

As Prioridades e os Desafios da Regulação dos Média em Portugal

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

Mariana Lameiras

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

Resumo

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

Palavras-chave

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

Introdução: A Regulação dos Média e Desafios do Digital

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A Atividade Deliberativa da Entidade Reguladora Para a Comunicação Social

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

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

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

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

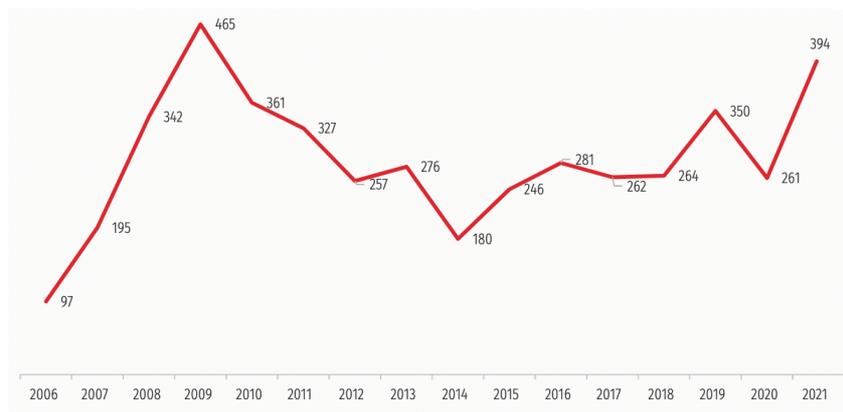


Figura 1 Número de deliberações aprovadas pelo Conselho Regulador da ERC entre 2006 e 2021. Dados retirados do *Relatório de Regulação 2021* (Entidade Reguladora para a Comunicação Social, 2022, p. 56).

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

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

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

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

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

Metodologia

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

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

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

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

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

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

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

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

A Regulação dos Média nas Agendas Científicas

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



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

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

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

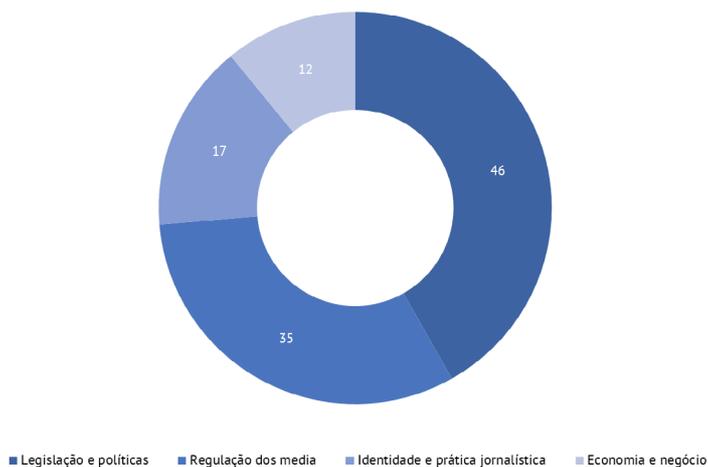


Figura 3 Frequência dos temas principais por artigos (2013–2022).

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

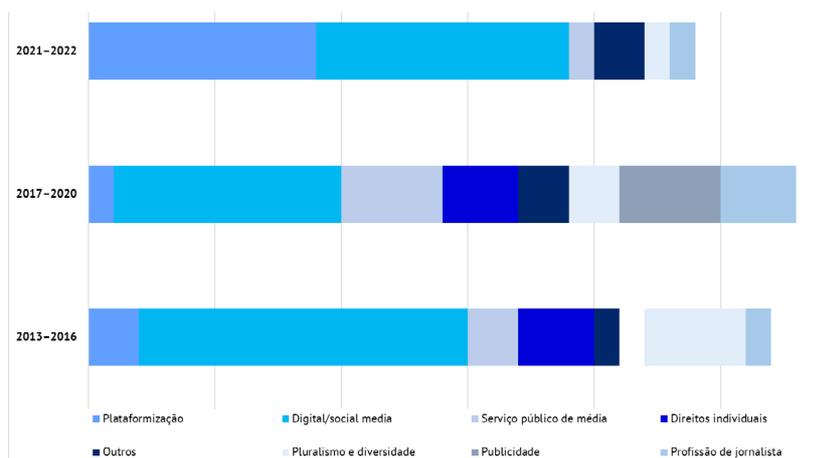


Figura 4 Frequência dos aspetos específicos abordados nos artigos por intervalos temporais (2013–2016; 2017–2020; 2021–2022).

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

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

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

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

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

Tema principal: Legislação e políticas (N=46)

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

Tema principal: Regulação dos média (N=35)

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

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

Notas de Discussão Finais

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

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

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

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

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

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

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

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

Agradecimentos

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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