

**PLURALISMO E DIVERSIDADE NA TELEVISÃO GENERALISTA:
QUESTÕES METODOLÓGICAS NO QUADRO DOS ESTUDOS
COMPARATIVOS NO CONTEXTO EUROPEU**

Francisco Rui Cádima¹

Resumo: Para além de um enquadramento dos contextos legal e teórico relativos aos tópicos centrais desta pesquisa – nomeadamente a questão do pluralismo e a questão da diversidade –, esta comunicação tem como objetivo e hipótese do trabalho principal sistematizar algumas das questões metodológicas fundamentais para uma análise transversal destas temáticas, em particular no domínio dos estudos comparativos dos sistemas televisivos de diferentes países, neste caso concreto aplicadas ao conjunto dos Estados membros europeus e às suas redes de televisão generalista. Pretende-se trabalhar sobre o reconhecimento do pluralismo/diversidade na televisão generalista como uma parte intrínseca da liberdade de imprensa e de expressão e como objetivo político da legislação no quadro dos media audiovisuais. E ainda refletir sobre as metodologias para a salvaguarda do acesso à antena pelos diversos grupos culturais e sociais, pelos grupos minoritários, sub-culturas juvenis, por exemplo, e finalmente sobre a comunicação política diversa, equilibrada e imparcial na televisão.

Palavras-chave: Pluralismo; diversidade; televisão; liberdade de expressão.

Contato: frcadima@fesh.unl.pt

Introdução

Nesta abordagem de algumas principais questões metodológicas para a análise do pluralismo no contexto das redes de televisão generalista dos sistemas televisivos dos Estados membros europeus, começaremos por um enquadramento histórico e uma abordagem do contexto jurídico-político relativo os tópicos referidos.

Não parecendo ser uma questão “atual”, por vezes sendo mesmo “inoportuna”, o debate em torno da questão do pluralismo, apesar da multiplicidade da oferta de canais, plataformas, redes, etc., faz hoje, paradoxalmente, cada vez mais sentido. Por um lado, a multiplicidade de meios e plataformas está a ampliar um modelo discursivo que integra a “não-inscrição” de importantes práticas plurais. Por outro, emerge no sistema um

¹ Departamento de Ciências da Comunicação - FCSH/NOVA.

Cádima, Francisco Rui. 2016. “Pluralismo e diversidade na televisão generalista: questões metodológicas no quadro dos estudos comparativos no contexto europeu”. In *Atas do V Encontro Anual da AIM*, editado por Sofia Sampaio, Filipe Reis e Gonçalo Mota, 505-513. Lisboa: AIM. ISBN 978-989-98215-4-5.

quadro crítico que nos leva a considerar essencialmente o carácter “reductor” do conceito.

Na perspetiva de uma obter visão mais alargada do problema e de simultaneamente se considerar o conjunto da experiência europeia neste domínio, foi introduzido um modelo de monitorização a partir de um projeto de implementação em 2014, designado por Media Pluralism Monitor, centrado no Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) do Instituto Europeu de Florença.² Em 2015 este modelo de monitorização passa a contar também com os dados de Portugal, sendo que a equipa do projeto está centrada na FCSH/NOVA, e é coordenada pelo autor, participando também os investigadores e docentes da FCSH Marisa Torres da Silva e Luís Oliveira Martins.

Breve genealogia

A Comissão Europeia lançava, em 1992, uma importante iniciativa europeia, que, embora não tendo tido consequências, importa não esquecer. Sobretudo por isso mesmo – pelo facto de não ter tido consequências. Designada como Livro Verde sobre o «Pluralismo e concentração dos média no mercado interior – Avaliação da necessidade de uma ação comunitária»,³ esta iniciativa tinha por objetivo apresentar uma primeira avaliação da necessidade de propor uma ação, no plano comunitário, justamente em matéria de concentração dos média.

O projeto vinha na sequência de solicitações específicas do Parlamento Europeu, designadamente em resposta às resoluções de 15 de Janeiro de 1990 e de 16 de Setembro de 1992, que pretendiam limitar a concentração dos média a fim de salvaguardar o pluralismo.

O facto é que o Livro Verde sobre o pluralismo e a concentração não produziu resultados. O que significa que no quadro comunitário predominou, na prática, uma estratégia de não interferência nesta questão. Assim, as operações de concentração ficaram a ser reguladas pelos mercados - e pelo

² Ver o site do projeto: <http://monitor.cmpf.eui.eu/>

³ Pluralismo e concentração dos média no mercado interior – Avaliação da necessidade de uma ação comunitária. Doc.COM (92) 480 final, de 23 de Dezembro de 1992.

direito da concorrência – tendo sido abandonada a Diretiva específica sobre esta matéria.

Foi então adotada a chamada Opção I, que considerava que a solução final poderia ser a não intervenção no plano comunitário, muito embora existissem outras opções, por assim dizer ‘ativas’, previstas no documento, a saber, as Opções II e III, sendo uma relativa à transparência e outra relativa à harmonização das diferentes legislações.

Este tipo de decisões da CE, que na sua filosofia de base se tem mantido desde então, tem por vezes sido contraditada por posições do Conselho da Europa. Recorde-se, por exemplo a Recomendação R (99)1, de 19 de Janeiro de 1999, dirigida pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa aos Estados-Membros sobre medidas destinadas a promover o pluralismo dos meios de comunicação social, onde o Conselho pretendia que fossem adotadas medidas face ao contínuo crescimento de posições dominantes cruzadas no sector de média, com naturais implicações no domínio do pluralismo.

Recorde-se, também, o documento do Comité Económico e Social «Pluralismo e Concentração nos Meios de Comunicação» (Bruxelas, CES 364/2000, de 29 de Março) onde se propunha, nomeadamente:

- i) combater os abusos de posições dominantes;
- ii) encorajar as redes comerciais de rádio e de televisão e os operadores de radiodifusão digital a respeitarem a diversidade das opiniões e o pluralismo e a difusão de programas culturais e educativos, incluindo os destinados aos menores;
- iii) promover o desenvolvimento dos programas radiodifundidos de interesse público, os quais devem assegurar tanto uma informação independente como emissões culturais, educativas e de lazer, programas que devem ser acessíveis a todos os cidadãos europeus;
- iv) salvaguardar a independência editorial em todos os meios de comunicação de pressões quer internas quer externas, inclusive pressões por parte do governo, de forma a melhorar a qualidade e a fiabilidade da informação (...)

Recorde-se, na mesma linha, algumas conclusões e recomendações do relatório *Transnational media concentration in Europe*, de 2004, que

basicamente considerava que as leis nacionais e europeias de concorrência eram, em geral, insuficientes para lidar com o impacto que a concentração dos media tem sobre a liberdade de expressão, o pluralismo e a diversidade cultural. Registe-se o referido então sobre atribuições específicas dos diferentes países:

Member States should (...) i) include the contribution to freedom of expression and information and pluralism of opinions as an obligatory objective when granting broadcasting licences; ii) enforce a clear separation between political authorities and the media and ensure that all decisions taken by public authorities regarding the media are transparent; iii) strengthen their action to secure media pluralism and the editorial independence of the media through legislation or other means; iv) In addition, media organizations should adopt functioning self-regulatory mechanisms to safeguard editorial independence.⁴

O Parlamento Europeu abordava então questões pouco usuais neste âmbito, como, por exemplo, matéria de acesso e de conteúdos, do direito a ser informado, da não discricionariedade dos atores sociais, culturais e políticos, dos perigos do negócio da publicidade poder vir a controlar parcialmente o campo dos média. O PE recomendava, designadamente, que, no plano da formação de jornalistas, haja uma atenção particular a esta matéria, reforçando-se assim também a defesa do pluralismo, tal como sugeria que fossem lançados Conselhos de Imprensa nos Estados Membros com o objetivo de monitorizar práticas e conteúdos.⁵

Na conferência *The Future of European Audiovisual Policy*, realizada em Londres, em Abril de 2004, Viviane Reding foi clara ao reconhecer como pouco provável uma Diretiva em matéria de pluralismo dada a multiplicidade de pontos de vista e políticas nacionais nesta matéria. Outra coisa talvez não

⁴ Relatório *Transnational media concentration in Europe*, Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Strasbourg, November 2004, pp. 33-34. http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/133_-aapmd2rev5.2004--report-transnational-media-concentrations_205-.pdf

⁵ Relatório sobre os riscos de violação das liberdades fundamentais na União Europeia, FINAL A5-0230/2004, de 5 de Abril de 2004.

fosse de esperar da UE depois de em 1992 ter anulado um processo de Directiva anti-trust. Dizia agora a comissária europeia:

A word on media pluralism – a subject that is rightly much in vogue in the European Parliament in the run-up to the elections. Of course media pluralism is a vital component of a healthy democracy. But can it be achieved by a ‘one-size-fits-all’ Directive at European level? I don’t think so.⁶

Simultaneamente a Comissão anunciava (IP/04/511)⁷ a entrada em vigor das reformas no domínio da concorrência relativa à proibição de cartéis e ao abuso de posição dominante nestes mercados. E um estudo realizado para a Comissão⁸ sublinhava o paradoxo de que um certo nível de concentração poderia ser útil para o financiamento de certos tipos de programação considerada importante para o pluralismo, como por exemplo a produção de séries dramáticas ou jornalismo investigativo, o que no fundo vinha reequacionar o equilíbrio a alcançar entre modelo económico e pluralidade da oferta, e da mesma forma a necessidade de novos modelos de negócio para garantir um contínuo da programação de elevada qualidade.

Um modelo de monitorização

Mais tarde, no documento da Comissão “Media pluralism in the Member States of the European Union”,⁹ reconhecia-se que o número crescente de canais de televisão na Europa não significava exatamente um aumento do pluralismo. Para além disso, o documento sublinhava a importância de se considerar o sistema audiovisual como um todo, quer dizer, designadamente, nas

⁶ Viviane Reding, European Commissioner for Education and Culture. "The Future of European Audiovisual Policy". Westminster Media Forum. London, 22 April 2004.

⁷ “A Comissão marca a entrada em vigor das reformas no domínio da concorrência”, IP/04/511. Bruxelas, 21 de Abril de 2004.

⁸ David Graham, “Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive - Final Report”. The Audiovisual, Media and Internet Unit Directorate-General Information Society and Media European Commission, 2005.

⁹ Media pluralism in the Member States of the European Union, (Brussels, 16 January 2007 SEC(2007) 32). http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf

complementaridades entre sistema público e privado. Da mesma forma era reconhecida a missão dos organismos de radiodifusão de serviço público no domínio da informação e o seu importante contributo para o pluralismo dos média.

Em função do debate e dos estudos feitos ao longo dos anos, é interessante ver como entretanto passa a ser avaliada a questão do pluralismo: "A comunicação – entendida como um debate animado e civilizado entre cidadãos – é o elemento vital da democracia. Os meios de comunicação são as veias e artérias. As informações que estes facultam devem ser abrangentes, diversificadas, críticas, fiáveis, justas e de confiança" segundo a Vice-Presidente da Comissão Margot Wallström. Como é referido, na abordagem Reding-Wallström, "a noção de pluralismo dos meios de comunicação é muito mais abrangente do que a propriedade dos meios de comunicação". A questão é colocada agora no sentido de que os cidadãos "possam formar opiniões sem serem influenciados por uma fonte dominante. Os cidadãos precisam também de mecanismos transparentes que garantam que os meios de comunicação sejam considerados genuinamente independentes".¹⁰

Em resposta às constantes preocupações expressas pelo Parlamento Europeu e pelas organizações não-governamentais acerca da concentração dos meios de comunicação e dos seus possíveis efeitos no pluralismo e na liberdade de expressão, a Comissária Viviane Reding e a Vice-Presidente Margot Wallström apresentavam agora uma nova proposta que passa a integrar várias etapas sobre o estudo e monitorização do pluralismo dos meios de comunicação na União Europeia.

Nesta nova estratégia Reding-Wallström passam a ser consideradas três etapas para o futuro da questão do pluralismo: i) um documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o pluralismo dos meios de comunicação, que salienta esforços para promover o pluralismo e inclui análise de legislação nacional sobre propriedade dos meios de comunicação e os diversos modelos reguladores dos Estados-Membros; ii) Um estudo independente sobre o

¹⁰ Cf. "Pluralismo dos meios de comunicação: a Comissão sublinha a necessidade de transparência, liberdade e diversidade no panorama dos meios de comunicação da Europa". IP/07/52. Bruxelas, 16 de Janeiro de 2007.

pluralismo dos meios de comunicação nos Estados-Membros da UE para definir e testar indicadores concretos e objetivos para a avaliação do pluralismo dos meios de comunicação nos Estados-Membros da EU; iii) Uma Comunicação da Comissão sobre os indicadores para o pluralismo dos meios de comunicação nos Estados-Membros da UE com consulta pública, que poderá conduzir à aplicação de indicadores do pluralismo dos meios de comunicação, que realmente se veio a verificar através de um modelo de monitorização.

Entretanto, em 2008 uma resolução sobre a concentração e o pluralismo nos meios de comunicação social na União Europeia do Parlamento Europeu, no seu ponto 13, considerava que a legislação da UE sobre a concorrência se por um lado permitiu limitar a concentração dos meios de comunicação social, por outro era fundamental uma supervisão independente dos meios de comunicação social “efetiva, clara, transparente e orientada por padrões elevados”.¹¹

É neste contexto que vai surgir um primeiro estudo desenvolvido em 2009 por várias instituições, a pedido da Comissão Europeia. Lideraram na altura este projeto a Katholieke Universiteit Leuven - ICRI, a Central European University- CMCS e a Jönköping International Business School - MMTc, juntamente com uma empresa de consultoria - a Ernst & Young Bélgica e alguns investigadores e especialistas de todos os Estados-Membros.¹²

É entretanto constituído um High-Level Group on Media Freedom and Pluralism,¹³ criado em outubro de 2011 pela Vice-Presidente Neelie Kroes, presidido pelo ex-Presidente da Letónia, Vaira Vike-Freiberga, sendo que um dos outros membros era o então professor do Instituto Europeu de Florença, Miguel Poiars Maduro. O mandato deste grupo era essencialmente a

¹¹ Resolução do Parlamento Europeu sobre a concentração e o pluralismo nos meios de comunicação social na União Europeia. Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de Setembro de 2008, sobre a concentração e o pluralismo nos meios de comunicação social na União Europeia (2007/2253(INI)). 2010/C 8 E/16.

¹² Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, July 2009. https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf

¹³ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/high-level-group-media-freedom-and-pluralism>

elaboração de um relatório para a Comissão com recomendações em torno da questão da promoção do pluralismo e da liberdade dos meios de comunicação na Europa. As conclusões e recomendações do Grupo estão disponíveis online, num relatório intitulado “A free and pluralistic media to sustain European democracy”.¹⁴

Em Novembro de 2013 o Conselho da UE e os Estados-Membros adotaram conclusões sobre a liberdade e o pluralismo dos media no ambiente digital, tendo decidido continuar a apoiar projetos que visem o reforço da proteção dos jornalistas, reforçar a cooperação entre as autoridades de regulamentação do audiovisual dos Estados-Membros, promover as melhores práticas no que respeita à transparência da propriedade dos meios de comunicação social e bem assim apoiar uma ferramenta de monitorização independente para avaliar os riscos para o pluralismo dos media na União Europeia.¹⁵

O Parlamento Europeu decide então reservar um orçamento de 500 mil euros para a simplificação e piloto de implementação do MPM – Media Pluralism Monitor, sendo que a Comissão Europeia concede posteriormente essa subvenção ao Instituto Universitário Europeu de Florença para a implementação do Projeto Piloto no que respeita ao pluralismo e à transparência da propriedade dos meios de comunicação social. O Centre for Media Pluralism and Media Freedom – CPMF, enquanto centro independente da Comissão e os Estados-Membros, é então contratado para recolher os indicadores fundamentais para essa avaliação, com uma atualização, dada importância crescente da Internet e com a implementação piloto do modelo de monitorização extensiva a uma amostra de nove países da UE. O coordenador europeu do projeto é Pier Luigi Parcu, do Centre for Media Pluralism and Media Freedom, que é um centro de investigação do European University Institute (Florença). O projeto integra ainda, em todos os Estados-membros,

¹⁴ A free and pluralistic media to sustain European democracy, HLG Report, 2013. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>

¹⁵ Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social no ambiente digital (2014/C 32/04). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0204\(02\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0204(02)&from=PT)

painéis de especialistas com funções consultivas nas áreas específicas da regulação, da economia dos media e dos aspetos sociais e políticos.

O estudo passa assim a desenvolver uma ferramenta de monitorização cujo objetivo é avaliar os riscos para o pluralismo da comunicação social nos Estados-Membros da UE e identificar as ameaças latentes e objetivas com base num conjunto de indicadores. Os resultados dessa primeira avaliação piloto estão publicados no relatório do CMPF intitulado *Monitoring Media Pluralism in Europe - Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2014*.¹⁶ Do relatório fazem parte um conjunto de indicadores, legais e de regulação, económicos, relativos à questão da concentração, sociopolíticos e relativos ainda a questões de inclusão. O relatório de 2015, com dados extensivos a todos os Estados-membros será publicado no final de 2015 pelo CMPF e incluirá já os dados de Portugal.

BIBLIOGRAFIA

- Batz, Jean-Claude. 2005. *L'Audiovisuel européen: un enjeu de civilisation*. Paris, Séguier.
- Cádima, F. Rui. 2007. *A Crise do Audiovisual Europeu – 20 Anos de Políticas Europeias em Análise*. Lisboa: Formalpress/ Coleção Media XXI.
- Cádima, F. Rui. 2006. *A Televisão 'Light' Rumo ao Digital*. Lisboa: Formalpress/ Coleção Media XXI.
- Costa e Silva, Elsa. 2004 *Os Donos da Notícia – Concentração da Propriedade dos Media em Portugal*. Porto: Porto Editora.
- Graham, David. 2005. “Impact Study of Measures (Community and National) Concerning the Promotion of Distribution and Production of TV Programmes Provided for Under Article 25(a) of the TV Without Frontiers Directive – Final Report”. The Audiovisual, Media and Internet Unit Directorate-General Information Society and Media European Commission.
- Levy, David e Tim Gardam (eds.). 2008. *The Price of Plurality - Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Reuters Institute for the Study of Journalism, Oxford.
- Hamelink, Cees J. (ed.). 1999. *Preserving media independence: regulatory frameworks*. Paris: UNESCO Publishing.
- Rabaça, Clara. 2002. *O Regime Jurídico-Administrativo da Concentração dos Meios de Comunicação Social em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Viviane Reding. 2004. European Commissioner for Education and Culture. “The Future of European Audiovisual Policy”. Westminster Media Forum. London.

¹⁶ Monitoring Media Pluralism in Europe - Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2014. <http://cmpf.eui.eu/Documents/MPM2014-PolicyReport.pdf>

OUTRAS FONTES

- Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social no ambiente digital (2014/C 32/04). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0204\(02\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XG0204(02)&from=PT)
- HLG Report. 2013. ., [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG %20Final %20Report.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf)
- Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach. Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, July 2009. https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf
- Media pluralism in the Member States of the European Union, (Brussels, 16 January 2007 SEC(2007) 32). http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf
- Pluralismo e concentração dos média no mercado interior – Avaliação da necessidade de uma ação comunitária. Doc.COM (92) 480 final, de 23 de Dezembro de 1992.
- Pluralismo dos meios de comunicação: a Comissão sublinha a necessidade de transparência, liberdade e diversidade no panorama dos meios de comunicação da Europa”. IP/07/52. Bruxelas, 16 de Janeiro de 2007.
- Relatório sobre os riscos de violação das liberdades fundamentais na União Europeia, FINAL A5-0230/2004, de 5 de Abril de 2004.
- Resolução do Parlamento Europeu sobre a concentração e o pluralismo nos meios de comunicação social na União Europeia. Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de Setembro de 2008, sobre a concentração e o pluralismo nos meios de comunicação social na União Europeia (2007/2253(INI)). 2010/C 8 E/16.
- Transnational media concentration in Europe, Council of Europe, Directorate General of Human Rights, Strasbourg, November 2004, pp. 33-34. http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/133_-aapmd2rev5.2004--report-transnational-media-concentrations_205-.pdf