisa -  
RSC / Centre for Media Pluralism and Media Freedom  
Publicado em Julho 2022

European University Institute  
Badia Fiesolana  
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)



With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union. The European Commission supports the EUI through the EU budget. This publication reflects the views only of the author(s) and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

# 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 e nos países candidatos. Este relatório foi produzido com base na implementação do MPM realizado em 2021. A implementação foi realizada em 27 Estados-Membros da UE, bem como na Albânia, Montenegro, República da Macedónia do Norte, Sérvia e Turquia. Este projeto, no âmbito de uma ação preparatória do Parlamento Europeu, foi apoiado por uma subvenção concedida pela Comissão Europeia ao Center for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) do Instituto Universitário Europeu.

## 1.2. Nota metodológica

### Autoria e revisão

O CMPF tem parceria com investigadores nacionais independentes e experientes para realizar a coleta de dados e produzir os relatórios narrativos, exceto no caso da Itália, onde a coleta de dados é realizada centralmente pelo Equipe CMPF. A pesquisa é baseada num questionário padronizado desenvolvido pelo CMPF. Em Portugal o CMPF fez parceria com Francisco Rui Nunes Cádima, Carla Baptista e Marisa Torres da Silva (ICNOVA - Instituto Nova de Comunicação (FCSH - Universidade Nova de Lisboa), bem como Patrícia Abreu (NOVA FCSH) que conduziram a coleta de dados, pontuaram e comentaram as variáveis no questionário e entrevistaram especialistas. O relatório foi revisto pela equipe do CMPF. Além disso, para garantir resultados precisos e confiáveis, um grupo de especialistas nacionais em cada país reviu as respostas, em particular as questões de avaliação específicas (ver Anexo II para a lista de especialistas). Para uma lista de países selecionados, o relatório final foi revisto por um especialista independente do próprio país. Os riscos para o pluralismo dos media são examinados em quatro áreas temáticas principais: Proteção Fundamental, Pluralidade de Mercado, Independência Política e Inclusão Social. Os resultados são baseados na avaliação de um número de indicadores para cada área temática (ver Tabela 1).

<b>Proteção Básica</b>	<b>Pluralidade do Mercado</b>	<b>Independência Política</b>	<b>Inclusão Social</b>
Proteção da liberdade de expressão	Transparência da propriedade dos media	Independência política dos media	Acesso das minorias aos media
Proteção do direito à informação	Concentração dos novos media	Autonomia editorial	Acesso aos media e media comunitários pelas comunidades locais/regionais
Profissão jornalística, normas e proteção	Concentração de plataformas online e aplicação da concorrência	Media audiovisuais, plataformas online e eleições	Acesso aos media pelas mulheres
Independência e eficácia da autoridade para os media	Viabilidade dos media	Media audiovisuais, plataformas online e eleições	Literacia para os media
Acesso universal aos media e acesso à Internet	Influência comercial e do proprietário sobre o conteúdo editorial	Independência da administração e financiamento do PSM	Proteção contra o discurso ilegal e injurioso

## **A dimensão digital**

*O Monitor não considera a dimensão digital como uma área isolada, mas sim como interligada com os media tradicionais e os princípios existentes de pluralismo dos media e a liberdade de expressão. No entanto, o Monitor também extrai pontuações de risco específicas do digital e o relatório contém uma análise específica de riscos relacionados com a ambiente de notícias digitais.*

## **O cálculo de risco**

*Os resultados para cada área temática e cada indicador são apresentados numa escala de 0 a 100%.*

*Pontuações entre 0 e 33%: baixo risco*

*Pontuações entre 34 a 66%: risco médio*

*Pontuações entre 67 e 100%: alto risco*

*No que diz respeito aos indicadores, as pontuações de 0 são avaliadas em 3%, enquanto as pontuações de 100 são avaliadas em 97% por padrão, para evitar uma avaliação da ausência total ou certeza do risco.*

**Responsabilidade:** O conteúdo do relatório não reflete necessariamente as opiniões do CMPF, nem a posição dos membros que compõem o Grupo de Especialistas. Representa as opiniões da equipa nacional que realizou a coleta de dados e foi autora do relatório. Devido a atualizações e refinamentos no questionário, as pontuações do MPM2021 podem não ser totalmente comparáveis com as edições anteriores do MPM. Para mais detalhes sobre o projeto, consulte o relatório CMPF no MPM2021, disponível em breve em: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/>.

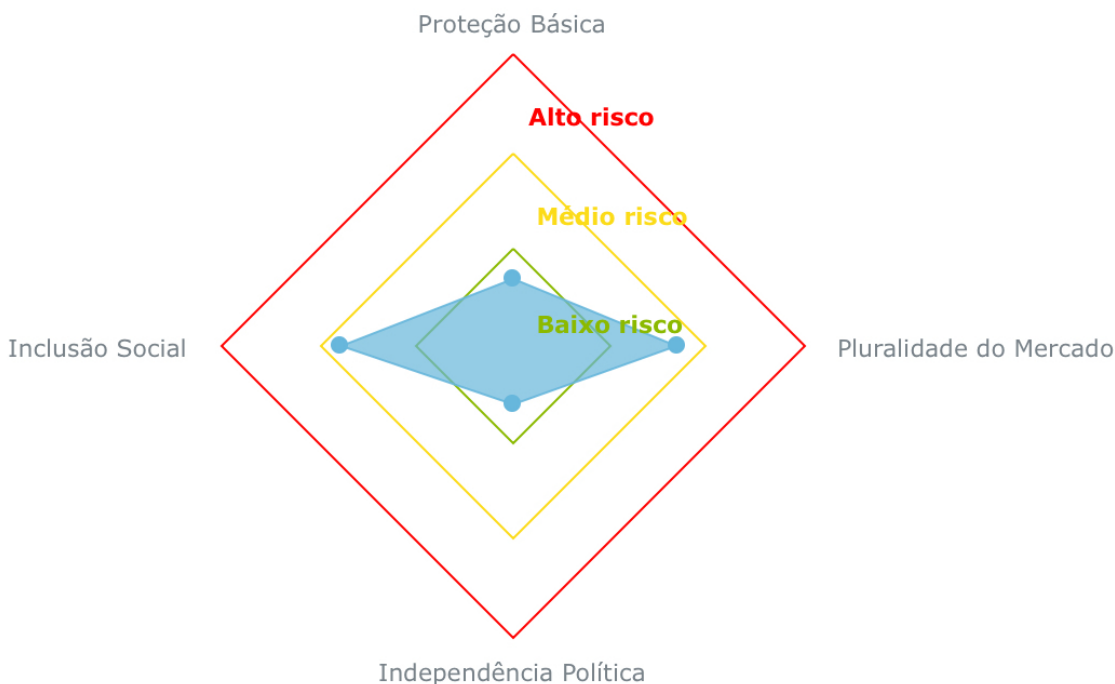
## 2. Introdução

- **Visão geral do país.** Portugal situa-se no extremo ocidental da Europa (Península Ibérica), e a sua população residente é atualmente, de acordo com os Censos 2021 (INE), de 10.344.802 pessoas. A língua falada é o português, e boa parte da população mais jovem é fluente em inglês. Além disso, com exceção das ilhas da Madeira e dos Açores, não existem outras regiões com administração própria.
- **Minorias.** Oficialmente não existem minorias legalmente reconhecidas em Portugal. A população é bastante homogénea de norte a sul do país. Existe, no entanto, uma minoria cigana que se estima em cerca de quarenta mil pessoas.
- **Situação económica.** A situação económica do país mantém-se estável, com tendência de crescimento em 2022 (5,1%), sobretudo devido à forte contração sofrida em 2020. Apesar de ter sofrido uma redução substancial de 7,7 pp do PIB, a dívida pública mantém-se muito elevada, tendo contudo diminuído de 135,2 % em 2020 para 127,5% em 2021 (Gov.pt).
- **Situação política.** Do ponto de vista político, após as eleições de janeiro de 2022, a próxima legislatura de quatro anos tende a ser relativamente tranquila, com a maioria absoluta conquistada recentemente pelos socialistas (41,5%), embora a abstenção tenha sido muito alta (42%). Ainda existe uma boa relação interinstitucional entre a Presidência da República e o atual governo maioritário dos socialistas. A única grande diferença em relação aos anos anteriores é o surgimento da extrema direita no Parlamento, agora com 12 deputados do partido Chega.
- **Mercado dos *Media*.** Apesar de uma ligeira recuperação face a 2020, a situação geral dos meios de comunicação social portugueses ainda é relativamente difícil, sendo que o pequeno mercado publicitário não é suficiente para suportar todos os operadores existentes. A inversão ocorrida nos últimos anos com o crescimento do digital também não garante o reequilíbrio económico do setor.
- **Ambiente regulatório.** O ambiente regulatório tem estado estável, sem evidências de qualquer tipo de "captura", qualquer tipo de controle externo - subliminar - das empresas de *media* sobre o regulador. Ainda assim, existem alguns problemas de subfinanciamento da ERC por parte do Estado, o que é motivo de natural preocupação. No que se refere especificamente à aplicação da Diretiva Audiovisual, as diligências necessárias foram oportunamente tomadas pelo legislador português. A proposta de lei de transposição da Diretiva AVMS (Proposta de Lei 44/XIV) foi submetida à Assembleia da República a 29 de junho de 2020. Foi colocada em consulta pública durante o mês de julho. Depois, o projeto de lei foi aprovado pelo parlamento português, na generalidade, a 10 de julho de 2020. No mesmo ano, em outubro, a Comissão de Cultura e Comunicação do Parlamento organizou audições com vários intervenientes sobre a proposta de lei, tendo por fim a lei de transposição da Diretiva (UE) 2018/1808 sido aprovada pelo Parlamento a 23 de outubro de 2020 e pelo Presidente da República a 16 de novembro. A Lei (nº 74/2020) foi publicada a 19 de novembro de 2020 e entrou em vigor a 19 de fevereiro de 2021, 90 dias após a sua publicação. Cerca de um ano após a entrada em vigor da lei, ainda é prematuro avaliar a transposição da Diretiva para a legislação portuguesa.
- **Covid-19.** O impacto da Covid-19 nos *media* portugueses em 2021 foi já moderado, nomeadamente tendo em conta a situação mais crítica de 2020. Em 2021, o crescimento de cerca de 15% no mercado publicitário contribuiu para mitigar o aprofundamento da crise do setor que surgiu com a pandemia.



### 3. Resultados da coleta de dados: avaliação dos riscos para o pluralismo dos média

Portugal: Áreas de risco para o pluralismo nos média



JS chart by amCharts

CEU  
CENTRE FOR MEDIA  
PLURALISM AND  
MEDIA FREEDOM  
MPM 2022

O relatório de 2022 sobre Portugal apresenta em geral uma situação estável no país, com baixo risco nas áreas de **Proteção Fundamental** (23%) e **Independência Política** (20%) e um risco médio nas áreas de **Pluralidade de Mercado** (56%) e **Inclusão Social** (59%).

O caso da **Proteção Fundamental** em termos do setor de media é muito claro no que diz respeito à estrutura robusta e à sustentabilidade do Estado de Direito em Portugal neste domínio. De um modo geral, esta área encontra-se muito bem defendida pela legislação do setor, nomeadamente pela Constituição da República Portuguesa e pelas principais leis do setor da comunicação social – imprensa, rádio e televisão. Isso não significa que tudo seja perfeito. Existem várias questões que ainda precisam ser melhoradas. Por exemplo, a autoridade reguladora (ERC) tem reclamado nos últimos anos de subfinanciamento e atrasos no envio de alocações orçamentais por parte governo. No entanto, isso não significa que a ERC não seja independente. Importa referir que a ERC é uma entidade reguladora que não tem tutela política e que dispõe ainda de um Conselho Consultivo, órgão consultivo que participa na definição das linhas gerais da actividade da ERC no âmbito dos media e setores afins. Em relação à profissão jornalística, suas normas e proteção (20%), algumas melhorias devem ser implementadas. Fruto da pandemia e do insuficiente apoio do Estado às empresas noticiosas e meios de comunicação, a situação mantém-se em regra a mesma do ano passado, com impactos negativos da pandemia nas condições de trabalho dos jornalistas. Mas ainda existem alguns motivos de preocupação quanto à eficácia das organizações profissionais em relação aos padrões éticos jornalísticos. Aliada à crescente precariedade da profissão, essa fraca eficácia mina a credibilidade do jornalismo. Jornalistas, suas associações e meios de comunicação precisam ser mais determinados na salvaguarda da independência editorial. Outras tendências combinadas, como a crescente precarização do trabalho e a crise económica geral - que também afetam os setores de



media/novos media - expõem os jornalistas a alguns riscos em termos da independência editorial e dos padrões profissionais.

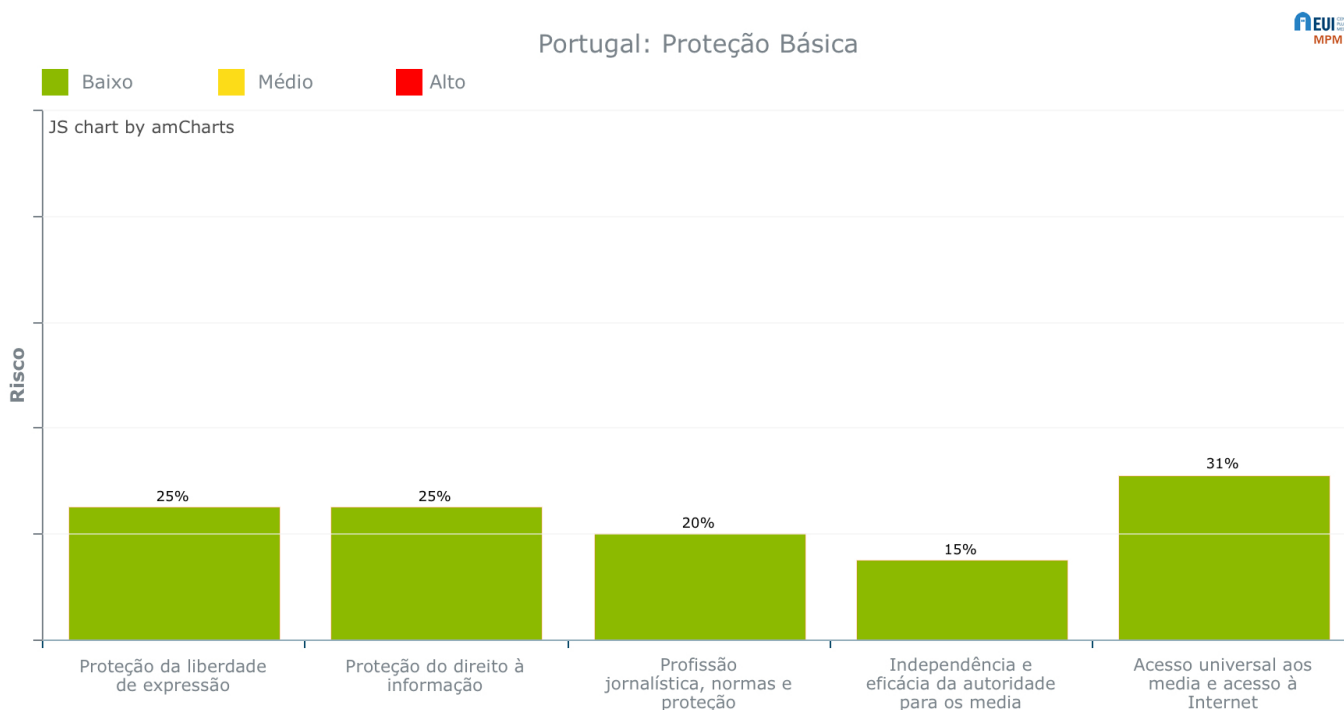
No que diz respeito à **Pluralidade do Mercado (56%)**, a concentração dos *media* noticiosos ainda causa alguma preocupação em Portugal. Existem apenas quatro grupos que controlam o negócio de *media*: Impresa, Cofina, Media Capital, Global Media e a RTP (serviço público do Estado). Não existe ainda em Portugal uma lei geral que previna a concentração de *media* tradicionais e/ou digitais e o *cross-media*. O indicador de risco da Viabilidade dos *Media* ainda é alto, com o setor a registar pouco ou nenhum crescimento comparativamente com o ano anterior, ainda recuperando da crise de COVID-19. Para além disso, as empresas de *media* nem sempre tornam pública informação transparente sobre a sua gestão ou estrutura proprietária, apesar dos esforços das entidades reguladoras e da criação, inclusive, do Portal da Transparência. Contudo, os riscos associados à Transparência da Propriedade dos *Media* e Influência Comercial e da Propriedade sobre o Conteúdo Editorial permanecem baixos.

A área da **Independência Política** apresenta um nível global de risco baixo - 20%. Os resultados positivos devem-se a um enquadramento legal que salvaguarda a independência dos jornalistas e restringe a influência dos partidos políticos nos *media*. No futuro, esta proteção exige reformas legislativas que garantam uma efetiva regulação no ambiente digital, mais polarizado e vulnerável a campanhas de desinformação. De modo a garantir as condições para que os jornalistas possam escrutinar os poderes de forma rigorosa e independente, são necessárias medidas adicionais de apoio ao jornalismo de investigação. A salvaguarda de um serviço público de *media* independente e de qualidade também exige a manutenção de práticas transparentes e do compromisso do Estado com o financiamento público adequado.

A área da **Inclusão Social** apresenta um risco médio para o pluralismo dos *media* (56%). A sua pontuação é afetada pelo elevado risco dos indicadores Acesso aos *Media* por parte de Minorias e Proteção contra Discursos Ilegais e Passíveis de Dano. As minorias estão subrepresentadas nos meios de comunicação social portugueses. A desinformação, que em 2021 aparentou ser feita de forma mais organizada, teve como motor significativo o contexto pandémico. Além disso, persiste a falta de recolha de dados concretos sobre o discurso de ódio na Internet e nas redes sociais. Os *media* regionais e comunitários enfrentam uma situação económica muito difícil. As desigualdades de género relacionadas com a representação mediática e com as posições de lideranças mulheres são também preocupantes.

### 3.1. Proteção fundamental (23% - Baixo risco)

Os indicadores de *Proteção Fundamental* representam a espinha dorsal regulatória do setor de media em qualquer democracia contemporânea. Medem uma série de áreas potenciais de risco, incluindo a existência e eficácia da implementação de salvaguardas regulatórias para a liberdade de expressão e o direito à informação; a situação dos jornalistas em cada país, incluindo a sua proteção e capacidade de trabalho; a independência e eficácia dos órgãos reguladores nacionais que têm competência para regular o setor de media, e a penetração dos media tradicionais e o acesso à Internet.



Como vimos em anos anteriores, a situação de Portugal em termos de **Proteção Fundamental** é relativamente estável. Todos os indicadores apresentam um risco baixo, o que significa que esta área estratégica não levanta grandes problemas do ponto de vista do pluralismo e da sustentabilidade do setor dos media.

Em Portugal, existem claramente salvaguardas regulamentares para a **Liberdade de Expressão**, designadamente na Constituição. Ao nível das normas internacionais, Portugal assinou sem reservas a ratificação dos principais tratados europeus de liberdade de expressão, sendo que os cidadãos portugueses dispõem de vias de recurso em caso de violação da sua liberdade de expressão, sendo estas eficazes (Lei de Imprensa, 1999). Não há evidência de qualquer mudança substancial em relação aos últimos anos, em particular no que diz respeito à questão da eficácia do quadro jurídico. Alguns casos foram relatados e reanalisados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, mas não são significativos.

O mesmo acontece com as garantias para **Liberdade de Expressão online**. Em geral, não há restrições aos media ou à liberdade de expressão online – a grande maioria dos casos refere-se em regra a situações que violam direitos de propriedade. No contexto da pandemia, o quadro jurídico e as políticas têm sido 'proporcionais' tendo em conta o objetivo legítimo perseguido. Nenhuma evidência de que o governo tenha usado indevidamente a legislação de calúnia e difamação para limitar a liberdade de expressão durante a emergência pandémica.

Em termos de pontos fortes nesta área, nota-se que todo o enquadramento legal, toda a base legal para a comunicação social em Portugal, é suficientemente robusta para garantir a equidade do sistema. Quanto aos aspectos menos consolidados, a nossa avaliação aponta em especial para dois problemas a serem melhorados. Por um lado, apesar do baixo risco associado ao indicador - **Profissão jornalística, normas e proteção** (20%), é necessário reforçar a proteção dos jornalistas, sobretudo do ponto de vista económico. Há a necessidade de consolidar o mercado para criar maior sustentabilidade para a própria indústria. Por outro lado, é necessário reformar o modelo jurídico de avaliação da questão da difamação, que deve ser enquadrado à luz das melhores práticas e recomendações europeias sobre esta questão muito específico. Devido à consolidação do regime democrático após o 25 de Abril de 1974 (após a ditadura de Salazar e Caetano), o quadro legal e normativo português, bem como a sólida estrutura democrática do regime parlamentar semipresidencial, praticamente impedem quaisquer práticas ou ameaças contra jornalistas ou meios de comunicação, sejam eles públicos, privados ou independentes. Como vimos, uma ou outra exceção, sem grande relevância, não deixa de confirmar a regra.

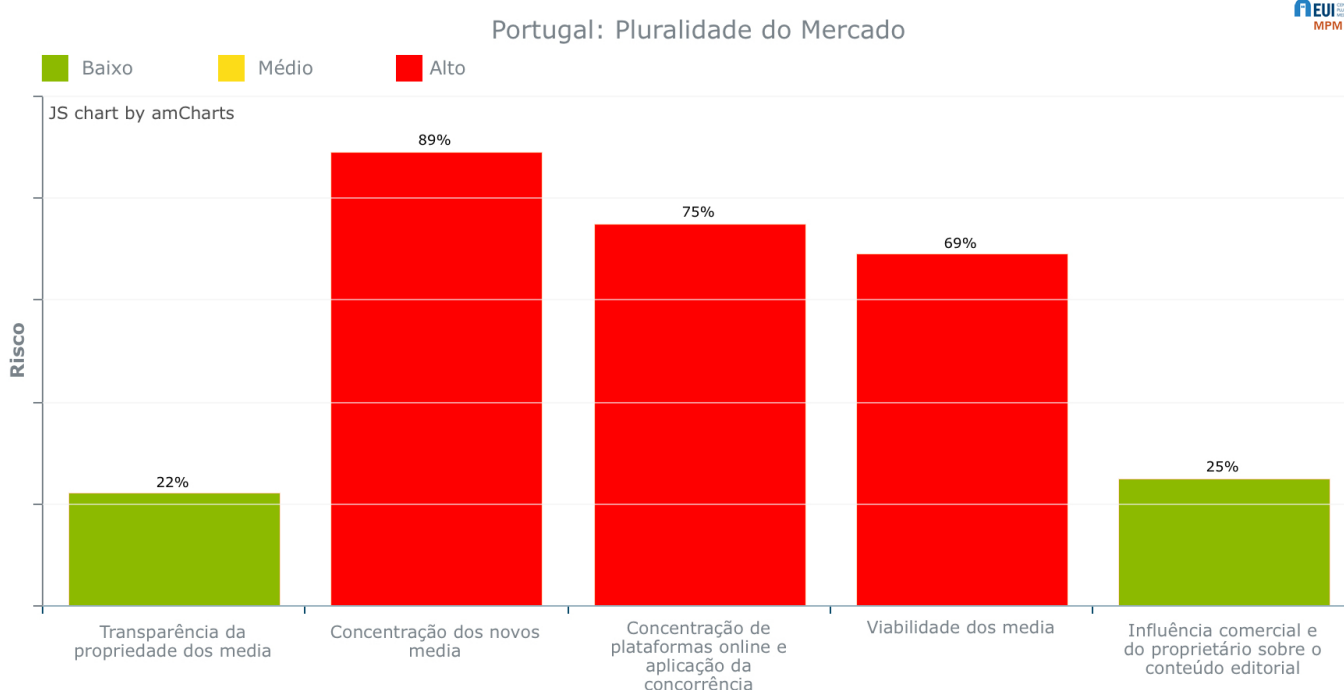
Ao avaliar os efeitos da pandemia na área de **Proteção Fundamental**, podemos dizer que, do ponto de vista da autonomia das redações e da própria profissão jornalística, não houve interferências do governo ou de grupos de interesse, sejam eles políticos ou económicos. Do ponto de vista económico, este foi, de facto, um problema relativamente mitigado com o apoio do Estado, nomeadamente através da legislação do lay-off (Cádima, 2021).

Em termos de **Independência e eficácia da autoridade dos media**, não há evidências de que o governo se sobreponha às competências e à independência da autoridade. Existe, no entanto, um debate em torno da necessidade de reforçar a legitimidade dos reguladores, em particular os mecanismos de nomeação, com propostas da sociedade civil no sentido de haver uma nomeação partilhada entre o Presidente da República e o Parlamento. Os problemas de subfinanciamento e o atraso nas dotações orçamentais por parte do Governo continuam a verificar-se e deverão ser definitivamente resolvidos num futuro próximo.

No que respeita à **Penetração dos meios tradicionais e do acesso à Internet** (31%), alguns aspetos carecem ainda de melhoria, nomeadamente na percentagem da população que acede à banda larga (86,6%) e na percentagem de assinaturas de banda larga no país (82%). Além disso, na área dos ISPs no que diz respeito à gestão do tráfego de rede, alguns problemas não estão ainda totalmente esclarecidos (Bacelar, 2021).

### 3.2. Pluralidade de mercado (56% - Médio risco)

A área de Pluralidade de Mercado centra-se nos riscos económicos para o pluralismo dos media, decorrentes da falta de transparência e da concentração da propriedade, da falta de sustentabilidade da indústria dos media, e da exposição do jornalismo a interesses comerciais. O primeiro indicador examina a existência e eficácia das disposições sobre transparência da propriedade dos media. A falta de concorrência e o pluralismo externo são avaliados separadamente para os meios de informação (produção da notícia) e para as plataformas online (portais para as notícias), considerando separadamente a concentração horizontal e a concentração cruzada dos media; a concentração do mercado de publicidade online; e o papel da fiscalização da concorrência. O indicador de viabilidade dos media mede a tendência das receitas e emprego, em relação à evolução do PIB. O último indicador visa avaliar os riscos para a pluralidade de mercado colocados pelos interesses de negócio na produção de conteúdo editorial, tanto de influência comercial quanto dos proprietários.



No ano de 2022 o nível de risco da área de **Pluralidade do Mercado** permanece Médio (56%), embora tenha descido ligeiramente em comparação com o ano anterior (60%). Existem três indicadores que revelam Alto Risco, à semelhança do ano anterior: **Concentração dos Media Noticiosos**, **Concentração de plataformas online e defesa da concorrência**, e **Viabilidade dos media**.

O indicador **Concentração dos Media Noticiosos** regista 89%. Existem apenas quatro grupos de negócio privado de *media* em Portugal: Impresa, Cofina, Media Capital e Global Media, enquanto a RTP (Rádio e Televisão de Portugal) é a estação pública Portuguesa (OMNICOM, 2021). Esta realidade não teve alterações nos últimos anos, sendo que estes *players* incluem em si todos os setores de *media*. No que toca aos meios noticiosos tradicionais, as únicas limitações impostas pela Lei Portuguesa têm em conta apenas o capital social e volume de negócios (acima de 100M€) (ERC, 2021). No meio digital, a regulação dos *media* não sofreu alterações. Apesar de a AdC (Autoridade da Concorrência) ter já demonstrado algumas preocupações sobre possíveis abusos e conluíus no ambiente digital e ter procurado resolver os mesmos, não existe ainda nenhuma lei geral dos *media* que evite a concentração horizontal,

nomeadamente na área digital (Rosa, 2021). A ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social – é a autoridade específica para a indústria dos *media*. Contudo, a lei é limitada no que toca à concentração entre *cross-media*, e não aborda a possível concentração horizontal no meio mediático (ERC, 2021). Nos últimos anos as leis que configuram a propriedade de um meio de comunicação não sofreram modificações.

O indicador **Concentração de Plataformas Online e Defesa da Concorrência** desce dos 92% em 2021 para 75% em 2022. Apesar da descida significativa, é considerado ainda de Alto Risco. A Autoridade da Concorrência (AdC) e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) são responsáveis por analisar cada caso de convergências entre empresas de *media* e, se necessário, cancelar transações em nome do pluralismo mediático (Lei 19/2012 e Lei 53/2005). Contudo, a legislação atual não inclui cláusulas especificamente pensadas para as plataformas digitais. Nenhuma lei considera o mercado digital ou a expansão das plataformas de *media online*. A Diretiva 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 não foi transposta para a Legislação Portuguesa. A sua aprovação foi adiada para novembro de 2021 (Proposta de Lei nº 114/XIV/3ª) devido à não aprovação do Orçamento de Estado para 2022. A transposição deverá ser feita no fim do primeiro semestre ou no início do segundo semestre de 2022. No que toca à taxação dos serviços digitais, Portugal implementou a Taxa Digital para a comunicação audiovisual comercial em plataformas de partilha de vídeo e subscrições de serviços *on demand*, com uma taxa de imposto de 4,1%, em vigor desde fevereiro de 2021.

O indicador de risco da **Viabilidade dos Media** atinge 69%, sendo considerado de Alto Risco. O primeiro semestre de 2021 demonstra uma tendência de crescimento quando comparado com o primeiro semestre do ano anterior (Durães, 2021), considerando os três principais grupos de *media* cotados na Bolsa (Cofina, Impresa e Media Capital). De acordo com algumas fontes, o setor dos *Media* cresceu 6% em 2021 comparativamente ao ano anterior. Contudo, este crescimento está ligado ao incremento do PIB. Observando com detalhe, o setor da imprensa, jornais (-2%) e revistas (-4%), deverá recuar enquanto se prevê um crescimento da Televisão (4%) e da Rádio (7%) em comparação com o ano passado. Apesar de ainda estarem a recuperar do impacto da Pandemia, vários meios tradicionais demonstram tendências de crescimento, desde a Televisão (com o número de subscrições de Pay TV a subir dos 89.2% no primeiro semestre de 2020 para 94.2% na primeira metade de 2021) ao setor da Rádio e também da Imprensa e Agências Noticiosas (Comissão Europeia, 2022). Embora os números sejam positivos, é um crescimento que não aproxima as empresas dos lucros obtidos antes da pandemia de COVID-19. Apesar de ainda existirem organizações a minimizar as despesas com os trabalhadores, houve uma redução nos cortes de salários e *layoffs* nos grupos de *media*, comparativamente com o ano passado. Algumas fontes independentes promovem novas formas de investimento, práticas jornalísticas e modelos de negócios, como o *Fumaça*, *Mapa*, *Shifter*, *Divergente*, ou *Interruptor*, já que os mesmos “*geralmente têm como objetivo construir um sistema sustentável a longo termo através de uma relação mais próxima com a sua audiência, muitas vezes baseada tanto em crowdfunding como em fundações.*” (Reuters, 2021).

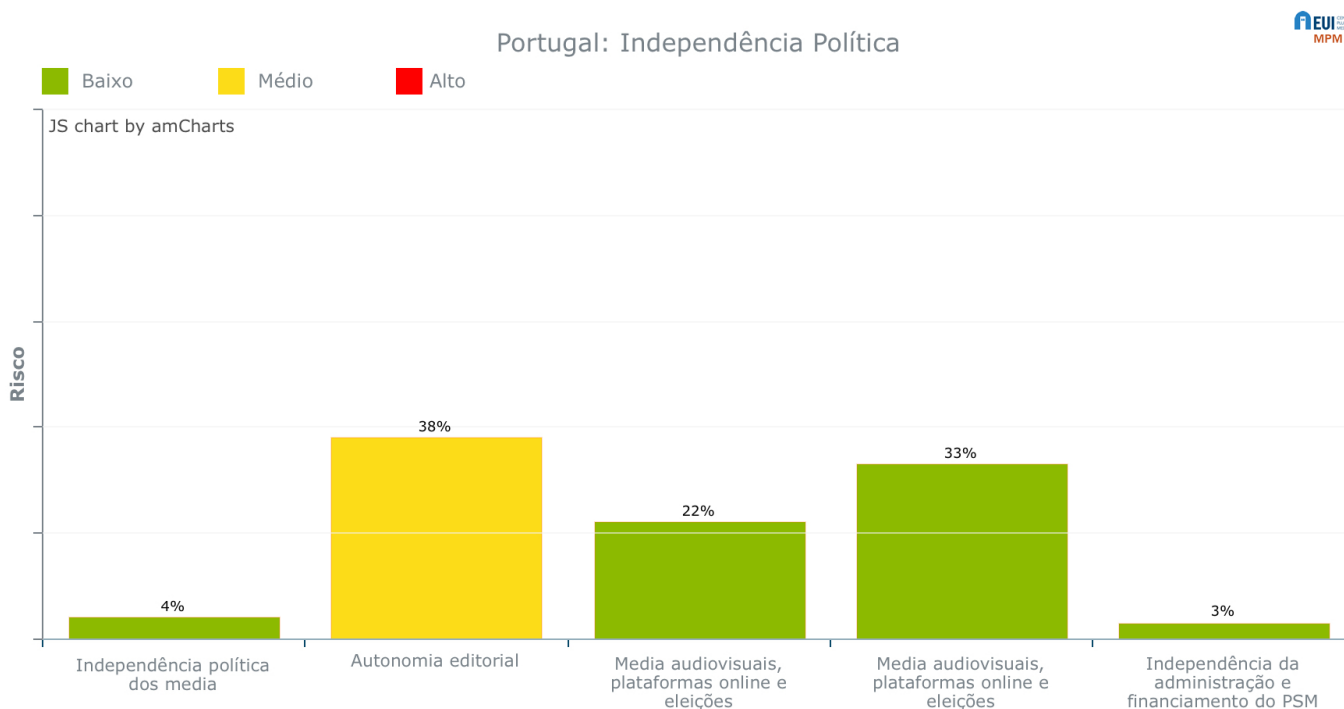
Nos outros dois indicadores, **Transparência da Propriedade dos Media** e **Influência Comercial e da Propriedade sobre o Conteúdo Editorial**, o risco mantém-se baixo, à semelhança do ano anterior. O risco associado com o indicador **Transparência da Propriedade dos Media** é de 22%. As empresas noticiosas, tanto tradicionais como digitais, devem reportar informação sobre a sua estrutura proprietária. A maioria dos grupos de *media* divulga publicamente informações corretas e transparentes. Contudo, existem exceções, e a Lei nem sempre é eficaz. Algumas entidades demonstram níveis baixos de transparência e não existem evidências de que a ERC coloque sanções em prática nesses casos. O Portal da Transparência foi criado pela ERC em 2019 de forma a agregar toda a informação sobre a propriedade dos

*media* e disponibilizá-la ao público. O artigo 2 aplica-se a todo o tipo de empresas de *media*, tanto tradicionais como digitais, existindo, no entanto, casos de empresas cuja informação não está incluída no Portal.

O indicador **Influência Comercial e da Propriedade sobre o Conteúdo Editorial** regista o mesmo nível de baixo risco contabilizado no ano anterior: 25%. De forma geral, a contratação ou dispensa de jornalistas, incluindo editores, não estão dependentes de interesses comerciais ou económicos, estando protegidos pela Lei. Contudo, já houve exceções no passado. Este ano, a CNN Portugal substituiu o canal informativo TVI24 e, embora a empresa-mãe seja a mesma, a Media Capital, existiram alterações na organização da equipa, incluindo na equipa jornalística. Por outro lado, alguns canais generalistas, em particular a TVI, promovem os seus conteúdos de entretenimento frequentemente durante o noticiário de *Prime Time*. Por vezes, é visível também alguma contaminação dos formatos informativos pelos elementos comerciais ou publicitários (Figueiredo e Calado, 2021).

### 3.3. Independência política (20% - Baixo risco)

Os indicadores de independência política avaliam a existência e eficácia de sistemas regulatórios e autorregulatórios que sejam salvaguardas contra preconceitos e influências políticas sobre a produção, distribuição e acesso. Mais especificamente, a área procura avaliar a influência do Estado e, de forma mais geral, do poder político sobre o funcionamento do mercado de *media* e a independência do serviço público de *media*. Além disso, esta área preocupa-se com a existência e a eficácia de (auto) regulação para assegurar a independência editorial e a disponibilização de informação e de pontos de vista políticos plurais, em particular durante períodos eleitorais.



A área da **Independência Política** apresenta um nível global de risco baixo - 20%. Em 2021 este resultado foi de 24%.

O indicador **Independência Política** marca 4% - risco baixo. A Lei da Televisão (Lei n.º 27/2007) e a Lei da Rádio (Lei n.º 54/2010) interditam os partidos e os políticos de exercerem ou financiarem, direta ou indiretamente, atividades de comunicação social nestas plataformas. A Lei da Transparência (Lei n.º

78/2015) impõe às empresas a obrigação de enviarem informação detalhada para a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) sobre titularidade, dados financeiros (incluindo clientes relevantes e detentores de passivos), titulares de órgãos sociais e os relatórios de governo societário. Estes dados são avaliados e disponibilizados publicamente através do Portal da Transparência, alojado na ERC.

O Decreto Regulamentar nº 8/99 estabelece o registo obrigatório das empresas jornalísticas e das publicações periódicas. O registo das publicações designadas informativas implica o cumprimento dos requisitos estipulados no art.º 15º da Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99), incluindo possuírem estatuto editorial e indicarem um jornalista responsável pelos conteúdos noticiosos, mas este procedimento encontra-se desatualizado face à atual organização multiplataforma da maioria das empresas. Em muitos casos, o mesmo responsável é indicado para vários meios do grupo ou recorre-se à figura do “equiparado a jornalista”, um título que a lei permite seja atribuído aos diretores (ou coordenadores) de meios informativos sem carteira profissional.

Os partidos políticos podem ser proprietários de jornais, mas os principais jornais portugueses são genericamente independentes e não há uma assunção de paralelismo político. Existe um crescente universo digital de jornais digitais polarizados politicamente, ou que desenvolvem estratégias de monetização assentes na produção de conteúdos patrocinados (branded content). Estas práticas conflituam com as Incompatibilidades definidas no Artigo 3º do Estatuto dos Jornalistas (Lei nº 1/99), nomeadamente o exercício do jornalismo em acumulação com funções de marketing, relações-públicas, assessoria de imprensa e consultoria em comunicação ou imagem, bem como de planificação, orientação e execução de estratégias comerciais (alínea b). A atual legislação não garante uma efetiva regulação destes aspetos e multiplicam-se os casos de incumprimento, prejudicando a transparência do jornalismo e a credibilidade dos jornalistas face aos cidadãos.

O indicador **Autonomia Editorial** assinala 38% - risco médio. A ligeira melhoria em relação ao ano anterior (46%) reflete a existência de menos casos reportados de tentativas de interferência do poder político nas decisões das direções de informação dos meios de comunicação social. As restrições causadas pela pandemia no acesso à informação também se desagravaram em 2021. Portugal dispõe de um quadro legal estabilizado de salvaguarda da independência dos jornalistas e existem mecanismos de denúncia das pressões dos poder político sobre conteúdos informativos. O artigo 12º do Estatuto do Jornalista (Lei nº 1/99) protege a autonomia editorial dos jornalistas e esta salvaguarda também existe nas leis sectoriais, designadamente na Lei de Imprensa (Artigo 1º), na Lei da Televisão (Artigo 26º) e na Lei da Rádio (Artigo 29º).

No caso dos media públicos, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) é obrigada a pronunciar-se sobre a nomeação e a demissão de diretores de informação e de programação. Os meios privados estão isentos deste procedimento e são menos escrutinados. Os principais canais privados de televisão privados não possuem um guia ético ou códigos de conduta consensualizados sobre como reportar nas áreas da política e da economia. Em termos práticos, a autonomia editorial está ameaçada pela persistência de situações de precariedade laboral, e pela fraqueza estrutural de uma cultura profissional de autorregulação nas redações. Esta debilidade é mais acentuada no meio digital, onde muitas das novas publicações não possuem sequer conselhos de redação, a profissionalização dos quadros é menor e existe mais insegurança nos vínculos laborais.

O indicador **Media Audiovisuais, Plataformas Online e Eleições** marca 22% - risco baixo. O pluralismo político é uma obrigação estipulada na Lei da Televisão e na Lei da Rádio, e a ERC está mandatada para

monitorizar a diversidade de atores políticos nos media. No caso dos media públicos, esta obrigação é reforçada através dos contratos de concessão de serviço público. A Lei n.º 72-A/2015, de 23 de Julho, estabelece o regime jurídico da cobertura jornalística em período eleitoral e impede a propaganda política através de meios de publicidade comercial. A melhoria deste indicador em relação ao ano anterior (33%) traduz o bom desempenho dos principais canais de televisão generalistas e informativos no cabo durante as eleições presidenciais de 2021 e nas eleições legislativas (antecipadas) de 2022, que se articularam para assegurar a presença equitativa de todos os candidatos nos debates televisivos. Existem défices ao nível da regulação das plataformas digitais, que também são legalmente abrangidas pela proibição de distribuir propaganda eleitoral através de meios de publicidade comercial mas escapam a uma regulação efetiva. É urgente rever o quadro legal de regulação dos media, adaptando à realidade digital e prevendo os novos mecanismos de interferência e expressão da visibilidade e da participação políticas. A cultura jornalística portuguesa continua muito centrada na cobertura das atividades dos partidos com assento parlamentar, prejudicando a representatividade de atores políticos fora desta esfera.

O indicador **Regulação dos Recursos dos Estado e Apoio ao Setor dos Media** indica 33% - risco baixo. Portugal não tem uma política pública consolidada de apoio aos media. Os subsídios existentes consistem no porte pago para a imprensa local e regional, e um conjunto de fundos disponíveis para as empresas através de candidaturas a projetos competitivos geridos pelas CCDR's (Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional) nas áreas da digitalização, profissionalização e produção de conteúdos. Estes projetos são pouco conhecidos e decorrem com alguma opacidade em termos de comunicação pública de resultados. Em 2020 o Governo aprovou um pacote de 15 milhões de euros sob a forma de compra antecipada de publicidade institucional, destinados a aliviar as quebras sofridas em receitas publicitárias e vendas provocadas pela pandemia de Covid-19. Tratou-se de uma medida excecional e o pacote não foi renovado em 2021. Um relatório elaborado pela ERC (2021) indica que mais de 52% por cento dos órgãos de comunicação social continuava a apresentar contração de receitas no 1º trimestre de 2021. A pandemia afetou em particular a imprensa e as rádios locais e regionais, exigindo políticas específicas de apoio a estes setores mais fragilizados.

A Fundação Calouste Gulbenkian, uma entidade cultural privada, anunciou em 2021 o fim do programa de bolsas de apoio à investigação jornalística, reduzindo ainda mais as iniciativas de apoio direto a jornalistas. O baixo risco alcançado por este indicador prende-se com a efetiva regulação da transparência da publicidade institucional, que está sujeita à monitorização da ERC.

O indicador **Independência, Governação e Financiamento do Serviço Público de Media** assinala 3% - risco baixo. O serviço público de Rádio e Televisão (RTP) é sustentável, e o modelo de governança independente. O Conselho Geral Independente (CGI) é o órgão de supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão previstas no contrato de concessão celebrado entre a sociedade e o Estado. Compete-lhe escolher o Conselho de Administração, baseado na apresentação de um projeto estratégico. O CGI está mandatado para monitorizar a adequação e cumprimento do projeto estratégico através da produção de relatórios de avaliação intercalar. A RTP é financiada através da cobrança da CAV (Contribuição para os Media Audiovisuais), uma taxa de 2,85 euros paga pelos contribuintes através da fatura de eletricidade.

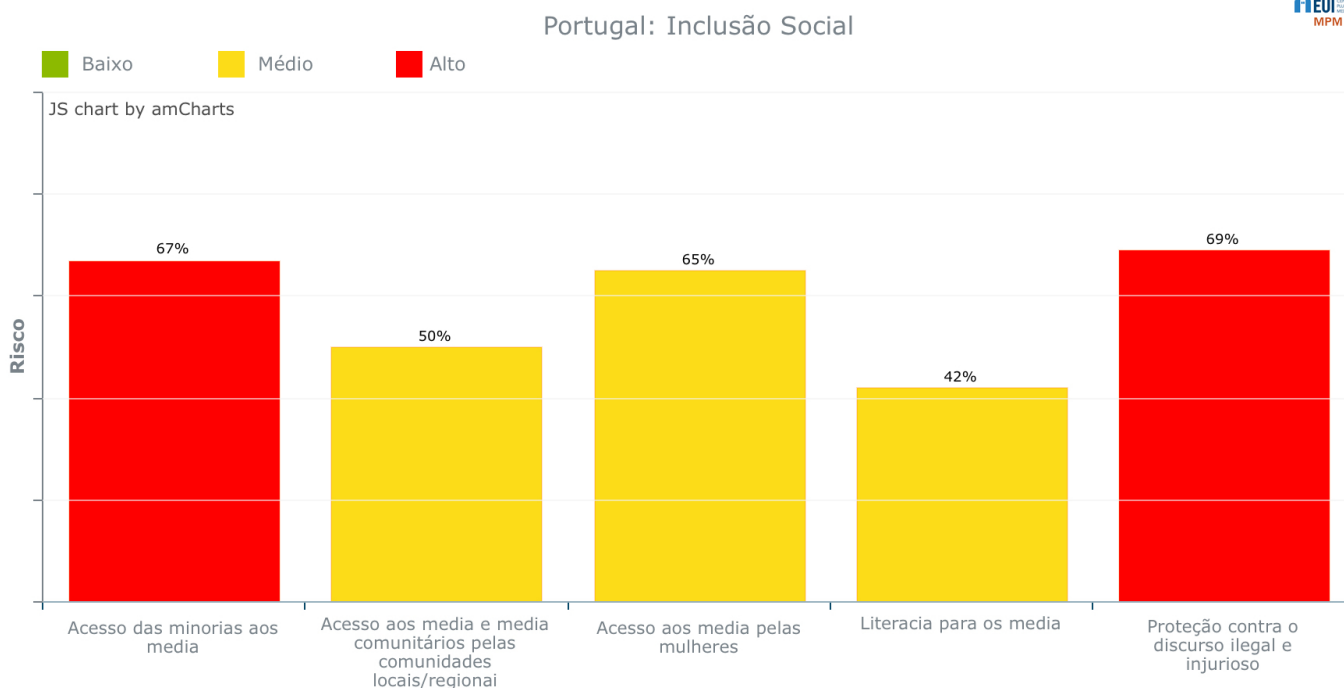
No caso da Lusa - Agência de Notícias de Portugal S.A., o financiamento depende da Lei do Orçamento Geral do Estado. No último trimestre de 2021, Portugal registou uma crise política que levou à queda do governo e posterior convocação de eleições legislativas antecipadas em janeiro de 2022. Esta situação causou atrasos sucessivos na aprovação do financiamento e na assinatura do novo contrato que rege as



obrigações de serviço público (2022-2027), forçando a administração da Lusa a recorrer à banca para garantir o pagamento de salários e fornecedores. O Estado detém 50,14% do capital social da Lusa e, pela primeira vez na história da agência, um acionista privado detém 45.71% do restante capital social. Trata-se do acionista Global Media e Páginas Civilizadas, ambos pertencentes ao grupo Bel, detido pelo empresário Marco Galinha. Esta situação exige o reforço da monitorização sobre a independência da Lusa.

### 3.4. Inclusão social (59% - Médio risco)

O domínio da *Inclusão Social* diz respeito ao acesso aos media por parte de grupos específicos na sociedade: minorias, comunidades locais e regionais, mulheres e pessoas com deficiência. A área da *Inclusão Social* também analisa o ambiente de literacia mediática do país, incluindo as competências digitais da população em geral. Na edição de 2021 do MPM, foi adicionado um novo indicador ao domínio da *Inclusão Social*, para avaliar os novos desafios emergentes do uso das tecnologias digitais: a proteção contra discursos ilegais e passíveis de dano. Devido a esta modificação nos indicadores, a comparação com edições prévias do MPM deve ser feita com cautela.



O domínio da **Inclusão Social** apresenta um risco médio, com 59%, mais três pontos percentuais do que no relatório de 2021 (56%).

O indicador **Acesso aos Media por parte de Minorias** apresenta um risco elevado (67%), mantendo a mesma percentagem do relatório de 2021. Os problemas identificados permanecem os mesmos: a representação limitada da diversidade sócio-cultural, quer em termos de cobertura mediática (apesar de casos esporádicos de notícias mais aprofundadas sobre trabalhadores migrantes - por exemplo, a exploração de trabalhadores migrantes nas estufas de Odemira), quer em termos da escassez de programas que promovam a diversidade cultural e os interesses das minorias. O racismo é também um problema estrutural nos meios de comunicação social portugueses, que, por sua vez, se reflete na escassa presença de jornalistas racializados (em particular, na televisão) e na ausência de fontes, peritos ou comentadores racializados sobre outras questões que não o próprio racismo e a discriminação étnico-racial. A atmosfera política afetou, de modo negativo, a representação das minorias, nomeadamente devido à ascensão do partido populista de extrema-direita Chega. Relativamente ao sub-indicador do acesso aos

*media* por parte de pessoas com deficiência, o quadro legal e as políticas públicas implementadas são adequados. De acordo com o Relatório de Regulação da ERC relativo a 2020 (ERC, 2021), os principais canais de televisão de sinal aberto oferecem emissões com sinalética, áudio-descrição e legendagem, respeitando as obrigações estabelecidas no plano plurianual da Entidade Reguladora.

O indicador **Acesso aos *Media* para as Comunidades Locais e Regionais e para os *Media* Comunitários** apresenta um risco médio (50%), com a mesma pontuação que no relatório do ano passado. Os *media* comunitários não têm reconhecimento legal em Portugal, embora os *media* locais e regionais tendam a ser vistos como meios de comunicação de proximidade e/ou baseados na comunidade. Algumas iniciativas ou projetos mediáticos de âmbito cultural ou social, sobretudo na web, podem ser classificados como *media* comunitários, mas, na realidade, a sua independência, bem como a dos meios de comunicação locais, está em risco, principalmente devido a dificuldades financeiras e económicas. Outro risco advém do facto de as suas audiências e o seu impacto efetivo nas comunidades não serem conhecidos. A concentração da propriedade dos *media* e a diminuição do valor e da sustentabilidade dos meios de comunicação locais, apesar da existência de diversos subsídios estatais (distribuídos a nível nacional), são outros fatores de preocupação.

O indicador **Acesso aos *Media* por parte das Mulheres** é de risco médio-alto (65%), mantendo a mesma percentagem da edição anterior do MPM. O desequilíbrio de género no que diz respeito às representações mediáticas (incluindo estereótipos), às fontes, aos/às especialistas e às posições de liderança tem sido sistematicamente apontado em relatórios anteriores. O relatório do Global Media Monitoring Project 2020, relativo a Portugal, concluiu que as notícias que desafiam os estereótipos de género representam apenas 2% do total das notícias analisadas, alertando também para a escassez da presença de mulheres especialistas ouvidas enquanto fontes nas peças jornalísticas (GMMP, 2021). Esta tendência foi também identificada pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC, 2021).

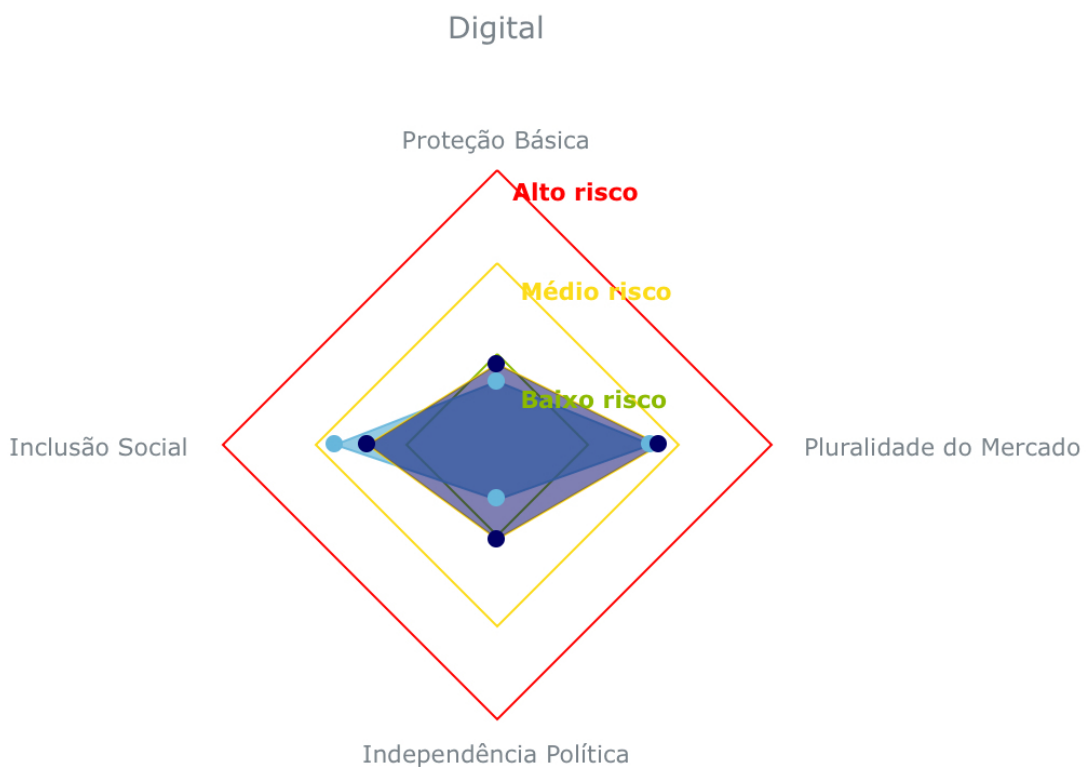
O indicador **Literacia Mediática** é de risco médio (42%), uma percentagem estável em comparação com o relatório do ano passado. A sociedade civil demonstra uma crescente proatividade no que diz respeito à presença da literacia mediática na educação não-formal. No entanto, a escala e a diversidade destas iniciativas ainda carecem de políticas públicas coerentes e unificadas. Apesar da existência de programas de formação em educação para os *media* e cidadania digital para professores, a literacia mediática apenas está presente numa escala limitada ao nível dos currículos em contexto escolar e, sobretudo, em relação com outras áreas, tais como o trabalho sobre textos e narrativas jornalísticas.

O indicador **Proteção contra Discursos Ilegais e Passíveis de Dano** apresenta um risco elevado (69%), mais 13 pontos percentuais em relação à edição anterior do MPM. O contexto pandémico foi a questão social que mais gerou e alimentou a desinformação em Portugal. Em 2021, e de acordo com os especialistas entrevistados para este relatório, a desinformação (ainda que com um impacto menor do que noutros países europeus) aparentou estar mais organizada, tendo inclusive mobilizado protestos nas ruas. A polarização criada pela pandemia pode ter sido o motor para alguns pseudo-peritos negacionistas ganharem visibilidade nos meios de comunicação social, em particular nos *media* ideologicamente mais posicionados à direita (imprensa escrita e/ou *online*), mas também nos canais privados de televisão (SIC e TVI/CNN Portugal), usando os argumentos da liberdade de expressão e do pluralismo para justificar o espaço/tempo dado a esses comentadores. Todas estas questões são atualmente objecto de investigação em de projetos transnacionais (incluindo Portugal como país participante), tais como o H2020 Eumeplat ou o EDMO Iberifier. O discurso do ódio está legalmente definido no Código Penal (artigo 240º). Contudo, permanecem críticas à definição demasiado restrita do discurso de ódio e da sua criminalização, para além

do facto de a grande maioria das ocorrências de discurso de ódio não serem comunicadas às autoridades (ECRI, 2018). Em julho de 2021, o Governo anunciou, no contexto do Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (2021-2025), o compromisso de avaliar uma possível revisão da legislação em torno da anti-discriminação e do discurso de ódio, incluindo a revisão do artigo 240º do Código Penal.

## 4. Pluralismo no ambiente online: avaliação dos riscos

Portugal: Áreas de risco para o pluralismo nos média



JS chart by amCharts

CEMI  
CENTRE FOR MEDIA  
PLURALISM AND  
MEDIA FREEDOM  
MPM 2022

### Proteção Fundamental

Em termos de proteção da liberdade de expressão online, existem salvaguardas claramente definidas por lei seguindo os padrões internacionais de direitos humanos. Em geral, não há restrições à liberdade de expressão – online ou offline. O quadro jurídico e as políticas no contexto da pandemia têm sido 'proporcionais' tendo em conta o objetivo legítimo prosseguido. Referimo-nos em particular à legislação tanto sobre o “layoff” como sobre o combate à pirataria digital <sup>[NOTA\_1302]</sup>. Não há evidência de restrições à legalidade. Em relação a algumas medidas de bloqueio, filtragem e remoção de conteúdo da Internet, elas têm sido orientadas para a proteção da propriedade intelectual contra a pirataria online, como acontece com o bloqueio de transmissões ilegais de eventos esportivos (Memorando de Entendimento, 2015). Relativamente à Covid-19, algumas restrições foram em regra proporcionais à proteção dos objetivos de saúde pública (nos termos da Constituição portuguesa) (Cádima, 2021a).

No que diz respeito à profissão jornalística, suas normas e proteção, e especificamente em termos de segurança digital, existem ultimamente algumas ameaças à segurança online dos jornalistas. De facto, a situação mudou significativamente com o ataque de ransomware ao jornal Expresso e aos canais de TV do grupo Impresa. Várias fontes também interpretaram este ataque como um ataque à liberdade de imprensa. Por outro lado, pensando em possíveis ataques a mulheres jornalistas, não há praticamente nenhuma ameaças online contra mulheres jornalistas.

No que diz respeito à penteração dos meios tradicionais e ao acesso à Internet, a cobertura de banda larga de acesso à Internet mantém-se em risco médio: 86% da população portuguesa estava coberta por banda larga (30 MBps) em 2020. E cerca de 82% dos lares têm acesso à internet banda larga.

Na prática, existem salvaguardas regulatórias em relação à neutralidade da internet no país. No entanto, no que diz respeito a gestão do tráfego de rede pelos provedores de serviços de Internet (ISPs) permanecem alguns problemas e isso implica que há um risco médio neste âmbito (Anacom, 2020).

### **Pluralidade do mercado**

À semelhança do ano anterior, não é fácil ter acesso a informação atualizada sobre os mercados de *media* online. Os grupos principais em Portugal são a RTP (empresa pública do Estado), Impresa, Media Capital e Cofina. Nos últimos anos, as leis que regulamentam a propriedade dos grupos de *media* mantiveram-se as mesmas, não se verificando uma adaptação à realidade digital do ambiente mediático atual.

No digital, o consumo de notícias em Portugal raramente é feito de forma direta através do sistema noticioso, o que leva a alguma influência dos algoritmos e também à desinformação. De acordo com a informação mais recente, 78% do acesso a notícias *online* acontece de forma indireta: agregadores de notícias (5%), motores de busca (28%), redes sociais (24%), email (8%) ou notificações de telemóvel (13%) (OBERCOM, 2021; REUTERS, 2021). Apesar de não existir muita informação sobre o assunto, estima-se que empresas como a Google ou a Facebook sejam responsáveis por 60 a 75% de toda a publicidade *online*.

Vale a pena mencionar que um novo serviço de taxação de serviços digitais já uma realidade em Portugal, com uma taxa de 4.1% sobre a comunicação audiovisual comercial em plataformas de partilha de vídeo e subscrições de serviços *on demand*, em vigor desde fevereiro de 2021. A Diretiva 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de abril de 2019 (EU Directive on Copyright in the Digital Single Market) não foi transposta para a Legislação Portuguesa em consequência da não aprovação do Orçamento de Estado para 2022.

Apesar de o setor mediático em Portugal ter mostrado alguns sinais de recuperação em comparação com o ano anterior, este crescimento ainda é insuficiente para cobrir o impacto negativo da crise pandémica, especialmente dado que os mercados digitais e a expansão de plataformas *online* de *media* ainda não estão a ser consideradas na regulação, o que é motivo para alguma preocupação.

### **Independência Política**

A avaliação de risco na área da Independência Política online é 34%, mais elevada do que os 20% obtidos no score global. Este resultado pode vir a deteriorar-se, caso não sejam tomadas medidas adicionais para reforçar as debilidades identificadas. Destacamos a urgência em promover a autorregulação jornalística nos media sociais. Apenas a RTP possui orientações para a atuação dos jornalistas em ambiente digital e utilização de redes sociais. Esta reflexão não existe em nenhum dos media privados e também está ausente do Código Deontológico dos Jornalistas. É igualmente necessário criar mecanismos efetivos de regulação das plataformas digitais em termos de propaganda política comercial durante as campanhas eleitorais. A legislação atual proíbe a divulgação de propaganda mas não contempla outras formas de manipulação da opinião pública, distorção das mensagens políticas e manipulação da visibilidade e da representatividade políticas existentes na Internet. A legislação aplicável aos media nativos digitais remonta a 1999 e são necessárias novas regras para definir o enquadramento da profissão jornalística e distinguir os conteúdos jornalísticos de outras formas de informação, designadamente a comunicação estratégica e a advocacia política. Finalmente, a garantia do acesso universal a informação independente, rigorosa e verdadeira exige medidas específicas de apoio ao jornalismo, em particular aos setores mais afetados pela pandemia, ou seja, os media locais e regionais. O serviço público de qualidade precisa de políticas públicas de suporte e revisão em alta do financiamento atribuído de molde a satisfazer os desafios tecnológicos e a

luta contra a desinformação em ambiente digital.

## **Inclusão Social**

A Inclusão Social no ambiente online apresenta uma pontuação de 46%, com mais seis pontos percentuais do que o relatório do ano passado. Segundo o Eurostat (2019), apenas 52% da população tem competências digitais básicas ou acima do básico; 22% apresenta competências digitais baixas.

Desde a última edição do MPM, não houve mudanças efetivas no que diz respeito à proteção contra o discurso de ódio nas redes sociais. Não há dados concretos nem estatísticas relativas ao discurso de ódio *online*, pelo que a sua escala e disseminação permanecem desconhecidas. Também não houve desenvolvimentos relativamente à transposição da Diretiva 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho para a legislação nacional (Lei 74/2020, de 19 de novembro), com o objetivo de encorajar as plataformas de transmissão e de partilha de vídeos a tomarem medidas adequadas para proteger o público em geral contra a incitação ao ódio, à violência e ao terrorismo. Contudo, o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (2021-2025) inclui medidas como a promoção da literacia mediática e o desenvolvimento de mecanismos adequados para a moderação, registo e reporte do discurso de ódio *online* e da incitação à violência, reforçando o apoio à produção de conhecimento mais aprofundado sobre fenómenos de propagação de discursos de ódio e de incitação ao ódio e à violência, ou ainda prevendo a criação do Observatório Independente do Discurso de Ódio, Racismo e Xenofobia. No decurso de 2021, e tal como se afirma no Memorando sobre o combate ao racismo e à violência contra as mulheres em Portugal (Council of Europe, 2021), estava previsto o lançamento de uma campanha de sensibilização sobre a difusão do ódio *online*, com a participação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). No entanto, esta campanha ainda não foi divulgada.

Relativamente à proteção contra a desinformação, o Parlamento português aprovou em 2021 a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital (Lei 27/2021, de 17 de maio). No entanto, vários pontos do diploma foram questionados e amplamente discutidos após a sua aprovação, devido a receios de censura. Diversos organismos públicos (incluindo a Comissão de Carteira Profissional dos Jornalistas, o Presidente da República e, mais recentemente, em junho de 2022, a Provedora da Justiça) pediram ao Tribunal Constitucional a fiscalização da constitucionalidade do artigo 6º da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital. A decisão do Tribunal Constitucional ainda não foi proferida. As críticas ao artigo 6º fundamentam-se no receio de restrições arbitrárias à liberdade de expressão e nos poderes atribuídos à ERC na avaliação da desinformação e nas sanções aos seus criadores e/ou agentes.

## 5. Conclusões

### Proteção Fundamental

A **Proteção Fundamental** é uma área não crítica, no entanto, deve ser cuidadosamente monitorizada nos seus pontos mais sensíveis. Consideramos que é necessário reforçar a legitimidade dos órgãos reguladores, bem como a sua estrita independência, o que pode decorrer da nomeação partilhada dos seus membros entre o Presidente da República e a Assembleia da República (AR), e não exclusivamente pela AR.

Do nosso ponto de vista, é essencial estudar a questão da fusão entre a ERC e a Anacom (Cádima, 2022; CM, 2015; Ribeiro, 2015; Confraria, 2014; Rodrigues, 2002) com a brevidade possível, por um lado, para evitar situações repetidas de subfinanciamento da ERC e, por outro lado, para melhor adaptar o sistema mediático a um modelo de regulação mais alinhado com a contemporaneidade e com a nova era digital. Estamos convictos de que esta será a direção que poderá contribuir para um modelo de regulação mais robusto e transparente, menos capturável ou influenciado pelos regulados ou pelos atores mediáticos mais poderosos, pelos governos, e para uma visão mais escrutinada, plural, e consolidada do setor de media. Não podemos esquecer que o sistema de comunicação social português tem efectivamente três reguladores efectivos (ERC, AdC para a concorrência e Anacom para redes e serviços de comunicações electrónicas e radiocomunicações), o que naturalmente não agiliza o modelo de regulação.

A questão da precariedade dos jornalistas e o fortalecimento da autonomia e independência das redações são questões essenciais para a salvaguarda do pluralismo e a vitalidade do setor dos media. É essencial na medida do possível conjugar esforços entre as associações profissionais de jornalistas, os meios de comunicação e as empresas de media para uma maior eficácia em garantir a independência editorial e o respeito pelos padrões profissionais.

As recomendações para a área de **Proteção Fundamental** incluem:

- A lei de proteção de denunciadores de infrações (Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro) teve um período transitório de 180 dias. Entrou em vigor a 18 de junho de 2022. Em particular, recomendamos um acompanhamento assertivo da entrada em vigor desta lei para que sejam salvaguardadas as garantias de confidencialidade, anonimato e independência, com procedimentos bem definidos, acompanhando as denúncias pelos canais previstos na lei.
- Deve haver uma emenda à Lei de Imprensa para diferenciar entre “media de notícias jornalísticas” e todas os outros meios de comunicação que não produzem informação por jornalistas profissionais. Existe um consenso nesse sentido no Conselho Consultivo de Jornalismo da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), que reúne, para além da CCPJ, a Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação (CPMCS), a Associação Portuguesa de Imprensa (API) e a Sindicato dos Jornalistas. Essa também é uma forte recomendação do MPM, pois contribuirá muito para clarificar o setor.
- É necessário reforçar a legitimidade dos órgãos reguladores, bem como a sua estrita independência, que pode decorrer da nomeação partilhada dos seus membros entre o Presidente da República e a Assembleia da República (AR), e não exclusivamente pela AR.
- Por fim, apresentamos algumas recomendações no contexto digital. A primeira tem a ver com a neutralidade da rede e a necessidade de informação pública regular sobre o assunto no que diz

respeito à monitorização de ISPs e Telcos. O mesmo julgamos necessário relativamente às políticas públicas de remoção/filtragem/bloqueio de conteúdos online pelo Estado, ISPs e plataformas digitais. Deve haver informação clara e regular sobre este assunto. Também é essencial a regulamentação de algoritmos e blockchain, principalmente quando associados aos setores de media/novos media e publicidade. Recomendamos ainda que a União Europeia desenvolva urgentemente uma estratégia assertiva para preservar o conteúdo dos media noticiosos na Web.

### **Pluralidade do Mercado**

Existem ainda alguns riscos associados à Pluralidade dos *Media* em Portugal, dado que a legislação que cobre a propriedade dos grupos mediáticos não se alterou nos últimos anos. Quatro grandes grupos gerem o negócio nacional no sector, e esta realidade não sofreu alterações nas últimas décadas. Para além disso, o nível de transparência dessa gestão nem sempre é tão alto como seria desejado, e o jornalismo está por vezes exposto a interesses comerciais.

De um ponto de vista económico, apesar de a indústria de *media* revelar alguma recuperação do impacto da crise de COVID-19, não parece ser suficiente, o que indica que o próximos anos serão desafiantes para a sustentabilidade dos meios de comunicação.

Recomendações para a área de **Pluralidade do Mercado** dos *media*:

- O novo serviço de taxa digital sobre a comunicação audiovisual comercial em plataformas de partilha de vídeo e subscrições de serviços *on demand* tem sido eficaz em Portugal. Contudo, as leis que regulam a propriedade dos grupos de *media* não demonstram sinais de adaptação à nova realidade do ambiente mediático atual. Ainda existe muito por fazer no que toca à regulação dos mercados digitais.
- Nas políticas para os *media*, Portugal deve continuar a melhorar o seu sistema de controlo de transparência e propriedade, bem como reforçar a legislação na concentração dos meios de comunicação, tendo em conta a evolução digital do mercado e a necessidade de existir clareza e transparência na indústria.

### **Independência Política**

Os resultados apresentados pela área de Independência Política mostram a resiliência do setor aos trends depressivos acelerados pela pandemia, designadamente a deterioração da precariedade laboral no jornalismo e o agravamento da contração económica nos media locais e regionais. Resultam de um quadro regulatório protetivo da liberdade de imprensa e da autonomia dos jornalistas e inibidor de interferências diretas e indiretas do poder político nos media ao nível da titularidade e da gestão nas empresas de comunicação social. No entanto, o setor dos media informativos tem grandes fragilidades estruturais que comprometem o pluralismo, a diversidade e a qualidade dos conteúdos jornalísticos. É fundamental que a regulação se estenda com eficácia aos media digitais e às plataformas online, assegurando a sua transparência e contribuindo para uma distribuição menos desigual das receitas publicitárias. Vários estudos (Magna, 2021; ERGA, 2021) apontam que a televisão e o digital irão capturar em 2022 a quase totalidade do investimento em publicidade, agravando a crise nos media tradicionais. O jornalismo de investigação e a qualidade da informação têm sofrido grande erosão, reduzindo um recurso fundamental dos cidadãos para o escrutínio dos poderes político e económico. Neste macro quadro, as recomendações são as seguintes:



- O Estado deve providenciar um pacote contínuo de políticas públicas de suporte aos media, incluindo medidas de proteção do emprego e promoção de candidaturas a projetos que contribuam para a modernização e inovação no jornalismo. Devem ser considerados incentivos fiscais às empresas jornalísticas, em especial as de âmbito local e regional. Devem ser considerados subsídios diretos que estimulem a criação de novos leitores de publicações jornalísticas. Um conjunto de apoios públicos deve ser criado para promover o jornalismo de investigação, a literacia mediática e combater a desinformação;
- Deve haver uma reforma legislativa que compatibilize as exigências da regulação e da transparência dos media com a realidade do universo dos media digitais, sujeito a dinâmicas de polarização política e monetização comercial. Estas práticas proliferam no ambiente digital e são incompatíveis com os valores de independência e imparcialidade exigidos aos jornalistas em Portugal;
- A comunidade profissional dos jornalistas deve empenhar-se no diálogo com os reguladores dos media (Comissão da Carteira Profissional dos Jornalistas e Entidade Reguladora para a Comunicação Social) e com os representantes dos vários setores (imprensa, rádio, televisão) para reforçar os consensos éticos em torno da autorregulação, avaliar qual o grau efetivo de paralelismo político nos conteúdos informativos, e sugerir propostas concretas de alteração legislativa no contexto digital global, sobretudo europeu, que permitam proteger o jornalismo e os jornalistas.

## **Inclusão Social**

Esta área crítica requer um trabalho multidimensional, sobretudo no que diz respeito aos indicadores Acesso aos *Media* por parte de Minorias e Proteção contra Discursos Ilegais e Passíveis de Dano, que apresentam, em particular, um elevado risco para o pluralismo dos *media*. Relativamente ao indicador Acesso aos *Media* por parte das Mulheres, que apresenta um risco médio-elevado, consideramos que o seu resultado consubstancia um desequilíbrio de longo prazo, que deve ser seriamente abordado através de políticas públicas especificamente direcionadas para as representações mediáticas de género, bem como através de um esforço partilhado que envolva várias instituições para além dos *media*.

As recomendações para o domínio da Inclusão Social são as seguintes:

- Relativamente ao Acesso aos *Media* por parte de Minorias, continuamos a recomendar a promoção de políticas públicas centradas na sensibilização para a promoção de uma representação mediática mais diversificada e não estereotipada, além de políticas específicas para o recrutamento de jornalistas racializados. Além disso, devem ser promulgadas disposições para legitimar, encorajar e proteger os *media* locais e comunitários.
- Sugerimos também a implementação de políticas dirigidas à monitorização eficaz do discurso de ódio *online* e à consolidação da literacia mediática e da cidadania digital como instrumentos para combater o discurso de ódio e promover os direitos humanos.

## 6. Referências

- ANACOM (2020). RELATÓRIO RELATIVO À NEUTRALIDADE DA REDE – de maio 2019 a abril 2020. [https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioNN052019\\_042020.pdf?contentId=1543301&field=ATTACHED\\_FILE](https://www.anacom.pt/streaming/RelatorioNN052019_042020.pdf?contentId=1543301&field=ATTACHED_FILE)
- Bacelar, R. (12/1/2021). MEO, NOS e Vodafone: o retrocesso na Internet ilimitada. 4gnews, 12/1/2021. <https://4gnews.pt/meo-nos-e-vodafone-o-retrocesso-na-internet-ilimitada/>
- Cádima, F. R. (2021). “Covid-19 em Portugal e o apoio aos media”. In Cádima, F. R. e Ferreira, I. (2021). *Perspectivas multidisciplinares da Comunicação em contexto de Pandemia (Vol II)*, pp. 30-46. Lisboa: ICNOVA.
- Cádima, F. R. (2021a). Covid-19 em Portugal: do “negacionismo” e da negligência ao estado de emergência. In Cádima, F. R. e Ferreira, I. (2021). *Perspectivas multidisciplinares da Comunicação em contexto de Pandemia (Vol. I)*, pp- 6-29. Lisboa: ICNOVA.
- CONSTITUTION OF THE PORTUGUESE REPUBLIC SEVENTH REVISION [2005] <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf>
- Council of Europe (2021). Memorandum on combating racism and violence against women in Portugal. Commissioner for Human Rights. URL: <https://rm.coe.int/memorandum-on-combating-racism-and-violence-against-women-in-portugal-/1680a1b977>
- Durães, P. (2021). *Recuperação foi a palavra de ordem no primeiro semestre*. Meios & Publicidade, nº 891, de 13 de agosto de 2021, pp. 18-24.
- ECRI (2018). *Relatório da ECRI sobre Portugal (quinto ciclo de controlo)*. Strasbourg: Council of Europe.
- ERC (2021). *Relatório de Regulação 2020*. Lisbon: ERC.
- ERC (2021a). Perguntas & Respostas – Concorrência, Concentração, Pluralismo. <https://www.erc.pt/pt/fs/perguntas-respostas#CONCORRENCIA>
- ERC (2021b). Media (Press, Radio, TV). Implications of the Covid-a9 Crisis in the Economic Conditions of the Media Sector. URL: <https://www.flipsnack.com/ercpt/implica-es-da-crise-covid-19-nas-condi-es-economicas-dos-media/full-view.html>
- ERGA (2021). Erga Report Economic impact of the COVID-19 crisis on the media and audiovisual sectors 2021. URL: <https://erga-online.eu/wp-content/uploads/2021/12/ERGA-AG2-2021-Report-Economic-impact-of-the-COVID-19-crisis-on-the-media-and-audiovisual-sectors.pdf>
- European Commission (2021). *Economic forecast for Portugal in* <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/portugal/economic-forecast-portugal>
- Figueiredo, J. P. and Calado, V. (2021). *Infoentretenimento - Possíveis Abordagens Regulatórias*. Coimbra: Livraria Almedina.
- GMMP (2021). Global Media Monitoring Project 2020. Portugal: National Report. URL: <https://whomakesthenews.org/wp-content/uploads/2021/07/Portugal-GMMP-2020.pdf>
- Gov.pt (2022). “Redução do défice consolida a trajetória de contas certas”. March, 25. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=reducao-do-defice-consolida-a-trajetoria-de-contas-certas>
- Grosso, M. (2022). “‘Foi um ataque à liberdade de imprensa’, diz diretor do Expresso sobre ataque informático”. Rádio Renascença online, 6 de janeiro. <https://rr.sapo.pt/noticia/pais/2022/01/06/foi-um-ataque-a-liberdade-de-imprensa-diz-diretor-do-expresso-sobre-ataque-informatico/267222/>
- INE (2021). Censos 2021 – Resultados Provisórios. [https://www.ine.pt/scripts/db\\_censos\\_2021.html](https://www.ine.pt/scripts/db_censos_2021.html)
- Law 27/2021 (Portuguese Frame for the Human Rights in the Digital Era). URL: <https://files.dre.pt/1s/2021/05/09500/0000500010.pdf>
- Law 74/2020 (2020). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=NIM:289971>.

Law 2/99 (Press Law). URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1999-34439075>

Law 54/2010 (Radio Law): URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2010-73895551>

Law 27/2007 (Television Law). URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2007-34561375>

Law 78/2015 (Transparency Law). URL: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/78-2015-69889523>

Law 72-A/2015 (Estabelece o Regime Jurídico da Cobertura Jornalística em Período Eleitoral, regula a Propaganda Eleitoral através de Meios de Publicidade Comercial). URL: [https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/RegimeJuridicoCoberturaJornalisticaPeriodoEleitoral\\_Simples.pdf](https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimeJuridicoCoberturaJornalisticaPeriodoEleitoral_Simples.pdf)

Memorando de Entendimento: combate à pirataria e à violação de direitos de autor e de direitos conexos online (2015). <https://www.dns.pt/pt/noticias/memorando-de-entendimento-combate-a-pirataria-e-a-violacao-de-direitos-de-autor-e-de-direitos-conexos-online/>

OBERC.COM (2021). *Os submercados da atenção: Dinâmicas de acesso a notícias online*. in [https://obercom.pt/wp-content/uploads/2021/11/Submercados\\_atenc%CC%A7a%CC%83o\\_FINAL\\_9Nov.pdf](https://obercom.pt/wp-content/uploads/2021/11/Submercados_atenc%CC%A7a%CC%83o_FINAL_9Nov.pdf)

REUTERS (2021). Reuters Institute Digital News Report 2021 in [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital\\_News\\_Report\\_2021\\_FINAL.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-06/Digital_News_Report_2021_FINAL.pdf)

Rosa, M. M. (2021). Between market recovery and market regulation. ImpactCEE Conference, Poznań. In <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Between%20market%20recovery%20and%20market%20regulation%20-%20Margarida%20Matos%20Rosa.pdf>

STATISTA (2021). *Share of pay TV subscribers in Portugal in 1st half of 2020 and 1st half of 2021* in <https://www.statista.com/statistics/1277101/share-pay-tv-subscribers-portugal/>

ENTREVISTAS

Ana Pinto Martinho e Miguel Crespo, investigadores no MediaLab ISCTE-IUL e especialistas em desinformação.

Carlos Duarte, professor auxiliar na Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa e especialista em acessibilidade.

Isabel Férrin, professora associada (aposentada) na Universidade de Coimbra e especialista em media e minorias étnicas.

Maria José Brites, professora associada na Universidade Lusófona e especialista em literacia mediática.

## ANEXO I. EQUIPA

Primeiro nome	Apelido	Posição	Instituição	MPM2022 CT Coordenador nacional MPM 2021
<i>Francisco</i>	<i>Rui Nunes Cádima</i>	<i>Coordinator of the ICNOVA Diversity and Pluralism Observatory</i>	<i>ICNOVA - Nova Institute of Communication (FCSH - Universidade Nova de Lisboa)</i>	X
<i>Carla</i>	<i>Baptista</i>	<i>Researcher; Teacher</i>	<i>ICNOVA - Nova Institute of Communication (FCSH - Universidade Nova de Lisboa)</i>	
<i>Marisa</i>	<i>Torres Da Silva</i>	<i>Researcher; Teacher</i>	<i>ICNOVA - Nova Institute of Communication (FCSH - Universidade Nova de Lisboa)</i>	
<i>Patrícia</i>	<i>Abreu</i>	<i>PhD student</i>	<i>NOVA FCSH</i>	

## ANEXO II. GRUPO DE PERITOS

O Grupo de Especialistas é composto por personalidades com amplo conhecimento e reconhecida experiência no campo dos media. O papel do Grupo de Especialistas era rever as respostas da equipe portuguesa a 16 variáveis das 200 que compõem o MPM2021. Consultar o ponto de vista de especialistas reconhecidos visa maximizar a objetividade das respostas dadas a variáveis cuja avaliação pode ser considerada como subjetiva e, portanto, garantir a precisão dos resultados finais do MPM. No entanto, é importante destacar que o relatório final do país não reflete necessariamente as opiniões individuais dos especialistas que participaram. Representa apenas as opiniões da equipe nacional do país que realizou a coleta de dados e tem a autoria do relatório.

Primeiro nome	Apelido	Posição	Instituição
<i>Elsa</i>	<i>Costa e Silva</i>	<i>Researcher; Teacher</i>	<i>Communication and Society Research Center</i>
<i>Catarina</i>	<i>Burnay</i>	<i>Researcher; Teacher</i>	<i>CECC - Research Center for Communication and Culture</i>
<i>João</i>	<i>Palmeiro</i>	<i>API President</i>	<i>API - Associação Portuguesa de Imprensa</i>
<i>Pedro</i>	<i>Braumann</i>	<i>Member of the Board</i>	<i>CPMCS - CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL</i>
<i>Carla</i>	<i>Martins</i>	<i>Head of Media Transparency Unit - ERC</i>	<i>ERC</i>

<i>Sofia</i>	<i>Branco</i>	<i>President</i>	<i>Sindicato dos Jornalistas - Union of Journalists</i>
<i>Margarida</i>	<i>Guerra</i>	<i>Partner</i>	<i>OhMyDigital</i>

**Relatório do Projeto de Pesquisa**

Publicação -  
Julho 2022

doi:10.2870/133012

ISBN:978-92-9466-322-1

QM-09-22-307-PT-N



Publications Office  
of the European Union

