

# CONCENTRAÇÃO DOS MEDIA E PLURALISMO

**A IMPRENSA PORTUGUESA NO CONTEXTO DA UNIÃO EUROPEIA**

LUÍS OLIVEIRA MARTINS



**LABCOM.IFP**

Comunicação, Filosofia e Humanidades  
Unidade de Investigação  
Universidade da Beira Interior



# CONCENTRAÇÃO DOS MEDIA E PLURALISMO

**A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia**

Luís Oliveira Martins



**LABCOM.IFP**

Comunicação, Filosofia e Humanidades  
Unidade de Investigação  
Universidade da Beira Interior

## Ficha Técnica

### Título

Concentração dos Media e Pluralismo:  
A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia

### Autor

Luís Oliveira Martins

### Coleção

LabCom

### Série

Pesquisas em Comunicação

### Direção

José Ricardo Carvalheiro

### Design Gráfico

Cristina Lopes

### ISBN

978-989-654-254-2 (papel)

978-989-654-255-9 (pdf)

978-989-654-256-6 (epub)

### Depósito Legal

400265/15

### Tiragem

Print-on-demand

### Editora LabCom.IFP

[www.labcom-ifp.ubi.pt](http://www.labcom-ifp.ubi.pt)

Universidade da Beira Interior  
Rua Marquês D'Ávila e Bolama.  
6201-001 Covilhã. Portugal  
[www.ubi.pt](http://www.ubi.pt)



*Os artigos, bem como a autorização de publicação das imagens  
são da exclusiva responsabilidade dos autores.*

## Índice

Introdução .....	3
1. ESTUDO ECONÓMICO DOS MEDIA: DESAFIOS E COMPLEXIDADES .....	5
1.1 Os mercados dos Media .....	5
1.2 A Economia Política da Comunicação .....	6
1.3 A Economia dos Meios de Comunicação Social.....	10
1.4 Estudo da concentração dos Media: problemáticas e perspetivas .....	12
2. INDÚSTRIAS DOS MEDIA: CARACTERÍSTICAS E ESPECIFICIDADES – O CASO EUROPEU .....	17
2.1 Classificação tradicional dos bens económicos .....	17
2.2 Características económicas da informação .....	22
2.3 Indústrias editoriais e indústrias de fluxo .....	26
2.4 Falhas de mercado e serviço público .....	29
2.5 Conclusões.....	33
3. POLÍTICA DOS MEDIA E CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE NA UNIÃO EUROPEIA .....	37
3.1 Padrões de concentração nos mercados dos Media europeus .....	38
3.2 Política dos Media e ideologia: a predominância de perspetivas liberais .....	43
3.3 Políticas públicas e a transformação dos mercados dos Media na UE .....	62
3.4 Conclusões.....	79
4. PLURALISMO NOS MEDIA: RACIONALIDADES E CONCEITOS.....	83
4.1 Os Media e o interesse público: modelos de análise.....	83
4.2 Pluralismo e liberdade de informação: perspetivas atuais.....	89
4.3 Abordagens ao pluralismo das instituições europeias.....	103
4.4 Bases económicas para o desenvolvimento do pluralismo nos Media.....	119
4.5 Conclusões.....	127
5. MERCADOS DA IMPRENSA NA UNIÃO EUROPEIA.....	131
5.1 Características económicas da imprensa .....	131
5.2 Dinâmicas empresariais.....	138
5.3 Condicionantes da viabilidade económica .....	145
5.4 Conclusões.....	155

6. IMPRENSA EM PORTUGAL: EVOLUÇÃO DOS MERCADOS E AMEAÇAS AO PLURALISMO.....	157
6.1 Estudos sobre concentração dos Media e pluralismo em Portugal.....	157
6.2 Imprensa portuguesa: enquadramento regulamentar .....	164
6.3 Transformações sectoriais e concentração empresarial .....	174
6.4 Crescimento da imprensa em Portugal: condicionantes socioeconómicas .....	193
6.5 Determinantes da viabilidade das empresas jornalísticas .....	199
6.6 Conclusões.....	209
 Conclusões finais.....	 211
 Bibliografia .....	 225

*À memória do meu pai*





## Introdução

O sector da comunicação social português sofreu importantes transformações nas últimas décadas. Com efeito, observam-se mutações profundas nas Indústrias dos Media, destacando-se a concentração dos mercados, a ancoragem nas tecnologias e a adoção de práticas de gestão de marketing. Igualmente importantes são as tendências para uma maior orientação para a racionalização dos custos e para a procura de rentabilidade, assim como uma abertura progressiva ao investimento estrangeiro.

Neste livro, analisam-se as tendências acima mencionadas, com destaque para as causas e efeitos associados à criação de grupos de Media fortemente integrados horizontalmente, verticalmente e diagonalmente. A constituição de grandes grupos empresariais no mercado português é o objeto de estudo central, mas o enquadramento europeu (do ponto de vista económico e político) será um ponto de referência permanente.

Trata-se de uma obra baseada numa tese de doutoramento em Comunicação e Ciências Sociais apresentada pelo autor na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, em Outubro de 2014.

Este livro inclui uma análise das empresas de Media a operar na União Europeia (UE) e das estratégias implementadas pelos grandes grupos de comunicação social. As principais tendências do segmento da imprensa são identificadas, com base em indicadores estatísticos.

As fontes utilizadas são rigorosas e diversificadas. Destacam-se os relatórios e contas dos grupos empresariais e as publicações/bases de dados divulgadas por instituições de referência, tais como a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), a Associação Portuguesa para o Controlo da Tiragem e Circulação (APCT), o Joint Research Centre da Comissão Europeia e a World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA). Incorporam-se também opiniões e testemunhos de agentes (económicos e políticos) ligados ao sector.

A estrutura do livro organiza-se em seis capítulos, cujas principais características apresentamos de seguida.

[Concentração dos Media e Pluralismo:

A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 3 - 4]

No Capítulo 1, apresentam-se alguns conceitos fundamentais associados ao estudo dos Media, na perspetiva económica (mas também política).

O Capítulo 2 aborda as especificidades das Indústrias dos Media. A hipótese de inclusão dos conteúdos informativos na categoria de *bem-de-mérito* é avaliada.

No Capítulo 3, apresenta-se uma análise das políticas dos Media na UE. Avaliamos se as especificidades do sector são devidamente consideradas. As políticas públicas implementadas ao nível nacional e supranacional são examinadas, com especial destaque para a atividade da Comissão Europeia ao nível das leis anti concentração.

No Capítulo 4 analisam-se os diversos conceitos de pluralismo dos Media e a forma como várias instituições europeias (Comissão, Parlamento Europeu e Conselho da Europa) têm incorporado estes conceitos nos seus estudos e na sua *praxis*. A abordagem do Conselho da Europa é utilizada como *benchmarking*.

O capítulo 5 é dedicado ao estudo dos mercados da imprensa europeus, com especial enfoque na identificação das tendências de concentração e na análise das forças e fraquezas do sector. As dificuldades económico-financeiras das empresas estarão em primeiro plano, assim como o seu possível impacto na diversidade de operadores, produtos e serviços.

No Capítulo 6 examinam-se os mercados da imprensa em Portugal. O impacto do enquadramento regulamentar e das condicionantes socioeconómicas nos níveis de concentração é avaliado. Os principais grupos empresariais com presença na imprensa são estudados, tanto do ponto de vista das suas estratégias de gestão como dos seus resultados financeiros. Apresenta-se igualmente uma análise SWOT, que colocará em relevo a incerteza que se verifica atualmente nesta indústria.

# 1. Estudo económico dos Media: desafios e complexidades

As transformações estruturais nos mercados da comunicação social desde a década de 80 são complexas e dinâmicas. Esta problemática deve ser estudada em função de dois temas essenciais: por um lado, a importância crescente do fator dimensão e as potencialidades económicas da concentração empresarial; por outro lado, os riscos associados aos movimentos de concentração dos mercados.

## 1.1 Os mercados dos Media

Na generalidade dos países da União Europeia, existe um domínio crescente da imprensa (e dos outros Media) por grandes empresas multinacionais, o que significa que alguns empresários, não sujeitos ao sufrágio do eleitorado, ficam “em condições de exercer um poder muito significativo” (Giddens, 2006: 78).

Em Portugal, os mercados da imprensa foram, também eles, sujeitos a importantes mutações microeconómicas, regulatórias e tecnológicas.

Por um lado, pode observar-se o surgimento de novos títulos, que representaram alguma novidade em termos editoriais (Público, Visão, Diário Económico e, mais recentemente, o semanário Sol). Por outro lado, a extinção de um conjunto importante de jornais de referência (Diário de Lisboa, Diário Popular, Capital, Comércio do Porto e os semanários o Jornal e o Independente...), assim como a integração de numerosos títulos em poucos grupos empresariais (Cofina, Controlinveste, Impresa, Ongoing e Sonaecom) são tendências relevantes, que justificam um estudo cuidadoso da evolução dos mercados da imprensa.

A análise dos mercados dos Media do ponto de vista do pluralismo deve utilizar como referencial não só a perspetiva empresarial como as perspetivas de ordem político-cultural. Assim, para além do pluralismo externo (número de empresas autónomas a controlar o *output* noticioso)

[Concentração dos Media e Pluralismo:

A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 5 - 16]

devem ser considerados o pluralismo interno, o pluralismo político e o pluralismo cultural.

A investigação subjacente a este livro seguiu uma linha teórica complexa, mas realista e consistente, que articula características de várias escolas de pensamento relevantes para o estudo dos meios de comunicação social, nomeadamente a Economia Política da Comunicação (ou dos Media) e a Economia dos Media.

## 1.2 A Economia Política da Comunicação

No quadro das ciências sociais, a Economia Política inclui um conjunto de perspetivas que, à partida, recusam uma separação entre Economia e Política. A Economia Política dos Media estuda os meios de comunicação social partindo deste mesmo princípio, mas baseia-se em pressupostos bastante específicos.

Wasko, Murdock e Sousa (2011: 2), autores da Economia Política dos Media, consideram que esta tem necessariamente uma dimensão crítica, distinguindo-se de outras escolas de pensamento em função de quatro vetores: totalidade social (perspetiva holística); história; filosofia moral e praxis.

Os economistas políticos dos Media assumem uma perspetiva holística, porque partem do princípio que é possível ter uma visão geral da sociedade. Desta forma, o estudo da produção, distribuição e consumo nos mercados não é isolado do respetivo sistema social. Explora-se a relação entre produtos, instituições, relações sociais e hegemonia.

No quadro dos estudos de Economia Política dos Media, existe também uma forte relação com a análise histórica. Com efeito, em vez de se concentrar exclusivamente nos eventos mais imediatos, a Economia Política dos Media preocupa-se com as mutações e transformações dos agentes e sistemas ao longo do tempo. Revelam-se as dinâmicas do capitalismo, nomeadamente a sua dimensão cíclica e o aumento do monopólio do capital.

A abordagem da Economia Política dos Media também inclui uma dimensão de filosofia moral. Com efeito, para além da análise dos sistemas mediáticos, os economistas políticos dos Media discutem os problemas políticos e as respetivas questões morais, assumindo um compromisso com os valores da justiça social

e do interesse público. Mosco (2009: 4) sublinha esta dimensão, quando afirma que a economia política moderna defende um conjunto de posições morais, com especial relevo para extensão da democracia a todos os aspetos da vida social.

O quarto traço distintivo referido por Wasko, Murdock e Sousa (*ibidem*) implica a articulação entre análise científica e tomada de posições políticas. A divisão entre a investigação e a ação é considerada artificial. Assim, os economistas políticos desta área assumem a obrigação de agir sobre a realidade (praxis), em vez de se manterem como meros observadores. A sua investigação é comprometida com o desenvolvimento social, contribuindo para medidas reformadoras. Os autores da Economia Política dos Media consideram-se intelectuais públicos e não apenas académicos.

Neste livro, incorporam-se algumas das características acima referidas, o que se traduz numa preocupação de articulação entre análise económica e perspetiva histórica e de enfoque em valores como a democracia e o bem público. Existe igualmente uma aproximação ao campo da Economia Política dos Media na medida em que estará subjacente um comprometimento com a qualidade do debate público.

A Economia Política da Comunicação integra um conjunto de autores que se afastam das perspetivas tradicionais da Economia e que criticam os resultados que se obtêm quando estas são aplicadas ao sector da comunicação social. Gandy Jr (1997: 87-96) realçou a posição crítica que os economistas políticos da comunicação assumiram, ao longo do Seculo XX, face à aplicação de certas teorias económicas, nomeadamente as que postulam que o mercado livre gera um equilíbrio favorável ao bem-estar social. Gandy Jr (*ibidem*) identificou perspetivas de Economia Política com apreciações mais moderadas ou mais incisivas. Mas, para este autor, os economistas políticos tendem a partilhar um conjunto de avaliações, nomeadamente: as preferências dos agentes económicos não são estáveis; a concorrência perfeita não é alcançável; a existência de bens públicos gera distorções nos mercados; as forças dominantes, nos sistemas económicos atuais, são as instituições (e não os indivíduos); os equilíbrios nos mercados não são estáveis; o Estado não é um agente económico objetivo.

Para os economistas políticos, as preferências e os gostos dos consumidores são bastante influenciados por forças que operam nos mercados, pelo que não

assumem a característica de estabilidade referida nas teorias tradicionais da Economia. Existem dinâmicas de poder e de influência social dentro dos mercados de produtos e serviços (incluindo os bens de informação), que têm um impacto significativo nas escolhas dos consumidores. Os mercados dos Media tendem a ser concentrados e instáveis (a teoria da concorrência perfeita não se aplica) observando-se uma propensão para a formação de grandes conglomerados. A informação produzida pelos meios de comunicação social tem características de bem público e envolve vários tipos de externalidades. Assim, a sua transação em mercado livre gera problemas diversos, tanto no lado da produção como do consumo. Por exemplo, a produção de conteúdos com efeitos externos positivos pode tornar-se escassa.

Os economistas políticos defendem que o capitalismo moderno não é dominado por pequenos operadores autónomos, que tomam decisões racionais de acordo com o seu interesse individual. Pelo contrário, são as grandes organizações, incluindo os conglomerados transnacionais, que detêm grande parte do poder de mercado. As grandes empresas tendem a estar interligadas com outras instituições económicas e políticas da sociedade, pelo que o seu poder de influência é significativo.

Nas teorias económicas mais tradicionais, o Estado é visto como um agente económico objetivo, que garante contratos e intervém muito pouco na economia. As intervenções só se justificam perante falhas manifestas dos mercados ou a necessidade de fornecer bens públicos essenciais, como a defesa nacional. Os economistas políticos consideram que esta visão não é realista, porque observam (em vários sectores económicos) um Estado permeável a interesses privados. Nos mercados dos Media, é frequente as grandes organizações exercerem uma pressão significativa sobre o Estado, no sentido de influenciar as políticas públicas.

Os economistas políticos críticos analisam as relações de poder, as classes sociais e outras desigualdades estruturais. Estes cientistas sociais debruçam-se sobre as contradições dos sistemas mediáticos. Esta perspetiva inclui necessariamente uma análise política e económica, com métodos específicos da História, da Economia, da Sociologia e da Ciência Política (Wasko, 2006: 32). Como refere Murdock (2006: 15-16),

“para os teóricos da Economia Política, as questões relacionadas com a produção e com o consumo cultural nunca são, simplesmente, questões de organização económica ou expressão criativa e das relações entre elas. São sempre questões que se prendem com a distribuição do poder e com as suas consequências para a constituição do espaço público”. Dentro desta lógica, os economistas políticos dos Media vão interessar-se pelas relações entre a produção e a circulação de bens e pela constituição da boa sociedade.

A área científica da Economia Política dos Comunicação desenvolveu-se bastante ao longo do Século XX em face das transformações dos sectores da imprensa, dos Media eletrónicos e das telecomunicações, nomeadamente no que se refere à propriedade. Os estudos desta área também cresceram como resposta à expansão do Estado enquanto produtor, distribuidor, consumidor e regulador da comunicação. Wasko (2006: 37-48) identificou um conjunto de temas específicos que se podem inscrever nesta trajetória de evolução, nomeadamente:

- os estudos históricos, que traçaram o desenvolvimento de meios de comunicação específicos;
- a análise da evolução das comunicações de massas como bens que são produzidos e distribuídos por organizações com fins lucrativos em indústrias capitalistas;
- o estudo da expansão das corporações mediáticas a nível internacional e das várias questões políticas e económicas relacionadas com um sistema global de comunicação;
- a análise das relações dos Media com o Estado e das questões relacionadas com a resistência/oposição (classe trabalhadora e organizações sindicais nas Indústrias dos Media).

Pode detetar-se algum apagamento desta área científica durante os anos 80. No entanto, a situação reverte-se na transição para o Século XXI. Para Sousa (2011: 387), “a Economia Política dos Media ganha um novo fôlego, animada pelas falhas e contradições dos sistemas capitalistas (das

quais a recente crise económica é só mais um exemplo), pela rejeição, nas urnas, do neoliberalismo nas democracias mais avançadas, pelos movimentos sociais antiglobalização, pelo crescimento em massa de ativismo nas mais diversas esferas de atividade social e pelas possibilidades técnicas de participação das tecnologias digitais”. Este novo impulso consubstanciou-se no desenvolvimento ou renovação de temáticas como: estrutura e *modus operandi* das indústrias dos Media; especificidades dos produtos mediáticos; internacionalização da comunicação e fenómenos de globalização; concentração mediática; transformações e redefinições dos serviços públicos de rádio e televisão; políticas públicas e regulação dos sistemas mediáticos; tecnologias da comunicação e novos Media (Sousa, 2011: 392-400).

### 1.3 A Economia dos Meios de Comunicação Social

A Economia dos Meios de Comunicação Social (ou dos Media) é um ramo do saber que, no essencial, resulta da aplicação do paradigma neoclássico ao estudo dos meios de comunicação social.

A Economia neoclássica está fortemente alicerçada em modelos teóricos e dedutivos. Assenta numa conceção dos agentes económicos como racionais e autocentrados e postula, através de modelização teórico-analítica, que, mediante certas condições prévias (nomeadamente a não intervenção do Estado nas decisões económicas), a maximização do bem-estar individual permite também a maximização do bem-estar económico da sociedade. Trata-se de uma escola de pensamento que procura estabelecer leis económicas gerais e universais, que serão testadas através da aplicação de métodos matemáticos. A Economia neoclássica tem sido frequentemente designada de Economia *mainstream* tanto por autores da Economia Política crítica (Mosco, 2009: 21) como da Ciência Económica (Samuelson e Nordhaus, 2010: 712).

Um corolário comum da abordagem neoclássica (ou *mainstream*) é a defesa de medidas políticas que assegurem a livre iniciativa e o livre funcionamento dos mercados, sejam eles de bens e serviços, de trabalho ou de capitais. No entanto,



no caso dos bens públicos e *bens-de-mérito*, considera-se potencialmente válida uma intervenção do Estado.

A área científica que se designa atualmente por Economia dos Media reflete o paradigma neoclássico, mas dentro dela podem distinguir-se linhas de pensamento diversas.

Por um lado, autores como Albarran (2002), Alexander (2004) ou Picard (2011) analisam os meios de comunicação social com base nas ferramentas mais tradicionais da Ciência Económica: análise das estruturas de mercado, do comportamento/desempenho das empresas e da eficiência. Albarran (2002:5) define a Economia dos Media como o estudo da forma como as Indústrias dos Media utilizam recursos escassos para produzir conteúdos que serão distribuídos entre os consumidores de uma sociedade, para satisfação de várias necessidades e desejos. Owers, Carveth e Alexander (2004: 5) esclarecem que a Economia dos Media é um termo que deve ser utilizado para se referir a atividade operacional e financeira das empresas que produzem e vendem *outputs* nas várias Indústrias dos Media.

Por outro lado, a obra de autores como Doyle (2002 e 2013) e Croteau e Hoynes (2006) apesar de recorrer a conceitos da Economia *mainstream*, tem pontos de contacto com a Economia Política.

Doyle (2013: 2) definiu a Economia dos Meios de Comunicação Social como uma área científica que procura articular a análise económica com o estudo dos Media. Assim sendo, a preocupação dos economistas dos Media centra-se sobretudo nas forças económicas que condicionam e limitam as escolhas dos gestores, consumidores e outros decisores nos vários segmentos dos meios de comunicação social. No entanto, esta autora tem ultrapassado as fronteiras da Economia *mainstream*, considerando que a abordagem neoclássica nem sempre é adequada para explicar comportamentos e tendências nas Indústrias dos Media (Doyle, 2013: 5). Um exemplo paradigmático é a motivação dos proprietários das empresas. Assim, o principal objetivo dos empresários dos Media não é necessariamente a maximização do lucro, tal como afirmam as teorias económicas *mainstream*. A influência política e a filantropia são motivações frequentemente observadas. Quando Doyle se debruçou, em 2002, sobre as potencialidades e riscos (económicos e políticos) associados à concentração dos

meios de comunicação social, podemos identificar uma preocupação que não reflete apenas a visão (neoclássica) do estudo da eficiência dos mercados.

Croteau e Hoynes (2006: 17-40) assinalaram as vantagens associadas ao mecanismo do mercado, nomeadamente ao nível da promoção da eficiência, da inovação e da flexibilidade. No entanto, estes autores também analisaram os problemas decorrentes da desregulamentação do sector dos Media, nomeadamente ao nível da perpetuação das desigualdades. O conflito entre o modelo do Mercado e o modelo do Esfera Pública foi alvo de atenção especial. Este conflito específico, com base nestes modelos, é examinado ao longo deste livro.

## 1.4 Estudo da concentração dos Media: problemáticas e perspetivas

Como refere Downing (2011: 141), existem intensos debates sobre os efeitos da formação de grupos comunicação social nos países europeus, que tendem a polarizar-se à volta de três questões:

- Existe suficiente evidência empírica de que a propriedade dos Media está muito concentrada?
- A concentração dos Media reduz, de forma significativa, a diversidade de perspetivas e informações sobre temas relevantes para o bom funcionamento da democracia?
- A concentração dos Media reduz, de forma significativa, a diversidade de produtos e serviços fornecidos, a preços competitivos, aos consumidores de conteúdos mediáticos?

A generalidade dos cientistas sociais, nomeadamente os que não pertencem à Economia *mainstream*, considera que a concentração das Indústrias dos Media do Século XXI se tornou excessiva.

Os autores de referência da Economia Política da Comunicação, nomeadamente os que destacámos anteriormente, têm assinalado os riscos

políticos, económicos e culturais associados à concentração e a formação de conglomerados mediáticos fortemente integrados em termos horizontais, verticais e diagonais.

A obra de outros autores também revela uma posição bastante crítica. Miège (2011: 91-96) considera que, apesar de a formação de grupos empresariais nas Indústrias dos Media e da Cultura não ter efeitos imediatos e mecânicos nos conteúdos, justifica-se preocupação por parte dos analistas. Com efeito, o controlo dos Media pode ter conexões relevantes com a conquista ou conservação de poder político, como aconteceu com Berlusconi (Itália) ou Hariri (Líbano). Baker (2007: 6-37) assumiu uma posição fortemente crítica das abordagens económicas *mainstream*, nomeadamente as que desvalorizam as ameaças da concentração. Para este autor, as políticas públicas devem garantir uma elevada diversidade de meios de comunicação autónomos, por três razões fundamentais: o bom funcionamento dos sistemas democráticos depende de uma distribuição democrática do poder da comunicação dentro do espaço público; a dispersão do poder dos Media é uma salvaguarda importante, uma vez que reduz o risco de abuso de poder comunicacional na escolha ou controlo dos governos; a existência de diversidade de operadores garante um maior enfoque na qualidade dos conteúdos.

Van Cuilenburg (2007: 33-42) assinalou os riscos associados ao excesso de concentração dos meios de comunicação social. No entanto, também concluiu que os mercados muito concorrenciais podem gerar efeitos negativos sobre os sistemas mediáticos. Dentro desta perspetiva, as estruturas que garantem, à partida, mais diversidade de conteúdos são aquelas onde existe uma competição moderada entre os diferentes operadores de Media.

Este autor considera que os mercados dos Media tendem endogenamente para estruturas de oligopólio (com alguma diferenciação do produto). Esta tendência explica-se por dois fatores: por um lado, a produção de conteúdos mediáticos gera importantes ganhos de escala; por outro lado, as preferências dos consumidores de conteúdos não são completamente homogêneas. Quando a concentração se torna muito elevada, a multiplicidade de fontes de informação fica comprometida. Mas quando existe concentração muito reduzida e concorrência muito intensa, também surgem problemas. As empresas ficam muito pressionadas

para ter custos baixos e, consequentemente, fornecem conteúdos homogéneos dirigidos a consumidores com preferências mais típicas. Mullainathan e Shleifer (2005: 1042) também consideram que “a elevada competição entre empresas não garante, *per se*, o rigor dos conteúdos informativos”. Para estes autores, em mercados da imprensa com consumidores pouco diferenciados, a competição leva os jornais a baixar fortemente os seus preços e a alimentar as ideias preconcebidas dos seus leitores, em vez de abrir novas visões sobre a realidade.

Dentro da área da Economia dos Media, a concentração empresarial tem sido vista com menos ceticismo. Com efeito, têm sido assinalados, com insistência, vários ganhos associados à criação de grupos de comunicação social. Os conceitos e indicadores utilizados para estimar esses ganhos são essencialmente de cariz económico-financeiro: resultados operacionais, EBITDA (Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization) rentabilização dos capitais próprios, etc.. No entanto, também existem trabalhos académicos, da área da Economia dos Media, que assinalam os fracassos de ambiciosas operações de fusão e aquisição no sector da comunicação social (Owers et al., 2004: 42-43).

Como já foi mencionado, consideramos que é importante recorrer a conceitos tradicionais da Economia dos Media, nomeadamente no que se refere ao estudo microeconómico das estruturas e tendências dos mercados, assim como dos indicadores de *performance* dos grupos de comunicação social.

No entanto, neste livro dá-se também relevo aos riscos (económicos, políticos e culturais) associados à desregulamentação das Indústrias dos Media e incorpora-se a temática do pluralismo, o que acrescenta uma importante dimensão de Economia Política. Está sempre subjacente uma preocupação de articulação entre análise económica e análise histórica e de enfoque no bem público.

Dentro desta perspetiva (lata) de Economia Política, torna-se importante analisar as estruturas de capital das empresas de Media e as estratégias implementadas pelos grandes grupos de comunicação social. Em termos do estudo da relação entre concentração empresarial e pluralismo, um vetor fundamental será naturalmente a avaliação da atividade dos operadores dos mercados dos Media. Mas outro vetor fundamental será a avaliação das políticas implementadas por governos e órgãos reguladores, cujo impacto nos mercados não pode ser menorizado.

A formação de grandes grupos de comunicação é o resultado de um conjunto complexo de causas de tipo político, económico e tecnológico. Para compreendermos em profundidade os fenómenos de concentração dos Media teremos então de ultrapassar as fronteiras tradicionais da Ciência Económica para considerar vetores de análise tais como: os fatores políticos e económicos que estão na base dos fenómenos da globalização; as implicações da revolução tecnológica no funcionamento dos sistemas económicos e no próprio sector da comunicação social; a história das ideias e do pensamento económico nos últimos 25-30 anos.

É importante colocar em relevo as mudanças nas políticas públicas com impacto direto nos mercados de comunicação social. Neste âmbito, deve ser examinado o peso das correntes de pensamento defensoras da privatização, desregulamentação e comercialização dos Media (que vários autores classificam de neoliberalismo) face às perspetivas centradas na prestação de serviço público, diversidade da oferta, igualdade de acesso.



## 2. Indústrias dos Media: Características e especificidades – O caso europeu

As Indústrias dos Media europeias sofreram mutações importantes nas duas últimas décadas devido a fatores diversos de natureza económica, tecnológica e política. Neste capítulo, examinamos as características essenciais deste sector, no quadro de um período marcado pela revolução tecnológica e pela globalização.

A nossa análise colocará em relevo as especificidades das Indústrias dos Media, ou seja, as características que as distinguem de outras indústrias produtoras de bens e serviços. Como referem Croteau e Hoynes (2006: 27), “os conteúdos produzidos pelos Media não podem ser considerados como simples bens de consumo, uma vez que são recursos que cumprem funções sociais importantes do ponto de vista da informação, educação e integração”.

Neste âmbito, será importante ter em consideração que os conteúdos (informação, entretenimento e cultura) produzidos pelas Indústrias dos Media possuem, tradicionalmente, características intrínsecas que os distinguem dos bens de consumo privados e que os mercados dos Media sofreram transformações importantes nas últimas décadas (nomeadamente as decorrentes da revolução tecnológica), que alteraram o tipo de bens produzidos e colocaram novos desafios às sociedades modernas.

### 2.1 Classificação tradicional dos bens económicos

A abordagem tradicional da Ciência Económica postula que um bem económico é um produto (ou serviço) que está apto a satisfazer necessidades, ou seja, que é útil para determinados agentes económicos. Adicionalmente, para serem económicos, esses produtos e serviços terão de ser acessíveis e escassos.

As classificações utilizadas para caracterizar os bens e serviços produzidos nas economias modernas são diversas. Os bens económicos podem, por hipótese,

[Concentração dos Media e Pluralismo:

A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 17 - 36]

ser considerados consumíveis ou duradouros, com base no critério do uso e da destruição (nos primeiros o seu uso implica a sua destruição, enquanto que nos segundos isso já não sucede). Uma outra classificação, utilizada correntemente, é a que distingue os bens substituíveis (aqueles que podem ser facilmente substituídos por bens semelhantes mas não iguais) dos complementares (que só podem ser consumidos em conjunto com outros bens). No primeiro caso, teríamos, por exemplo, a situação dos jornais convencionais que podem ser hoje substituídos por jornais digitais; no segundo caso teríamos a situação dos programas de televisão, que só podem ser visionados se existir uma compra prévia de um bem complementar, o aparelho de televisão.

De uma forma mais genérica e abrangente, a Economia *mainstream* tende a classificar os bens económicos como sendo *bens privados* (caracterizados pela rivalidade e possibilidade de exclusão) ou *bens públicos* (caracterizados pela não-rivalidade e não-exclusão).

Conforme referem Samuelson e Nordhaus (2010: 272), os bens privados são aqueles que podem ser divididos e proporcionados de forma separada a diferentes indivíduos (ou grupos), sem benefícios ou custos externos para os outros.

Os bens privados têm assim como características essenciais a rivalidade e possibilidade de exclusão. A característica da rivalidade implica que a utilização por parte de um consumidor rivaliza com a utilização por parte de outros consumidores. O facto de um agente económico X adquirir um litro de leite implica o não-consumo dessa mesma unidade do produto por parte de todos os outros agentes económicos. A possibilidade de exclusão implica que os produtores podem excluir do consumo todos aqueles que, por hipótese, não puderem (ou não estiverem dispostos) a pagar.

Os bens privados são também todos aqueles em que os benefícios associados ao consumo incidem inteiramente no respetivo consumidor, não sendo extensíveis a outras pessoas. No exemplo supracitado, o benefício associado ao consumo do leite recai direta e exclusivamente no agente económico X.

Os bens públicos distinguem-se dos bens privados pelo facto de terem características de não-rivalidade e de não-exclusão. De acordo com Samuelson e Nordhaus (2010: 272), os bens públicos são aqueles cujos benefícios são



indivisivelmente distribuídos a toda a comunidade, quer os indivíduos queiram, ou não, adquirir esses bens.

Os bens públicos podem, assim, ser usufruídos sem interferência por qualquer indivíduo da sociedade (não-rivalidade), sendo que nenhum indivíduo pode ser excluído dos benefícios associados ao consumo (não-exclusão). Alguns exemplos de bens públicos tradicionalmente citados pela Ciência Económica são a defesa nacional, a iluminação em locais públicos ou um concerto, de entrada livre, num parque. Como se constatará mais à frente, a televisão tem características de bem público e a imprensa também se aproxima deste paradigma sob alguns aspetos.

Alguns economistas desenvolveram, a partir de meados do Século XX, conceitos que pretendem ultrapassar esta dicotomia bem privado/bem público. Neste âmbito, destaca-se o conceito de bem-de-mérito, semelhante mas não idêntico ao de bem público.

Musgrave (1957: 333-343) identificou vários produtos e serviços que, apesar de não se enquadrarem na definição tradicional de bem público, eram frequentemente fornecidos e/ou financiados pelo Estado, em face da existência de falhas no mecanismo de mercado. Os exemplos mais destacados foram os da habitação social (para os estratos de menor rendimento), da escolaridade obrigatória e das campanhas de vacinação obrigatória.

Os bens-de-mérito podem ser então considerados como produtos ou serviços de satisfação imperativa ou aconselhável, com características muito próprias, nomeadamente no que se refere à existência de efeitos externos positivos.

Como esclarecem Samuelson e Nordhaus (2010: 36), os efeitos externos ou externalidades ocorrem quando empresas ou indivíduos impõem custos ou benefícios a outros que estão fora do mercado. Os efeitos externos ou externalidades correspondem assim a custos ou benefícios que são suportados, inesperadamente, por sujeitos exteriores ao mercado onde se está a realizar uma determinada transação. Quando se consideram os custos e os benefícios exteriores ao mercado está-se implicitamente a analisar custos e benefícios sociais.

Sempre que existem benefícios sociais superiores aos benefícios privados auferidos pelos produtores e/ou consumidores num determinado mercado, estamos perante externalidades positivas. Sempre que ocorrem custos sociais

superiores aos custos privados suportados pelos produtores e/ou consumidores num determinado mercado, estamos perante externalidades negativas (Krugman, Wells e Graddy, 2008: 474).

As transações em mercados de produtos e serviços envolvem tipicamente uma troca voluntária, na qual as pessoas realizam um pagamento para usufruir de um bem económico. Quando, por exemplo, alguém paga por um corte de cabelo, o barbeiro recebe o valor total do tempo, da arte e da renda do espaço.

No entanto, noutras operações, com outro tipo de produtos e serviços, observam-se interações que ocorrem fora do mercado. Certas atividades (ou eventos) podem, por exemplo, produzir elevada poluição sonora, sem que as pessoas da vizinhança sejam compensadas pela perturbação do silêncio. Neste caso, conclui-se que existe uma externalidade negativa, ou seja, um efeito externo negativo associado a determinado tipo de ocorrências.

Outras atividades (ou eventos) geram externalidades positivas, ou seja, beneficiam não só as partes diretamente envolvidas na transação como também outras pessoas ou grupos fora desse mercado.

Não obstante as externalidades negativas (como a poluição ou o aquecimento global) serem frequentemente destacadas nas notícias e no próprio discurso político, são as externalidades positivas que se revelam economicamente mais significativas.

A Ciência Económica *mainstream* tem aliás destacado vários efeitos externos/externalidades positivas presentes no quotidiano das sociedades atuais, nomeadamente as relacionadas com a construção de redes (estradas, autoestradas, telecomunicações), com o funcionamento de um serviço nacional de meteorologia e com as medidas de proteção da saúde pública. Esta categoria de bens económicos não é habitualmente comprada e vendida em regime de mercado livre, uma vez que, neste enquadramento, a produção privada acaba por ser escassa e inadequada. Com efeito, os benefícios estão dispersos de forma tão ampla pela população, que nenhuma empresa ou consumidor tem um incentivo económico para fornecer um serviço de qualidade e captar o respetivo retorno.

O conceito de bem-de-mérito está intrinsecamente associado com este tipo de efeitos externos positivos. A oferta de bens-de-mérito não pode ser justificada de acordo com a análise microeconómica clássica, ou seja, como resposta a uma

procura por parte de consumidores dispostos a pagar pelo seu usufruto. Trata-se, pelo contrário, de situações nas quais o governo assume a responsabilidade de incentivar o consumo e a produção, uma vez que considera que o nível de transações resultante da dinâmica dos mercados livres não é adequado. Mais especificamente, existe, neste tipo de intervenção, uma intenção clara de alterar o padrão de preferências dos consumidores, em face de um julgamento de valor sobre os níveis de procura prevalecentes nos mercados.

Tal como existem bens-de-mérito também se podem identificar bens-sem-mérito, que são situações onde a externalidade associada a um determinado nível de consumo privado é negativa. Os cigarros são frequentemente citados como exemplo clássico de bens-sem-mérito, uma vez que, quando consumidos em espaços fechados, afetam não só a saúde do fumador ativo, como também a de outras pessoas não diretamente envolvidas (fumadores passivos). Com base num julgamento de valor negativo sobre este tipo de efeitos externos, vários governos têm optado por desincentivar o consumo de cigarros, através de impostos e restrições à publicidade.

No caso de um bem-de-mérito (efeito externo positivo), os vários instrumentos que o Estado possui para intervir na economia são utilizados para incentivar o consumo, numa lógica inversa à supracitada. O tipo de gestão que os governos implementam nos bens-de-mérito pode ser facilmente confundida com a gestão dos bens públicos, na medida em que ambos são bens com características diferentes dos bens privados. No entanto, enquanto no caso dos bens públicos, o Estado intervém no sentido de garantir um determinado nível de produção, respeitando as preferências dos consumidores já existentes, no caso dos bens-de-mérito, existe uma interferência com a soberania do consumidor, na medida em que o Estado tenta alterar as preferências das pessoas.

No caso dos bens-de-mérito, a razão pela qual o mercado livre funciona de forma imperfeita deriva do valor inapropriado que os consumidores atribuem a esses bens. Assim, num mercado a funcionar de acordo com a lei da oferta e da procura, os consumidores poderão, eventualmente, procurar quantidades excessivas de certos bens nocivos (como os cigarros, o álcool ou conteúdos violentos) e quantidades deficitárias de bens com externalidades positivas (como a informação, o conhecimento e a saúde).

Os conceitos supracitados, nomeadamente as características que distinguem bens privados e bens não privados (sejam eles bens públicos ou bens-de-mérito) podem ser aplicados às Indústrias de Media modernas. Com efeito, podem observar-se várias situações onde os produtos e serviços produzidos por estas indústrias são suscetíveis de ser considerados como não privados (e por isso diferentes dos outros bens de consumo).

## 2.2 Características económicas da informação

As características da informação enquanto bem económico foram analisadas por autores como Priest (1994: 7-27) e Hollifield (2004: 86-100). Tendo como principal referencial os trabalhos destes autores, apresentaremos os traços distintivos dos produtos e serviços de informação, destacando os efeitos que podem ter na atividade das Indústrias dos Media e nas modalidades de organização dos mercados.

Numa primeira análise, podemos constatar que a informação é um bem instrumental para a obtenção de outros bens e *outputs*. Trata-se de um recurso não perecível cada vez mais importante em vários processos de produção. Esta característica torna a informação inerentemente mais valiosa do que os bens e recursos que não têm esse mesmo carácter instrumental.

Por outro lado, observa-se que o consumo de informação tende a durar mais tempo do que o de outras mercadorias ou serviços. Com efeito, para que a informação tenha utilidade efetiva para os consumidores, é necessário que ela passe por um demorado processo de assimilação (receção, memorização, reflexão) o que não se verifica na generalidade dos bens de consumo. Esta característica da informação pode criar obstáculos à expansão da procura e impedir, desta forma, o crescimento elevado da produção.

Os custos de criação de um determinado produto ou serviço contendo informação tendem a ser bastante elevados em relação aos respetivos custos de reprodução. Esta situação difere bastante da que se observa na maioria dos bens de consumo privados, onde a reprodução de múltiplos bens e serviços implica custos muito consideráveis (em matérias primas, capital, trabalho, etc.).

O elevado rácio investimento/reprodução dos produtos e serviços de informação acaba por ter implicações ao nível da existência de economias de escala, de economias de gama e de elevada concentração da oferta nos mercados (como veremos mais à frente). Na última década, a revolução tecnológica, com o seu impacto profundo ao nível da digitalização de processos, reforçou estas tendências, uma vez que levou a uma redução sustentada nos custos de reprodução.

A grande maioria de bens de consumo é adquirida de forma regular, como resultado de um determinado padrão estável de preferências dos consumidores. No entanto, no caso da informação, a procura pode não assumir este carácter regular e repetitivo. Com efeito, as vendas em banca de jornais e revistas podem flutuar bastante em função dos títulos de primeira página.

Os consumidores de informação tendem a ter um *stock* de informação e conhecimento que acumularam ao longo do tempo e que pretendem aumentar somente de forma seletiva. Esta última característica nos padrões de consumo pode determinar uma elevada variabilidade na procura, em comparação com outros produtos e serviços. Esta variabilidade da procura pode, por sua vez, criar dificuldades e riscos acrescidos aos produtores.

Por outro lado, observa-se que vários tipos de informação têm um carácter não-perecível e, conseqüentemente, não se esgotam com o passar do tempo. A informação e o conhecimento podem, assim, ser sujeitas a processos de acumulação de centenas ou mesmo milhares de anos.

Os produtores de informação terão muitas vezes de competir não só com as empresas rivais atuais como com os produtores do passado. Do ponto de vista da sociedade em geral, esta acumulação potencial da informação tem efeitos muito benéficos (aumentando o stock de conhecimento) mas, para as empresas produtoras, esta especificidade pode ter um impacto negativo tanto ao nível da rentabilidade como do crescimento.

Em vários tipos de conteúdos e *outputs* dos Media, constata-se que a informação que neles está incluída pode ser utilizada por vários consumidores sem interferência. Nos meios de comunicação tradicionais, destaca-se a situação da televisão em sinal aberto (*broadcasting*), cuja programação pode ser consumida por múltiplos espectadores não rivais.

Os produtos e serviços de informação, tal como os de entretenimento, assumem muitas vezes características que os aproximam bastante dos bens públicos puros, na medida em que podem ser consumidos por um utilizador sem que isso implique a diminuição da quantidade disponível para outros potenciais consumidores.

Como já foi referido, esta não rivalidade no consumo faz com que seja difícil para as empresas receber, através do mecanismo do mercado livre, uma compensação adequada para os custos de criação da informação. O resultado do funcionamento do mercado poderá então ser uma subprodução do produto ou serviço em causa.

O consumo de informação pode também gerar efeitos externos/externalidades muito positivas, nomeadamente um melhor nível de formação e educação dos cidadãos e dos diversos agentes económicos, que se pode repercutir em maior produtividade, emprego e desenvolvimento económico e social.

Nos mercados dos Media, o número de consumidores (leitores ou espectadores) pode crescer durante um período indefinido de tempo sem que os produtores tenham de incorrer em custos adicionais. Depois de suportados os custos de produção de um programa ou reportagem, a sua divulgação e distribuição pode frequentemente ser efetuada com custos adicionais nulos ou negligenciáveis.

As economias de escala acima referidas criam um incentivo muito forte ao aumento da dimensão das empresas, uma vez que a maximização dos lucros decorre diretamente da maximização das quantidades. Numa situação de mercado livre, ocorrerá provavelmente um aumento dos níveis de concentração da oferta e algumas barreiras à entrada de novos operadores.

As Indústrias dos Media são também um sector favorável à exploração de economias de gama. Estas ocorrem quando uma só empresa produz vários tipos de bens (dentro da mesma gama) com custo médio mais reduzido do que várias empresas autónomas a produzir cada um deles. A existência de economias de gama significa assim que é mais eficiente produzir o bem x, o bem y e o bem z na mesma empresa do que em empresas separadas. As economias de gama são frequentes em produtos e serviços de informação, devido à possibilidade de exploração de sinergias e de partilha de recursos e *know-how*. Como

demonstraremos em capítulos posteriores, tanto as economias de gama como as economias de escala são fatores muito relevantes para explicar a criação, nas últimas décadas, de grandes grupos de comunicação na UE e em Portugal, muitos dos quais com atividade diversificada (conglomerados).

Nos mercados de comunicação social atuais, os produtores de informação defrontam-se frequentemente com custos fixos relativamente elevados (nomeadamente os custos de criação). Desta forma, torna-se crucial para essas empresas garantirem receitas elevadas e estáveis para rentabilizar os investimentos efetuados. No entanto, conforme foi referido, o que se observa com alguma frequência é uma elevada instabilidade nas receitas dos produtores de informação, o que aumenta substancialmente o risco associado a novos investimentos. Esta elevada incerteza pode provocar subprodução, principalmente se a oferta for constituída por pequenas empresas, uma vez que são estas que têm normalmente uma menor capacidade de suportar o risco.

As características de certos produtos e serviços de informação também tornam difícil, senão mesmo impossível, a sua avaliação em unidades de medição convencionais (monetárias). A informação está na base da formação, da educação, da comunicação e de outras atividades sociais, cujo valor é muito difícil de estimar com base em critérios financeiros. A contribuição das atividades acima referidas para o bem-estar económico e social é largamente intangível.

Um dos indicadores mais relevantes de bem-estar social é a capacidade de indivíduos e grupos atingirem objetivos importantes de desenvolvimento humano. Neste âmbito, a informação pode considerar-se como intrinsecamente relacionada com esse bem-estar, na medida em que facilita o cumprimento de vários objetivos. O acesso a produtos e serviços de informação permite, com efeito, o aumento dos níveis de conhecimento e de formação de indivíduos, grupos e instituições.

A informação e a liberdade (política, económica, cultural) estão intrinsecamente relacionadas. A liberdade, nas suas múltiplas vertentes, pressupõe a inexistência de restrições nas escolhas efetuadas por indivíduos e instituições. O aumento quantitativo e qualitativo da informação permite o alargamento do leque de escolhas, criando desta forma condições para uma maior liberdade. A relevância desta relação intrínseca entre informação e liberdade torna-se evidente quando

se analisam certas formas de afirmação do poder político. Como destaca Priest (1994: 27) “os governos e sociedades que pretenderam restringir a liberdade foram sempre obrigados a limitar a comunicação de informação”.

## 2.3 Indústrias editoriais e indústrias de fluxo

A especificidade das Indústrias dos Media modernas pode também ser avaliada recorrendo aos conceitos de modelo editorial, modelo da informação escrita e modelo de fluxo referidos por Miège (1997: 82) e Bustamante (2003: 22-23).

Nesta perspetiva, podem ser identificados dois tipos de produtos oferecidos pelas indústrias da informação e da cultura, nomeadamente a mercadoria cultural, que assume a forma de produtos e serviços vendidos nos mercados (produtos editados ou cinema) e a cultura de fluxo, onde os produtos são caracterizados pela continuidade e amplitude da sua difusão, o que implica que diariamente novos produtos tornem obsoletos os da véspera.

Miège (1997: 79-91) refere cinco lógicas de produção nas indústrias da cultura e da informação, no quadro dos sistemas económicos capitalistas: edição de mercadorias culturais; produção de fluxo (informativo, distrativo e cultural); informação escrita; produção de programas informatizados; retransmissão do espetáculo ao vivo (incluindo espetáculos desportivos). Para Santos (2007: 53), Miège acaba por dar mais primazia às três primeiras lógicas supracitadas.

No modelo editorial, os produtos (como o livro, o disco, o cinema ou o vídeo) caracterizam-se por ser protótipos individuais, de alto risco unitário, pagos diretamente pelo utilizador e de prolongado tempo de vida comercial. Estas características centrais explicam – pela procura do custo mínimo, mas também sobretudo da redução do risco – muitos dos desenvolvimentos e estratégias levadas a cabo por esses sectores: o *star system*, o *studio-system*, a série e, sobretudo, o uso constante do “efeito catálogo”, que reduz a possibilidade de fracasso.



Por outro lado, no modelo industrial de fluxo, que surge nos anos 20 nos Estados Unidos da América, observa-se uma multiplicidade de produtos inseridos num fluxo servido em permanência, e como tal, com uma procura menos aleatória. Trata-se do modelo da televisão, da rádio e dos jornais.

O fluxo funciona como o efeito catálogo levado ao extremo, de forma que uns programas se apoiam noutros no que se pode denominar uma permanente subvenção cruzada. E a distribuição, importante em todas as indústrias da informação e da cultura, converte-se aqui na fase dominante em relação a todos os restantes níveis do processo produtivo. Trata-se de uma importante especificidade, que marca uma diferenciação em relação aos modelos de organização industrial mais tradicionais.

A imprensa, que começou sob o modelo editorial, tornou-se progressivamente uma indústria de fluxo. A partir de meados da década de 80, com o forte desenvolvimento das televisões comerciais de massa, dos novos Media e da televisão por cabo, deu-se um forte impulso ao modelo de fluxo.

A cultura de fluxo continua em franca expansão, gerando alguma instabilidade em indústrias tipicamente organizadas nos modelos de tipo editorial e de tipo de informação escrita. Esta tendência coloca novos desafios às Indústrias dos Media atuais, nomeadamente em termos de fidelização de audiências (cada vez mais crucial) e da procura de canais de distribuição mais eficientes.

Quadro 2.1: Modelos de produção industrializada da informação e da cultura

	<b>Modelo Editorial</b>	<b>Modelo da Informação Escrita</b>	<b>Modelo de Fluxo</b>
Configuração da Produção	Mercadorias culturais (obras reproduzidas através de suportes privados; ou direitos de entrada permitindo o uso das obras).	Mercadorias informacionais, adquiridas com regularidade.	Fluxo contínuo (com fidelização das audiências).
Função Principal	O editor	O chefe de redação	O programador
Características do Sector	Numerosas PME operam à volta de empresas oligopolistas.	Organização industrial da conceção e da fabricação.	Organização quase industrial + importância da compra de direitos.
Remuneração da Mão-de-Obra	Remuneração de acordo com o sistema de direitos de autor e de reprodução; existência de “viveiros” (reservatórios de talentos).	Trabalho assalariado (maioria dos casos) e, por vezes, trabalhos “à peça”.	Trabalho assalariado (maioria dos casos) + trabalhos “à peça” + “free lancers”.
Difusão e Origem das Receitas	Venda direta ao consumidor; receita proporcional à audiência.	Sistema misto (vendas ao consumidor + receitas publicitárias).	Indiretamente, através da publicidade ou da (para) fiscalidade.
Características dos Mercados	Mercado de massas segmentado.	Mercado de massas segmentado ou indiferenciado.	Mercado de massas (geralmente indiferenciado).

Fonte: Miège (1997: 82)

## 2.4 Falhas de mercado e serviço público

Uma das características essenciais dos mercados dos Media europeus atuais é a forte desregulamentação e consequente liberdade concedida aos agentes económicos privados. Este modelo de organização dos meios de comunicação social (que será aprofundado mais à frente) começou a ganhar predominância a partir da década de 80, devido a fatores diversos, de entre os quais deve ser destacada a influência crescente de novas correntes de pensamento ancoradas no liberalismo económico<sup>1</sup>.

Conforme sublinha Splichal (1999: 3), “o serviço público sofreu uma crise a partir dos anos 80 devido às novas tecnologias da comunicação e, em larga medida, à emergência da ideologia da privatização”.

A aplicação, ao sector da comunicação social, destas novas correntes de pensamento liberal teve como corolário a implementação de políticas públicas orientadas para a privatização, desburocratização, eliminação de barreiras à entrada e, de uma forma geral, uma redução substancial da intervenção do Estado nas Indústrias dos Media.

Na União Europeia, nem todos os meios de comunicação social foram sujeitos ao mesmo tipo de transformações. Com efeito, pode observar-se que a imprensa foi o segmento mais transformado e afetado pelos movimentos de desregulamentação e privatização. Na transição para o Século XXI, já não existiam, na maioria dos Países europeus, jornais ou revistas de referência detidos diretamente pelo Estado (conforme constataremos em capítulos posteriores).

Os segmentos da televisão e da rádio evoluíram de forma diferente, observando-se uma maior preservação dos prestadores de serviço público, embora enquadrados em estruturas de mercado fortemente concorrenciais. Em Portugal, a partir de 1993, o mercado da televisão em sinal aberto passou a operar com uma empresa pública (RTP) e duas empresas privadas (SIC e TVI). Este modelo híbrido, baseado numa concorrência *público-privado*, está longe de ser, tanto em Portugal como na generalidade da UE, uma solução consensual e estável.

---

1) Como veremos no Capítulo 3, vários autores designam estas correntes de neoliberalismo.

Neste âmbito, constata-se a frequente contestação do modelo tradicional dos operadores de serviço público, em contraste com o modelo da imprensa, onde, como já foi referido, se implementaram soluções mais próximas do mercado livre.

Nos últimos anos, o debate entre defensores do serviço público de televisão (e rádio) e defensores do mercado livre nem sempre tem sido pacífico. No entanto, os acesos debates tiveram o mérito de colocar de novo em evidência as análises e argumentos que apontam para a especificidade dos bens e serviços produzidos pelas Indústrias dos Media.

Collins, Finn, McFadyen e Hoskins (2001: 3-14) identificaram as problemáticas e argumentos que têm sido esgrimidos a propósito da relevância do modelo tradicional de prestação de serviço público.

Estes autores constataam que a televisão baseada em operadores públicos começou a ser muito criticada a partir da década de 80, devido à sua aparente ineficiência e fraca capacidade de inovação. As limitações económicas dos prestadores de serviço público tornaram-se ainda mais salientes quando foram comparadas com os ganhos de eficiência decorrentes da privatização e liberalização de outras indústrias tradicionalmente dominadas por monopólios públicos (telecomunicações, energia e transportes). Estes ganhos de eficiência deram, nas décadas de 80 e 90, um novo impulso aos argumentos ancorados no liberalismo económico, que sempre postularam que o interesse público seria melhor defendido através da iniciativa privada.

No entanto, a aplicação ao sector dos Media dos princípios do liberalismo económico pressupõe a aceitação, a priori, de uma hipótese fundamental: a de que os *outputs* dos meios de comunicação social pertencem ao mesmo grupo de bens do que os alimentos, o vestuário, a gasolina ou um automóvel. Com efeito, o liberalismo económico desenvolveu-se - e ganhou prestígio científico - principalmente a partir do seu estudo dos bens económicos privados (cujas características já foram analisadas).

Vários autores da Ciência Económica, embora reconhecendo as vantagens significativas do mecanismo de mercado no caso dos bens privados, destacam também a existência de outros bens económicos, cujas características intrínsecas provocam as chamadas “falhas de mercado” (Samuelson e Nordhaus, 2010: 30).

Segundo Collins, Finn, McFadyen e Hoskins (2001: 6), é justamente a partir do conceito de falha de mercado que se deve repensar o serviço público nos Media. Os conceitos da Ciência Económica são, atualmente, um dos principais referenciais nos debates sobre modelos de funcionamento para o sector dos Media. Neste contexto, estes autores defendem que se deve partir do conceito de falha de mercado para se analisar os méritos relativos das soluções de mercado livre e das baseadas em operadores de serviço público.

Tradicionalmente, destacam-se duas falhas ou limitações do mecanismo de mercado. Por um lado, a maximização de lucro empresarial leva, com alguma frequência, à subprodução de *outputs* e serviços que providenciam benefícios de muito longo prazo. Por outro lado, as indústrias orientadas para a eficiência e rentabilidade tendem a produzir quantidades relativamente elevadas de bens cujo benefício é estritamente individual e quantidades relativamente reduzidas de bens cujo benefício é coletivo.

Em face destas falhas e limitações, é relativamente comum verificar-se, mesmo dentro da Economia *mainstream*, a defesa da provisão pública de produtos e serviços em sectores como a educação, investigação e infraestruturas.

Collins, Finn, McFadyen e Hoskins (2001: 6-7) alargaram o tradicional grupo de atividades sujeitas a falhas de mercado, incluindo nele os Media. Para estes autores, as atividades pertencentes à denominada “Nova Economia”, nomeadamente o sector produtor de informação (serviço de televisão incluído), estão inerentemente associadas a falhas de mercado, uma vez que não se baseiam nos três pilares essenciais do sistema de mercado, que são a possibilidade de exclusão, a rivalidade e a transparência.

Na “Nova Economia”, é frequente encontrar atividades onde se verifica impossibilidade de exclusão e não rivalidade. A televisão em sinal aberto exemplifica bem esta situação. O consumo por parte de um telespectador não impede, nem interfere, com o consumo de outro telespectador. Para além disso, o custo de produzir para um telespectador adicional é, em muitos casos, próximo de zero ou mesmo zero. Como consequência destas características da atividade de *broadcasting*, a maximização do bem-estar social obtém-se através de serviços de televisão em sinal aberto, acessíveis a todos os cidadãos e baseados em partilhas e trocas entre operadores televisivos.

O conceito de bem-de-mérito também tem sido referido em várias análises e debates recentes sobre o serviço público nos Media. Como já foi referido, a Ciência Económica identificou, a partir da década de 50, a existência de produtos e serviços que geram efeitos externos positivos e importantes benefícios de longo prazo, mas que os consumidores se recusam a adquirir em quantidades significativas.

O tipo de produtos e serviços que podem, inequivocamente, ser considerados bens-de-mérito é uma questão em aberto e que pode gerar acesos debates. No entanto, existe hoje algum consenso no sentido da inclusão, nesta categoria, da alta cultura, da investigação científica e da educação.

Uma vez que os mercados livres tendem a produzir poucas quantidades destes bens-de-mérito, pode tornar-se relevante a intervenção do Estado nestes sectores de atividade. Nas economias europeias mais desenvolvidas, esta intervenção tem passado pelo financiamento público, embora com variações de País para País e alguma tendência para o subfinanciamento nos anos mais recentes.

Dever-se-á então recuperar a relevância do serviço público à luz do conceito de bem-de-mérito? Collins, Finn, McFadyen e Hoskins (2001: 7) vão nesse sentido, ao concluírem que a televisão (e os outros Media) são instrumentos fundamentais para a distribuição, a uma quantidade elevada de consumidores, dos bens-de-mérito acima referidos (alta cultura, investigação científica e educação).

Num documento intitulado “The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow” (1998) a European Broadcasting Union reafirmou os seus objetivos de servir as necessidades democráticas, sociais e culturais da sociedade, de preservar o pluralismo, e de providenciar bens-de-mérito, tais como informação e programação de qualidade, bens estes que o mercado não pode (nem vai) produzir.

## 2.5 Conclusões

As Indústrias dos Media, constituídas pelas empresas que produzem e distribuem conteúdos (informação, entretenimento e cultura), podem ser analisadas a partir de perspetivas e abordagens científicas diversas.

Conforme referem Croteau e Hoynes (2006: 38-40), “é possível adotar-se modelos de análise diferentes, a partir dos quais se observam e avaliam o comportamento dos Media de forma diversa”. Estes autores sublinharam nomeadamente o conflito existente entre o modelo do Espaço Público, no qual os Media são considerados como servidores do interesse público e interesse dos cidadãos e o modelo do Mercado, no qual os Media são considerados como produtores e distribuidores de bens e serviços úteis, destinados a satisfazer a procura dos consumidores.

Nas duas últimas décadas, observa-se um crescente predomínio da utilização dos conceitos e da linguagem do modelo de Mercado, tanto nas Indústrias dos Media como noutros sectores da vida social e política.

A análise dos Media a partir do modelo do Mercado assenta no princípio de que as necessidades da sociedade (informação, o entretenimento e a cultura) podem ser melhor satisfeitas através da iniciativa privada e de processos de troca livre, segundo as leis económicas da oferta e da procura. Assim, o que está subjacente a esta abordagem é uma visão dos Media como empresas produtoras de bens e serviços de consumo convencionais.

Neste âmbito, é importante recordar que uma das principais contribuições científicas da Economia foi colocar em evidência as potencialidades do mecanismo de mercado como regulador da produção e consumo de bens e serviços. De entre as principais vantagens do mercado, foram destacadas a promoção da eficiência, da flexibilidade e da inovação (Samuelson e Nordhaus, 2010: 3-8).

No entanto, vários autores (da Ciência Económica e de outras áreas científicas) destacaram também os riscos associados à implementação do mecanismo de mercado livre, principalmente no caso dos bens não privados. Nas situações onde existem bens públicos ou bens-de-mérito, o resultado do funcionamento do mercado livre será, provavelmente, a subprodução, o subconsumo e a estagnação, em vez da (esperada) eficiência, flexibilidade e inovação.

No caso específico das Indústrias dos Media, e conforme foi referido ao longo deste capítulo, existem argumentos consistentes no sentido de incluir certos *outputs*, principalmente os que contêm informação, no grupo dos bens não-privados e bens-de-mérito.

Assim, uma das nossas principais conclusões vai no sentido de considerar como redutora e limitativa a inclusão da informação (fornecida pela imprensa, televisão, rádio ou novos Media) no grupo dos bens de consumo privados. A informação tem características particulares, nomeadamente no que se refere à existência de externalidades positivas e não-rivalidade no consumo, que colocam em causa a sua adequação aos princípios do modelo do Mercado.

Ao contrário do que se verifica em vários mercados de produtos e serviços, nos mercados ligados aos Media e à informação o *output* tem um impacto significativo na coesão social e na capacidade dos cidadãos tomarem decisões esclarecidas sobre a sua vida política, económica e social.

No que se refere à estruturação dos mercados dos Media, a nossa análise leva-nos a concluir que existem argumentos válidos no sentido da adoção de soluções de “economia mista” (Samuelson e Nordhaus, 2010: 25) nas quais uma intervenção seletiva do Estado permite ultrapassar as já referidas falhas do mecanismo de mercado. Esta intervenção pode ser ainda mais relevante no quadro de uma evolução rápida para a “Sociedade da Informação”, onde as novas formas de organização económica e social (centradas na digitalização e nas redes) podem colocar em risco o bem-estar dos estratos menos favorecidos da população (Castells, 2002: 38-39).

Como referem Croteau e Hoynes (2006: 40), “existiu sempre uma tensão entre o papel dos Media na promoção da democracia e no incentivo à cidadania e o seu estatuto de indústria maximizadora do lucro”. E o papel de mediador neste potencial conflito coube tradicionalmente ao governo e a outras instituições reguladoras.

No entanto, mais do que uma mediação, o que se assistiu nas últimas décadas, em vários países europeus (Portugal incluído), foi uma preocupante tendência para a inação. Segundo Pissarra Esteves (2003: 155) existe uma viragem a partir da década de 80, “de onde resultou o estabelecimento de num novo equilíbrio no que respeita ao jogo de influências no binómio Estado/Mercado sobre os



Media: o poder do dinheiro como dispositivo central de regulação reforçou-se enormemente desde então”.

Assim, na nossa perspectiva, um dos grandes desafios que se colocam aos governos e instituições reguladoras é agir no sentido de colocar de novo em primeiro plano as importantes funções sociais dos Media, preservando, simultaneamente, os valores da eficiência empresarial e da liberdade de iniciativa. Uma boa base de partida pode ser o reconhecimento político das Indústrias dos Media como potenciais criadoras e distribuidoras de bens-de-mérito.



### 3. Política dos Media e Concentração da Propriedade na União Europeia

A Europa pode ser considerada como um caso singular (devido a razões históricas e culturais) pela sua tradição de forte regulação dos mercados dos Media e proteção do serviço público. Estas características são particularmente notórias se compararmos os Media da generalidade dos países europeus com os dos Estados Unidos, onde o peso do Estado tem sido muito menor e os prestadores de serviço público têm pouca relevância.

O papel das instituições (supranacionais) da UE no sector dos Media tornou-se mais significativo nas duas últimas décadas. No entanto, e como examinaremos ao longo deste livro, esta tendência tem sido afetada por dificuldades persistentes, nomeadamente incertezas em matéria de jurisdição (dúvidas sobre se a UE tem de facto jurisdição sobre os mercados dos Media nacionais) e também divergências de tipo normativo (deve ou não a UE ter jurisdição sobre estes mercados).

No sector da comunicação social, as tensões entre as tradições do serviço público (que podem ser consideradas tipicamente europeias) e os processos de desregulamentação e privatização dos Media (liderados pelos países anglo-saxónicos) moldaram o caminho trilhado em termos das políticas dos Media.

Pode ainda identificar-se uma dificuldade adicional que tem afetado a regulação dos Media na UE: a globalização dos sistemas de comunicação coloca um conjunto de problemas aos Estados-Nação, que só podem ser resolvidos recorrendo a modelos de governação supranacionais.

Conforme constatou Sarikakis (2007: 14), as políticas dos Media e da cultura são de importância fundamental para as sociedades atuais, uma vez que integram elementos de diversas políticas sectoriais (indústrias de bens e serviços, tecnologias da informação, telecomunicações...) e têm efeitos bastante abrangentes de cariz político, económico e social.

Neste capítulo, analisaremos as políticas públicas europeias (desde os anos 80) que tiveram um impacto direto ou indireto nas Indústrias dos Media.

[Concentração dos Media e Pluralismo:

A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 37 - 82]

Destacaremos as problemáticas relacionadas com a concentração dos Media, que são de grande relevância no atual panorama económico e político.

Por um lado, a concentração dos meios de comunicação social gera um conjunto de problemas que podem ser considerados como estritamente económicos: a concentração excessiva da propriedade (e possível monopolização dos mercados) aumenta a probabilidade de práticas anti concorrenciais e ameaça a eficiência dos mercados a longo prazo.

Por outro lado, as consolidações do sector dos Media e a consequente acumulação de poder por parte de pessoas ou empresas acabam por ter implicações que vão para além da esfera da economia. Como refere Doyle (2007: 138), “a concentração [...] reduz o leque de vozes que predominam nos Media e consequentemente revela-se uma ameaça ao pluralismo e aos interesses da sociedade”.

A nossa análise das políticas públicas e da concentração dos Media na UE estará dividida em quatro pontos. Num primeiro, examinaremos os padrões de concentração dos Media das últimas décadas e identificaremos os principais determinantes do crescimento neste sector. Num segundo, analisaremos a relação entre política dos Media e ideologia. Será destacado o impacto das perspetivas neoliberais, ou seja, das correntes de pensamento que defendem a desregulamentação, mercantilização, privatização e comercialização dos meios de comunicação social (Freedman, 2008: 47). Num terceiro ponto, examinaremos as políticas públicas implementadas pelas instituições da UE e o impacto dessas políticas nos mercados dos Media, nomeadamente na concentração e uniformização da oferta. Na parte final, apresentaremos as principais conclusões.

### 3.1 Padrões de concentração nos mercados dos Media europeus

Nas duas últimas décadas, muitas empresas europeias do sector da comunicação social investiram fortemente na maximização das suas posições de mercado. Com efeito, observou-se uma forte tendência de expansão empresarial neste sector, seja através de crescimento interno, seja através de fusões e aquisições.

Neste período, assistiu-se ao aparecimento de poderosos grupos de Media, muitos deles transnacionais, tais como Bertelsmann, Axel Springer, Lagardère e Fininvest/Mediaset.

As fronteiras tradicionais que separavam os mercados começaram a desvanecer-se. No sector dos Media, os mercados nacionais foram rapidamente abertos a competidores estrangeiros, como resultado dos movimentos de globalização. Os produtores e distribuidores nacionais deixaram de estar protegidos por barreiras administrativas, por elevados custos de transporte e por assimetrias de informação (melhor acesso a informação doméstica do que os concorrentes estrangeiros).

A revolução tecnológica também contribuiu para a diluição das fronteiras entre vários mercados. A digitalização (conversão de informação analógica em códigos binários) acelerou os processos de conversão e permitiu a convergência entre vários suportes de comunicação.

A globalização dos mercados e a convergência tecnológica entre os Media tradicionais e outras indústrias (nomeadamente as telecomunicações e novos Media) levaram as empresas a adotar novas estratégias baseadas no aumento contínuo dos níveis de produção/distribuição.

Como já foi referido no capítulo anterior, a possibilidade de exploração de economias de escala e de economias de gama criou incentivos à expansão das quantidades oferecidas nos mercados, tanto ao nível doméstico como em termos internacionais. Segundo Doyle (2007: 138), “nas empresas de Media, a maximização da eficiência depende da sua possibilidade de crescer e alcançar uma dimensão e estrutura adequadas para a exploração dessas economias”.

A globalização e a convergência também criaram possibilidades adicionais para a reconfiguração dos conteúdos e a sua distribuição em formatos diferenciados. Os canais de distribuição tornaram-se mais diversificados, tanto em termos geográficos como tecnológicos. As empresas e conglomerados com maiores níveis de dimensão e diversificação acabaram por ter vantagens significativas no que se refere à exploração das mudanças que ocorreram nas indústrias dos Media e das Telecomunicações.

O crescimento das empresas de Media também foi a uma resposta aos movimentos de concentração na indústria da publicidade (que se tem revelado uma fonte de receitas primordial).

O aumento do investimento em publicidade, o alargamento dos suportes de distribuição e a concentração das ordens de compra (de espaço/tempo publicitário) colocaram as pequenas empresas de Media numa posição de fragilidade negocial, sobretudo face aos intermediários (agências de publicidade e centrais de compra) de elevada dimensão.

Durante grande parte do Século XX, o relacionamento entre os anunciantes e os Media caracterizou-se por condições de algum equilíbrio. Os únicos intermediários – agências de publicidade – elaboravam campanhas e cobravam comissões sobre o investimento publicitário, mas não tinham intervenção direta sobre políticas de preços e descontos.

No entanto, na transição para o Século XXI este sistema foi substituído por outro mais complexo. Tal como aconteceu noutros sectores de atividade, as empresas de publicidade foram atingidas por vagas de fusões e aquisições. A concentração empresarial na indústria da publicidade serviu para reforçar a capacidade negocial em relação aos meios de comunicação social (obtenção de maiores descontos) e para servir as necessidades de empresas multinacionais (ganhos de escala em termos globais).

Confrontados com o crescente poder negocial dos agentes do mercado publicitário, os Media mais dependentes de receitas publicitárias optaram por juntar forças e operar de uma forma mais coordenada. Em muitos casos, a solução mais eficaz acabou por ser a consolidação empresarial, em moldes muito semelhantes aos que ocorriam no sector da publicidade.

De uma forma genérica, pode-se afirmar que a expansão das empresas e grupos de Media refletiu a forte valorização do fator dimensão por parte dos respetivos gestores e acionistas.

Uma posição de liderança em mercados de Media pode, com efeito, proporcionar ganhos importantes: vantagens competitivas, prestígio, relações privilegiadas com fornecedores e distribuidores e uma maior capacidade de influenciar as condições económicas (preços, custos, rendimentos) e regulamentares (“regras do jogo”, fiscalidade, regulamentos) desses mercados.

As empresas deste sector adotaram vários tipos de estratégias de expansão, nomeadamente: crescimento horizontal; crescimento vertical; crescimento diagonal.

O crescimento horizontal assenta numa combinação de forças entre duas ou mais empresas situadas no mesmo estágio da oferta ou que operam exatamente o mesmo tipo de atividade. A consolidação horizontal (muito frequente em vários sectores de atividade) permite às empresas aumentar a sua quota de mercado e, com alguma frequência, racionalizar a utilização de recursos e explorar economias de escala. As empresas que operam na mesma área de negócio podem obter vários tipos de ganhos com este tipo de estratégia, nomeadamente a aplicação comum de técnicas de gestão e uma maior possibilidade de especialização laboral (graças à maior dimensão).

O crescimento vertical envolve uma expansão a jusante ou a montante do estágio da oferta em que se encontra a empresa. No caso das indústrias dos Media, as empresas integradas verticalmente podem ter atividades que vão da criação de conteúdos (com os respetivos direitos de autor) até à distribuição dos mesmos através de canais variados. A integração vertical ocorre quando uma firma controla diferentes aspetos da produção, distribuição e exibição dos seus produtos/serviços.

A expansão vertical permite, com alguma frequência, a redução de custos de transação. Outra vantagem particularmente relevante para empresas de comunicação social reside no facto de a integração vertical proporcionar à empresa um maior controlo sobre o seu ambiente de negócio, defendendo-a de eventuais perdas do acesso a importantes fases de operação, tanto a montante como a jusante.

O crescimento diagonal (ou lateral) ocorre quando as empresas entram em novas atividades, num processo de diversificação. Os editores de jornais podem expandir-se lateralmente ao comprar uma estação de rádio ou televisão, por exemplo.

Existe um enorme leque de possibilidade de expansão lateral nas indústrias de Media ou sectores com elas relacionadas. Um dos grandes benefícios desta estratégia consiste na minimização dos riscos. As empresas com atividade diversificada estão, frequentemente, mais defendidas de movimentos negativos

num determinado segmento onde atuem. Para além deste efeito, verifica-se que, nas indústrias de Media, a diversificação é um caminho óbvio para uma exploração intensiva de economias de escala e economias de gama.

Quadro 3.1: Principais estratégias de expansão nas Indústrias de Media

<b>Estratégia</b>	<b>Exemplos de operações relacionadas</b>
<i>Crescimento Horizontal</i> : combinação de forças entre duas ou mais empresas situadas no mesmo estágio da oferta.	Durante uma privatização, uma empresa de televisão comercial compra um canal anteriormente detido pelo Estado.
<i>Crescimento Vertical</i> : expansão a jusante ou a montante do estágio da oferta em que se encontra a empresa.	Uma editora de jornais compra uma participação numa agência de notícias.
<i>Crescimento Diagonal</i> : empresa (s) entra (m) em novas atividades, num processo de diversificação.	Editora de jornais adquire (e funde-se) com editora de revistas.

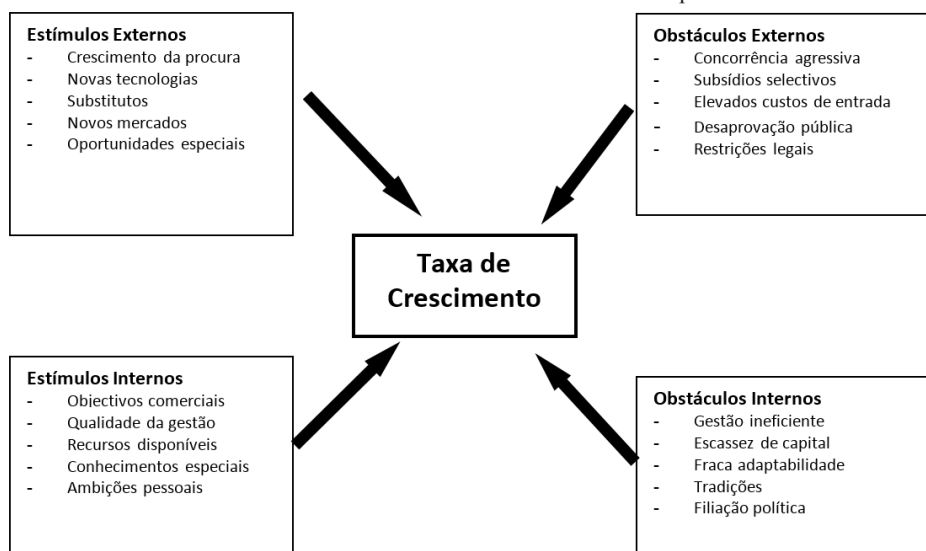
Até aos anos 90, a concentração dos Media na Europa tendia a ocorrer predominantemente ao nível nacional. Desde essa altura, a expansão dos principais grupos empresariais resultou em verdadeiros conglomerados transnacionais.

Com efeito, a economia do Século XXI tornou-se global, uma vez que o núcleo das atividades de produção, consumo e distribuição, assim como dos seus *inputs* (capital, trabalho, recursos naturais) passaram a ser organizados à escala global, de forma direta ou através de redes. A globalização incentivou os grandes operadores dos Media a procurar oportunidades para além dos seus mercados locais e nacionais.

Alguns dos principais fatores explicativos do crescimento das empresas de Media foram identificados por Gustafsson (2006: 253) e são apresentados no Gráfico 3.1. Este autor concluiu que a evolução dos mercados dos Media depende de um conjunto vasto de fatores exógenos e endógenos.



Gráfico 3. 1: Determinantes da taxa de crescimento das empresas de Media



Fonte: Gustafsson (2006: 253)

Analisaremos o crescimento das empresas de Media na UE (com enfoque na imprensa), em função de vários dos fatores supracitados. Neste capítulo, é o enquadramento político e institucional que estará em primeiro plano. Assim, uma ênfase especial será colocada na relação (tanto direta como indireta) entre as políticas dos Media implementadas na UE e a consolidação empresarial no sector da comunicação social.

### 3.2 Política dos Media e ideologia: a predominância de perspetivas liberais

A política dos Media pode ser considerada como o conjunto de medidas públicas que respondem às características idiossincráticas e problemas específicos colocados pelos Media. Como constatou Hutchison (1999: 40), os Media são “importantes – talvez as mais importantes – fontes de informação que os cidadãos têm sobre o que acontece nas democracias onde votam.” Consequentemente, as

empresas de Media dificilmente podem ser vistas como produtores de bens de consumo convencionais (ou bens privados).

As iniciativas políticas especificamente desenhadas para o sector dos Media são normalmente justificadas com o argumento de que os produtos e serviços das Indústrias dos Media não são meros bens de consumo, mas sim conteúdos que possuem um significado especial do ponto de vista político, social e cultural. De acordo com esta perspetiva, uma vez que os Media desempenham um papel político crucial (influenciando a qualidade da democracia), existem certas características dos conteúdos que, no quadro de sistema de mercado livre, acabam por levar a uma oferta e procura insuficientes e a possíveis ameaças às funções democráticas da comunicação social.

Doyle (2013: 15-17) concluiu que os mercados dos Media são frequentemente sujeitos a importantes falhas de concorrência, uma vez que tendem naturalmente para a concentração empresarial, devido principalmente à existência de economias de escala e economias de diversidade.

Como já foi analisado no capítulo anterior, certos produtos e serviços das Indústrias dos Media têm características de bens públicos. Este último tipo de bens distingue-se dos bens privados pelo facto de ter características de não-rivalidade e de não-exclusão.

A televisão em sinal aberto pode ser considerada um bem público, uma vez que um programa pode ser visto por uma ou várias pessoas sem que isso afete o acesso de outra(s) pessoa(s) aos mesmos conteúdos. Por outro lado, uma vez que os programas são transmitidos em sinal aberto, os operadores de televisão não têm possibilidade de seleccionar os consumidores através, por exemplo, de um sistema de preços (o que só se torna possível na TV por cabo).

Os jornais e revistas não são bens públicos em sentido estrito, mas têm características de não-rivalidade, uma vez que o seu consumo/utilização não implica automaticamente a sua destruição, podendo por isso ser lidos por um conjunto elevado de pessoas.

As empresas privadas que produzem produtos e serviços com características de não-rivalidade e/ou não-exclusão defrontam-se com problemas específicos no que se refere à sua capacidade de crescimento e geração de lucros. Assim, certos

conteúdos produzidos pelos Media não podem ser comercializados da mesma forma que um bem privado, que tem características de rivalidade e exclusão.

No mercado da televisão, pode nem ser possível cobrar um preço diretamente ao consumidor (telespectador). No caso da imprensa, a não-rivalidade acaba por limitar as quantidades vendidas.

Para fazer face a estas especificidades, as empresas de Media podem tentar “transformar” os seus *outputs* em bens privados, nomeadamente através do recurso às receitas publicitárias. O espaço (ou tempo) que estas empresas vendem aos anunciantes é um bem económico convencional, na medida em que apresenta características de rivalidade e possibilidade de exclusão (pelo preço cobrado).

No caso específico da imprensa, a existência de mercados duais, com leitores que comprem jornais/revistas e anunciantes que comprem espaço publicitário, permite ultrapassar as limitações de rentabilidade anteriormente referidas. As operações de concentração (já analisadas) são outra forma de potenciar a rentabilidade empresarial nos mercados da imprensa, uma vez podem permitir baixar custos médios e explorar sinergias.

Alguns conteúdos produzidos pelos Media – nomeadamente a informação – podem ser enquadrados no conceito microeconómico de bem-de-mérito. Tal como analisámos no capítulo anterior, os bens-de-mérito são bens de satisfação imperativa ou aconselhável, com características muito próprias, nomeadamente no que se refere à existência de efeitos externos positivos.

Os efeitos externos (também designados de externalidades) ocorrem quando empresas ou indivíduos proporcionam benefícios ou custos a outros que estão fora do mercado. Quando se consideram os benefícios ou custos exteriores ao mercado está-se implicitamente a analisar custos e benefícios sociais. Assim, quando existem benefícios sociais que são superiores aos benefícios privados auferidos pelos produtores/consumidores num determinado mercado estamos perante efeitos externos positivos.

Os bens-de-mérito possuem um valor social significativo, que se manifesta sobretudo a médio e longo prazo, mas os consumidores tendem a consumi-los relativamente pouco, uma vez que tomam decisões individuais e com impacto no seu bem-estar imediato.

A informação tem características de bem-de-mérito na medida em que o seu consumo gera efeitos externos positivos, nomeadamente um melhor nível de formação e educação dos cidadãos e dos diversos agentes económicos, que se pode repercutir em mais produtividade, mais emprego e mais desenvolvimento económico e social.

Existe algum consenso, na Ciência Económica, de que o mercado livre é um mecanismo inadequado para estimular a produção e consumo de bens públicos e de bens-de-mérito. Consequentemente, o papel dos governos pode ser fundamental para promover a oferta, em quantidade e qualidade, de produtos e serviços com estas características (Samuelson e Nordhaus, 2010: 94; Krugman, Wells e Graddy, 2008: 494-500).

Assim, uma intervenção seletiva do Estado, seja através de prestadores de serviço público, seja através de regulação de conteúdos, pode revelar-se necessária, se se pretender maximizar os benefícios coletivos dos Media, principalmente na sua função informativa.

Garnham (2000: 58) concluiu: “A razão pela qual os Media representam um problema regulamentar constante do ponto de vista da concentração e das falhas de mercado é que a sobrevivência económica em condições de mercado depende da exploração de monopólios”. Freedman (2008: 8) complementa: “A regulação torna-se assim necessária para supervisionar, controlar e eliminar esse tipo de distorção”.

### 3.2.1 Mercado livre versus Intervencionismo

Os defensores do mercado livre consideram que a forma mais eficiente e desejável de gerir recursos escassos é descentralizar e liberalizar as escolhas dos agentes económicos. De acordo com esta perspetiva, nos mercados de produtos e serviços, os consumidores e as empresas são os melhores juizes dos seus próprios interesses. O sistema de preços é considerado como a forma mais adequada de equilibrar as forças da oferta e da procura. A gestão pública centralizada é rejeitada, por ser ineficiente em comparação com o mecanismo de mercado (Estefanía, 1996: 52-53).

Apesar da perspetiva acima referida ser hoje predominante dentro da Economia *mainstream*, foram identificadas situações nas quais o Estado tem de intervir para garantir o bom funcionamento do mercado. No caso específico dos Media, as deficiências no funcionamento dos mercados ocorrem principalmente com os produtos e serviços que geram efeitos externos.

A produção e o consumo de certos tipos de conteúdos pode gerar efeitos externos negativos se servirem de incentivo a ignorância e/ou obscurantismo. Em casos mais extremos, os Media podem mesmo contribuir para a ocorrência de comportamentos violentos ou antissociais. Nestas situações, conclui-se que o custo privado (custo suportado pelos produtores) acaba por ser menor do que o custo social.

Este desfasamento entre custos privados e custos sociais constitui uma falha de mercado, na medida em que pode incentivar a canalização de grandes quantidades de recursos para a produção de conteúdos com efeitos externos negativos.

Por outro lado, os produtos e serviços com efeitos externos positivos serão provavelmente subproduzidos e subconsumidos se os mercados dos Media estiverem demasiado desregulamentados.

Como já analisado no capítulo anterior, as Indústrias dos Media produzem e distribuem vários tipos de conteúdos que têm um impacto positivo sobre o bem-estar social e que contribuem para importantes processos de comunicação e informação públicas. No entanto, as pessoas (individualmente) podem não estar disponíveis para suportar o respetivo preço de mercado, pelo que os níveis de consumo tenderão a ser reduzidos.

Os críticos do mercado livre, principalmente os que se reveem nas abordagens da Economia Política da Comunicação, salientam que um sector dos Media desregulamentado gera situações pouco equitativas e justas. A intervenção do Estado pode tornar-se necessária, em nome do interesse geral.

Nas economias atuais, os dois principais instrumentos de intervenção estatal são a regulamentação do mercado e a criação de operadores de serviço público.

O primeiro destina-se a incentivar as empresas privadas a adotar práticas orientadas para o interesse público. Dentro do espaço da UE, os Media privados operam com restrições e obrigações, cujos detalhes analisaremos mais à frente.

Muitos Estados-membros da UE têm igualmente recorrido ao segundo instrumento. Os prestadores de serviço público de televisão e rádio são exemplos paradigmáticos de empresas controladas e financiadas pelo Estado, que estão obrigadas a produzir e/ou distribuir conteúdos de interesse público.

Este tipo de política para o sector da televisão e/ou rádio teve uma afirmação (nacional) no espaço europeu muito anterior aos projetos CEE/UE. Relembre-se que a BBC nasceu, como prestador de serviço público, em 1927.

Podem ainda existir modalidades de intervenção que implicam financiamento público mas sem recurso a empresas do Estado. Com efeito, os governos podem implementar sistemas de subsídios e/ou isenções fiscais dirigidos a operadores privados, que ajudam a corrigir falhas de mercado. Nos países do Norte da Europa, nomeadamente nos da Escandinávia, a defesa do pluralismo e da diversidade de títulos na imprensa tem sido concretizada através deste tipo de sistemas.

As medidas de incentivo à oferta e procura de conteúdos com efeitos externos positivos podem ser divididas em dois grupos. Num primeiro, estão as iniciativas que protegem os produtores e/ou distribuidores da concorrência estrangeira. Estas iniciativas envolvem medidas protecionistas diversas. Num segundo, estão as políticas de apoio direto às empresas (subsídios, benefícios fiscais, empréstimos bonificados, etc.), de forma a desenvolver a sua produtividade e competitividade.

Neste contexto, deve-se referir que um dos instrumentos utilizados para proteger a produção europeia na área da televisão é o regime de quotas previsto na Directiva *Television Without Frontiers (TWF)*. Este regime obriga os canais de televisão a transmitir um mínimo de 50% de programas oriundos de empresas da UE.

O principal risco associado às medidas protecionistas (seja através de quotas seja através de outros instrumentos) é o aumento artificial da competitividade das empresas domésticas, mesmo quando estas são ineficientes. O protecionismo europeu pode nomeadamente levar ao encarecimento dos produtos e serviços comercializados na UE. Pode também conduzir a medidas de retaliação comercial por parte de outros Países (ou zonas regionais).

Uma via alternativa para garantir a oferta de conteúdos com efeitos externos positivos é a subsidiação da produção. Trata-se de uma abordagem com *trade-off*

significativo, uma vez que implica a mobilização de recursos públicos, que não serão consequentemente aplicados noutras áreas da vida social.

As medidas fiscais são instrumentos eficazes para corrigir distorções decorrentes das discrepâncias que existem entre custos (ou benefícios) privados e custos (ou benefícios) sociais. Os subsídios podem ser utilizados para estimular uma atividade que tem efeitos positivos sobre a sociedade, enquanto os impostos ajudam a conter as atividades com elevados custos sociais.

Na UE, os subsídios e empréstimos bonificados têm sido implementados para incentivar o crescimento das quotas de mercado dos produtores europeus de conteúdos, mas também para incrementar a sua competitividade internacional. No entanto, existe o risco de se verificar exatamente o contrário: a concessão de ajudas pode travar os ganhos de eficiência que resultam da concorrência em mercados abertos.

Do ponto de vista financeiro, os subsídios protegem (parcialmente) os produtores do desempenho comercial do seu *output* e, consequentemente, enfraquecem a sua motivação para maximizar a eficiência. Se uma proporção significativa dos custos for coberta por dinheiros públicos, as empresas terão fracos incentivos para otimizar os seus orçamentos.

Assim, os subsídios podem, por um lado, promover a produção nacional (ou regional) de conteúdos, mas também podem, por outro lado, enfraquecer a competitividade das empresas, ao contribuírem para uma cultura de excessiva dependência face ao Estado.

Os críticos do mercado livre defendem que os governos também têm de intervir nos mercados dos Media para evitar uma concentração empresarial excessiva e os consequentes abusos de posição dominante. Como já foi referido, a existência de economias de escala e de economias de gama incentiva as empresas de Media a implementar estratégias de crescimento (horizontal, vertical e diagonal), o que pode levar à criação de estruturas de mercado muito concentradas, como o oligopólio ou o monopólio. Estes tipos de estruturas de mercado são bastante vulneráveis a abusos de posição dominante.

Em termos de concentração dos Media, os legisladores são tipicamente confrontados com dois grandes problemas. Por um lado, existe o desafio de saber como gerir os níveis de concentração empresarial que se vão produzindo

endogenamente nos mercados. Por outro lado, os legisladores têm de decidir como devem agir em relação aos estrangulamentos (*bottlenecks*) que podem surgir ao longo das cadeias de valor.

Do ponto de vista das empresas e grupos empresariais, as vantagens da concentração estão essencialmente associadas, por um lado, aos ganhos de eficiência e, por outro lado, ao aumento do poder de mercado.

Do ponto de vista do bem-estar social, o impacto global da concentração depende da força relativa dos dois efeitos acima mencionados. Os ganhos de eficiência (uso mais produtivo dos recursos por parte das empresas) são teoricamente benéficos para a economia no seu todo. No entanto, o aumento de poder de mercado de uma empresa (ou grupo de empresas) é uma ameaça à concorrência e pode limitar as condições de acesso aos produtos e serviços.

Os legisladores da UE (nacionais e supranacionais) têm sido confrontados com inúmeras operações de mercado, nomeadamente fusões e aquisições, com os dois tipos de consequências acima referidos. Em várias situações, as decisões tomadas pelas autoridades reguladoras provocaram alguma polémica, como veremos mais à frente nos capítulos especificamente dedicados aos mercados da UE e de Portugal.

Apesar dos ganhos de dimensão das empresas poderem implicar, num primeiro momento, a melhoria nos níveis de eficiência, podem acabar por surgir efeitos negativos a médio e longo prazo. Com efeito, o aumento do poder de mercado pode levar as empresas a adotar práticas contrárias ao interesse público, tais como os abusos de posição dominante. Se uma empresa (ou grupo empresarial) monopolizar o mercado, a ausência de concorrência levará provavelmente ao desperdício e fraca inovação. A inexistência de rivalidade nos mercados da Media cria também condições para o aumento dos preços e para a deterioração da qualidade dos produtos e serviços.

Por outro lado, uma indústria muito fragmentada (ou seja, com uma grande variedade de operadores autónomos) pode também originar níveis baixos de eficiência. Com efeito, a dimensão reduzida das empresas pode ser um travão às poupanças de custos que estão associadas às economias de escala e de gama.

As restrições ao nível da propriedade das empresas são um instrumento clássico para fomentar a diversidade de projetos e a concorrência. Na maioria



dos Estados-membros da UE, existem um conjunto de medidas que, direta ou indiretamente, limitam a concentração da propriedade nos Media. Estas medidas são normalmente adotadas tendo em vista objetivos de cariz político e cultural, tais como a preservação da diversidade e do pluralismo. No entanto, este tipo de limites (implementados, numa primeira análise, para proteger o pluralismo) podem igualmente ser justificados em termos económicos, uma vez que ajudam a prevenir abusos de posição dominante nos mercados dos Media.

A utilização de restrições à propriedade, como forma de abolir oligopólios ou monopólios é uma forma de intervenção do Estado bastante incisiva, produzindo resultados imediatos (Cooper, 2005: 169).

No entanto, existem outros tipos de medidas que visam corrigir o comportamento dos operadores, sem modificar a estrutura dos mercados. Nos mercados com poucas empresas, a eficiência pode ser incrementada (diretamente) através de regulação ou (indiretamente) através da eliminação de barreiras administrativas e legais à entrada, que pressiona os operadores a adotar práticas concorrenciais.

Assim, quando o objetivo é aumentar a eficiência e competitividade nos mercados dos Media, uma via possível é agir sobre a respetiva estrutura (colocando limites quantitativos à concentração, por exemplo) e uma via alternativa é estimular a eficiência dos oligopólios e/ou monopólios existentes através de regulação eficaz.

Nos chamados *monopólios (ou oligopólios) naturais*, a eficiência nos custos só se alcança com indústrias muito concentradas. Neste caso, as políticas públicas desenhadas para maximizar o número de operadores podem acabar por fazer subir os custos médios das empresas (e os respetivos preços) em vez de estimular a eficiência.

Quando uma determinada Indústria de Media se enquadra na situação acima referida, os governos e órgãos reguladores defrontam-se com um dilema. Se as suas políticas públicas forem orientadas para a eficiência das empresas, as autoridades deverão necessariamente permitir a exploração das economias de escala e economias de gama existentes, o que gera estruturas muito concentradas. Se, pelo contrário, as políticas forem orientadas para a maximização da concorrência (e a diluição do poder de mercado das empresas), o resultado

provável será o aumento dos custos e o encarecimento dos produtos e serviços oferecidos pelas Indústrias dos Media.

Outro grande desafio que se tem colocado às autoridades reguladoras dos mercados dos Media é como lidar com os monopólios que se geram em contextos de forte mutação tecnológica.

A revolução nas tecnologias da informação e comunicação (TIC) que se observou nas duas últimas décadas serviu de catalisador para numerosas operações de fusão e aquisição de empresas. A tendência para a formação de grandes grupos de Media levantou novas questões relacionadas com poder de mercado, nomeadamente a dificuldade dos pequenos operadores em aceder a redes e infraestruturas detidas por monopolistas. Em Portugal, as infraestruturas de telecomunicações detidas pelo Grupo Portugal Telecom e seus parceiros estratégicos consubstanciaram este novo tipo de poder monopolista.

Se uma empresa (ou grupo empresarial) tiver o controlo exclusivo de uma infraestrutura que é vital para as vendas e lucros da generalidade dos operadores do mercado, configura-se uma situação de poder monopolista significativo. A empresa ou grupo monopolista poderá então comportar-se como um *gatekeeper*, ou seja, decidir unilateralmente quem tem acesso ao mercado e quem fica de fora.

Nos mercados dos Media, os *gatekeepers* são muitas vezes grupos fortemente integrados verticalmente, que não só controlam as vias de acesso dos outros operadores, como estão muito envolvidos em atividades a montante e a jusante do seu negócio principal. O grande problema associado aos *gatekeepers* integrados verticalmente é que estes são projetos empresariais com todos os meios e incentivos para beneficiar os seus próprios serviços, em detrimento dos operadores concorrentes.

Os monopolistas podem abusar do seu posicionamento de *gatekeeping* de várias formas. Uma primeira é vedar às empresas rivais o acesso aos mercados. Uma segunda é fornecer acessos em condições muito desvantajosas para potenciais concorrentes. Tal como acontece com a generalidade dos monopolistas, os *gatekeepers* também abusam da sua posição dominante subindo preços, restringindo *outputs* e tomando vários tipos de medidas prejudiciais para os consumidores e para a sociedade em geral.

Nas últimas décadas, grande parte do investimento em produtos e serviços para os novos meios de comunicação foi efetuado por grandes grupos de Media e de Telecomunicações (Bertelsmann, British Telecom, Telefónica, Portugal Telecom...).

Esta tendência contribuiu para a criação de estruturas de mercado fortemente concentradas. Durante os anos 70 e 80, o tipo de intervenção estatal mais comum nessas situações era agir diretamente na estrutura da oferta, limitando a expansão das empresas. No entanto, na década de 90 vários governos europeus abstiveram-se de tomar este tipo de medidas, para dar às empresas mais margem de manobra para se reconfigurarem de acordo com as novas condições tecnológicas e económicas.

Os elevados custos associados às atividades de criação e desenvolvimento de infraestruturas de Media e Telecomunicações (cabo, satélite, redes digitais...) acabaram por tornar impraticável a existência de múltiplos operadores de mercado. Assim, vários Estados-membros da UE permitiram a formação de monopólios e/ou oligopólios temporários, para evitar a estagnação do investimento e da inovação.

A revolução tecnológica e o desenvolvimento de novos Media acabaram assim por ter como efeito indireto a formação de monopólios temporários, mais ou menos tolerados pelos governos devido à sua forte capacidade de inovação.

A regulamentação técnica, para permitir o acesso de vários tipos de operadores e a supervisão do comportamento das empresas dominantes são formas possíveis de evitar os problemas ligados aos *gatekeepers* e aos estrangulamentos de mercado (muitas vezes designados de *bottlenecks*).

A existência de empresas com poder dominante ao longo da cadeia de valor tem implicações que vão para além das distorções de preços e das restrições de acesso. Com efeito, estas situações podem levar os grandes operadores a incorrer em elevados gastos para fragilizar os (atuais ou potenciais) concorrentes, o que acaba por prejudicar a eficiência. Outro tipo de problemas, designados de “Ineficiências X” (Doyle, 2013: 188), é a potencial deterioração da qualidade da gestão e supervisão associada a níveis muito baixos de concorrência.

Tal como já foi referido, as estratégias de expansão (*monomedia* ou *multimedia*) podem permitir às empresas alcançar níveis superiores de eficiência

produtiva, através da racionalização dos custos. Os potenciais ganhos de eficiência decorrentes das estratégias de consolidação empresarial são, assim, um argumento relevante a favor de políticas de liberalização dos mercados.

Mas os ganhos económicos associados à concentração não se esgotam nas poupanças decorrentes de escalas de produção e distribuição muito elevadas. Os fundos libertos pela exploração de economias de escala e pela minimização dos custos podem ser canalizados para novos investimentos e para a adoção de novas tecnologias. Assim, as empresas de Media de elevada dimensão podem também ser as tecnologicamente mais avançadas e inovadoras e também as que conseguem atrair a mão-de-obra mais qualificada.

Em teoria, os ganhos de eficiência e de inovação acima referidos poderão ser um benefício não só para as empresas, como também para a sociedade como um todo. Durante os anos 90, a maioria dos governos da UE socorreu-se precisamente do argumento da eficiência e da inovação para justificar a adoção de políticas de liberalização e desregulamentação dos mercados dos Media.

No entanto, deve-se ter em conta que a eficiência não se esgota na simples minimização dos custos. Um conceito de eficiência mais abrangente pressupõe a existência de níveis de produção suficientes (em quantidade e qualidade) para satisfazer as necessidades da sociedade. De acordo com esta perspetiva, pode-se concluir que a diversidade de *outputs*, sendo um aspeto crucial da qualidade da produção dos Media, acaba por afetar positivamente a eficiência (em sentido lato).

Na medida em que, para a sociedade, a diversidade de produtos e serviços têm mais valor do que a uniformidade, pode-se considerar que a multiplicação de empresas de Media tende a favorecer a eficiência, em vez de prejudicá-la.

### 3.2.2 Abordagem pluralista e abordagem neoliberal às políticas dos Media

Como já foi referido, as políticas dos Media consistem em intervenções nos sistemas mediáticos, baseadas num conjunto complexo de objetivos e valores.

Neste âmbito, podem identificar-se duas perspetivas rivais no panorama político europeu: a abordagem pluralista e a abordagem neoliberal.

As preocupações pluralistas estão associadas a correntes ideológicas que passaremos a designar de «pluralismo liberal». Neste caso, o termo liberalismo deve ser interpretado num plano essencialmente político e cultural, não devendo ser confundido com «neoliberalismo», que (como veremos mais à frente) é um paradigma centrado em conceitos económicos muito específicos.

Os liberais pluralistas reconhecem que cada pessoa tem os seus próprios interesses e que as pessoas tendem a formar grupos que partilham interesses similares e com os quais se identificam. Os interesses e valores específicos de alguns indivíduos e grupos vão muitas vezes ser divergentes em relação aos de outros indivíduos e grupos. Assim, a perspetiva pluralista acredita na inevitabilidade da existência de diferentes opiniões e valores dentro da sociedade, mas defende que uma democracia saudável deverá providenciar os mecanismos adequados a uma gestão equilibrada dos interesses dos vários indivíduos e grupos.

O pluralismo liberal sublinha a importância dos Media como facilitadores de arranjos pluralistas. Um sistema de comunicações livre é considerado essencial para fornecer a informação através da qual os cidadãos avaliam as reivindicações de grupos rivais e assegurar a criação de uma opinião pública esclarecida e dinâmica.

A preocupação pluralista representa uma contestação dos princípios mais conservadores do liberalismo. Com efeito, nela está subjacente o reconhecimento de que o mercado livre não pode assegurar, *per se*, as condições de pluralismo. Ao contrário dos neoliberais, os pensadores pluralistas reconhecem o potencial conflito entre interesses particulares e interesses gerais. Assim, de acordo com esta perspetiva, são os interesses gerais (coletivos) que a opinião pública deve poder objetivar e que o mercado livre, por si só, não consegue assegurar.

Curran (2005: 124) salienta que as ideias liberais tradicionais consideram que o governo deve ser o único agente escrutinado pelos Media. Estas perspetivas assumem assim que o Estado é o único poder verdadeiramente ameaçador para a liberdade dos cidadãos. No entanto, este autor relembra que, atualmente, existem vários outros tipos de poder que devem ser escrutinados pelos Media,

nomeadamente o poder económico detido por grandes empresas e empresários. Neste último tipo de função, os mercados livres são muito menos eficazes.

Quadro 3.2. : Características de uma política dos Media pluralista

---

Assegurar a circulação de um vasto leque de vozes e opiniões, por mais marginais ou impopulares que pareçam.

---

Facilitar um ambiente competitivo no qual vários canais de informação, vozes e representações são colocados à disposição dos cidadãos sem discriminação em função da etnia, cor, religião, origem nacional e sexo.

---

Estimular a criação de uma opinião pública que atue como canal de comunicação entre os privados e o Estado.

---

Promover um ambiente no qual os cidadãos sejam informados sobre os assuntos que considerem importantes para o seu quotidiano.

---

Proteger a liberdade dos cidadãos face ao Estado assim como a capacidade de o Estado assegurar a segurança dos privados.

---

Estabilizar a sociedade através da maximização dos direitos culturais e de expressão de todos os grupos sociais; proporcionar condições para a expressão de interesses coletivos (evitando que estes se vejam suplantados pelos interesses individuais).

---

Fonte: Freedman (2008: 31)

De acordo com a corrente do pluralismo liberal, as principais instituições (incluindo os Media) devem ser desenhadas com o objetivo último de criar compromissos ou acordos entre grupos. As principais características dos processos de criação de políticas pluralistas serão, assim, a sua imparcialidade, autonomia e transparência. Desta forma, assegura-se a incorporação nas políticas de Media de *inputs* originários de múltiplos *stakeholders*, evitando-se a sua dominação por parte de interesses especiais.

Em termos de organização económica, a abordagem pluralista considera que o mecanismo de mercado pode promover diversidade de pontos de vista, mas que o Estado deve intervir sempre que tal se revele necessário.

Alguns tipos de medidas podem ser necessárias para estimular a multiplicidade de operadores e *outputs* dentro do sistema dos Media, sempre numa perspectiva de afirmação da política sobre a economia. Estas medidas incluem tipicamente leis da concorrência e leis *anti-trust*, assim como regulamentação específica para o sector, para evitar a concentração da propriedade e promover a diversidade de vozes e canais nos mercados dos Media. As medidas específicas para o sector dos meios de comunicação social podem assumir a forma de restrições ao crescimento diagonal e à entrada de capital estrangeiro, limites ao número de estações ou *share* de audiência controlados por uma só empresa e controlos especiais sobre fusões de empresas de grande dimensão.

Em termos de política de conteúdos, a abordagem pluralista coloca uma ênfase no equilíbrio entre a liberdade de expressão e a defesa de uma cultura de responsabilidade dos Media. Os cidadãos devem ser protegidos de conteúdos nocivos (com efeitos externos negativos) e os seus direitos à privacidade devem ser respeitados.

O neoliberalismo é um conceito que tem sido utilizado em vários contextos políticos e intelectuais, com sentidos nem sempre homogéneos e convergentes.

Neste livro, é visto essencialmente como uma ideologia que emergiu nos anos 80 e que propõe uma organização económica e social baseada no liberalismo “laissez faire” (Allais, 1999: 293). Neste sentido, as perspectivas neoliberais acentuam os méritos dos mercados livres, dos direitos individuais, da escolha pessoal e de uma reduzida intervenção do governo na economia.

A ênfase colocada pelos neoliberais no recurso ao mecanismo de mercado (tanto em questões económicas como sociais) levou alguns académicos e políticos a designá-los de *market libertarians*. Como afirmam Steger e Roy (2010: 136), estes últimos procuram “reformular as suas sociedades, de acordo com a fórmula neoliberal D[esregulamentação]-L[iberalização]-P[rivatização]”.

O neoliberalismo, nos termos supramencionados, está firmemente estabelecido nas sociedades europeias atuais. Trata-se de um paradigma divulgado e defendido por múltiplas vozes do campo político, empresarial e académico do mundo inteiro. Chakravartty e Sarikakis (2006: 18) consideram que as perspectivas neoliberais se tornaram de tal forma predominantes, que acabam por condicionar toda a forma como se debate o papel do Estado nas

políticas dos Media. Para estas autoras, neste contexto de domínio ideológico do neoliberalismo, a intervenção estatal passou a ser considerada uma distorção a ser evitada a todo o custo.

O neoliberalismo e o pluralismo liberal partilham (em teoria) algumas características e princípios: democracia, economia de mercado, liberdade de expressão e méritos da concorrência. No entanto, o pluralismo liberal é baseado no reconhecimento da diversidade social e na tentativa de promover acordos entre grupos, de forma a fomentar a coesão social. O neoliberalismo acentua os princípios, que considera fundamentais, da responsabilidade individual, dos ganhos pessoais e da propriedade privada.

Para Curran (2005: 137), “se um dos objetivos dos sistemas de Media é de permitir uma expressão adequada das diferenças e conflitos de uma sociedade, outro objetivo deveria ser o de promover a conciliação”. Para este autor, esta não é uma perspetiva que faça parte da forma como os *market libertarians* entendem o papel dos Media na democracia, que acentua a liberdade individual de expressão no quadro de uma visão idealizada do mercado.

A oposição ao intervencionismo do Estado e a proteção do individualismo económico estiveram na origem de várias tendências que estão estreitamente associadas ao neoliberalismo: privatização, descidas nos impostos, medidas de austeridade e comércio livre.

De acordo com o paradigma neoliberal, os Media são considerados como independentes e orientados unicamente para os seus públicos, se forem financiados pelos consumidores e organizados através de um mercado competitivo. No entanto, e tal como constatou Curran (2005: 126), “esta teoria ignora as muitas outras influências que condicionam os Media, incluindo os compromissos políticos e interesses privados dos acionistas das empresas de Media [...] e o poder cultural dos grupos dominantes da sociedade”.

Para Freedman (2008: 47), sob a influência das ideias neoliberais, as audiências são reduzidas a meros consumidores (de bens privados), o conhecimento é mercantilizado, o espaço comercial é expandido, as trocas são consideradas prioritárias e a concentração da propriedade é potencialmente validada. Consequentemente, as políticas de Media neoliberais valorizam sobretudo o papel dos mercados e da procura do lucro e minimizam a atividade das instituições



extra-mercado, o que acaba por alimentar as tendências de desregulamentação, liberalização, privatização e comercialização (ver Quadro 3.3).

Quadro 3.3. : Características das políticas neoliberais dos Media

Desregulamentação: redução do papel do Estado na atividade das Indústrias dos Media.
Mercantilização: reconhecimento que as forças do mercado devem ter um carácter infiltrador nos vários Media; transformação de “campos não-mercantis” em mercados (incluindo processos de “commodification”).
Privatização: venda de empresas detidas pelo Estado (incluindo prestadores de serviço público de televisão) a agentes económicos privados.
Comercialização: criação de um ambiente que favoreça a comercialização de conteúdos dos Media e a expansão de empresas de Media para outras áreas da vida social.

Fonte: Freedman (2008: 47)

Uma das características mais visíveis das políticas neoliberais prende-se com a desregulamentação, ou seja, a intenção de reduzir do papel do Estado na regulação das indústrias, que passam, em vez disso, a ser controladas pelos processos criativos e dinâmicos do mecanismo de mercado.

Na UE, vários governos de inspiração neoliberal eliminaram, desde os anos 80, as restrições estruturais e comportamentais que tinham sido implementadas no Século XX para manter uma forte intervenção estatal. O compromisso político para desregulamentar foi intensificado pela revolução tecnológica (cabo, satélite e novas tecnologias da informática), que enfraqueceu os argumentos de uma intervenção regulamentar baseada na escassez de espectro.

Outros fatores que pressionaram a desregulamentação na Europa foram os argumentos centrados nos fenómenos da globalização (que desafiam a existência de formas nacionais de regulação), assim como a intenção europeia de promover modelos de desenvolvimento baseados nas novas tecnologias (que a Comissão Europeia designou de “Sociedades da Informação”).

Durante as duas últimas décadas, assistiu-se a uma forte tendência de desregulamentação na UE e nos Estados Unidos (que foram pioneiros a este nível). Chakravartty e Sarikakis (2006: 17) concluíram que no “terreno Europeu, a filosofia da política para o sector da comunicação tem sido baseada na ideia do mercado, o que não difere muito das prioridades da política da comunicação dos Estados Unidos”.

Em meados nos anos 90, nos EUA, o *Telecommunications Act* permitiu aos operadores de serviço de telefone e aos operadores da rede cabo de entrar nos mercados uns dos outros. Para além desta medida, o mesmo pacote legislativo desregulamentou as tarifas do cabo, aboliu os limites para as audiências de rádio, alargou os períodos de vigência das licenças de televisão e aligeirou o controlo da propriedade nos Media (Doyle, 2002: 150).

No Reino Unido, o 1996 *Broadcasting Act* seguiu uma agenda similar, autorizando níveis mais elevados de concentração diagonal nas Indústrias dos Media e redesenhando as políticas no sentido da liberalização generalizada da propriedade dos Media (Doyle, 2002: 105-111).

Neste período, as tendências de desregulamentação no sector da televisão e rádio também sofreram uma aceleração noutros países da Europa, conforme assinalou Martins (2006: 50-51).

Freedman (2008: 50) identificou três tipos de processos económicos que revelam a intensificação da procura do lucro nas últimas décadas, que são a mercantilização de instituições não-mercantis, a privatização e a comercialização.

De acordo com este autor, a transformação de campos não-mercantis em mercados assume quatro características: a reconfiguração de conteúdos para poderem ser vendidos em mercado livre (*commodification*); a criação de procura para esses bens; a reconversão da força de trabalho, de forma a compatibilizá-la com a disciplina do mercado; o apoio do Estado na redução do risco destas atividades.

Na Europa, onde a propriedade Estatal dos Media de radiodifusão foi comum durante várias décadas, as tendências de privatização intensificaram-se nos anos 80 e 90. A venda de empresas públicas ou semi-públicas foi uma constante, afetando inclusivamente os mais tradicionais prestadores de serviço público (um caso paradigmático é a privatização do canal francês TF1).

Por outro lado, os argumentos neoliberais a favor de mercados menos intervencionados consubstanciaram-se na implementação de modalidades de regulação mais leves (com participação ativa de operadores privados), tais como a co-regulação. Esta modalidade consiste numa série de representações, negociações, acordos contratuais e cooperação com os governos.

Para os seus defensores, a co-regulação é preferível a uma intervenção governamental mais direta, uma vez que é uma forma eficiente e flexível de controlo, que incentiva os operadores a agir de forma responsável e coletiva. Os críticos assinalam que, no contexto de sistemas de Media orientados pelo paradigma do mercado, a co-regulação acaba por excluir o público das negociações e acordos contratuais.

Os processos de comercialização referem-se à tentativa, em vários meios, de maximizar os níveis de audiência e os lucros obtidos na produção e/ou distribuição de conteúdos. Isto implica práticas sofisticadas, como o *branding* (criação/construção de marcas), a *cross promotion* (promoção cruzada) e o *product placement* (publicidade efetuada através da colocação de produtos em programas de televisão, filmes, etc.). A expansão dos tempos e espaços de comunicação publicitária nos Media, a diluição das fronteiras entre o lado empresarial e o lado criativo das organizações e a entrada dos Media noutras áreas da vida social (espetáculos desportivos, produtos para crianças, centros comerciais) inserem-se nesta mesma lógica da comercialização.

Todos estes desenvolvimentos sugerem que, na UE, as políticas dos Media têm sido um processo que favoreceu essencialmente os que partilham uma visão ideológica defensora dos mercados e da livre iniciativa, secundarizando as obrigações de serviço público e as conceções da comunicação social onde o lucro não é um fator decisivo. Existem, assim, sinais claros do predomínio da abordagem neoliberal, baseada no carácter infiltrador do mecanismo de mercado, da propriedade privada e do comércio livre no sector da comunicação social.

No próximo ponto, apresentaremos uma análise detalhada das políticas que foram implementadas na UE, tendo como objetivo essencial tornar mais claras as características ideológicas e práticas da intervenção do Estado na Indústria do Media desde a década de 80.

### 3.3 Políticas públicas e a transformação dos mercados dos Media na UE

Conforme referido anteriormente, as políticas públicas são uma variável fundamental para explicar as estruturas de mercado e da propriedade empresarial nas Indústrias dos Media. Neste ponto, analisaremos a evolução do enquadramento regulamentar da União Europeia, assim como o seu impacto na configuração da comunicação social dos respetivos Estados-membros.

Chakravartty e Sarikakis (2006: 17) destacam na história da UE dois grandes períodos de políticas dos Media, caracterizados por paradigmas bem distintos no que respeita a definições e entendimentos do que é o interesse público.

Nesta ótica, um período fundamental situa-se entre a Segunda Guerra Mundial e os anos 80, caracterizado pelo paradigma do serviço público e moldado de acordo com considerações políticas e normativas. Os meios de comunicação social eram essencialmente regulamentados pelos respetivos governos nacionais, porque as fronteiras nacionais constituíam barreiras difíceis de eliminar. A maioria das grandes empresas de Media pertencia a investidores domésticos.

Durante este período, cada país da CEE (Comunidade Económica Europeia) tinha os seus problemas de concentração específicos e tentava resolvê-los sem se preocupar muito com os problemas dos países vizinhos.

A partir dos anos 80, dá-se início a um período caracterizado pelo paradigma da convergência tecnológica e económica, consubstanciado em medidas e decisões que refletem a conexão entre os Media e as Telecomunicações. A revolução tecnológica levou ao aparecimento de novos meios de comunicação e as principais empresas passaram a competir à escala global. Os governos nacionais da UE prescindiram de partes cada vez mais importantes da sua soberania em favor das instituições europeias.

Chakravartty e Sarikakis (2006: 17) referem que os períodos acima mencionados acabaram por gerar políticas que correspondem a visões distintas do papel do Estado e da iniciativa privada no sector da comunicação social.

O primeiro período é marcado pelo reconhecimento do impacto social e político dos meios audiovisuais e eletrónicos. Em termos de políticas públicas, os

critérios sociopolíticos (democracia, coesão social, estabilidade) sobrepunham-se, nessa altura, aos critérios estritamente económicos (eficiência, inovação, rentabilidade).

O segundo período acima mencionado (que ainda decorre nos nossos dias) é caracterizado por uma abordagem pragmática às políticas dos Media, na sequência do chamado “declínio das ideologias” e da implementação generalizada de soluções de mercado livre.

Harcourt (2005: 9) observa que as políticas europeias para o sector da comunicação social (deste último período) acabaram por ser orientadas de acordo com as políticas industriais *mainstream*, cujas principais preocupações são a eficiência, o investimento produtivo e a correção do défice comercial externo. Este tipo de abordagem traduziu-se em duas iniciativas legislativas que, para esta autora, representam a espinha dorsal das políticas dos Media da UE: a Directiva *Television without Frontiers* (TWF) e a Directiva *Open Network Provision* (ONP).

A Directiva TWF (1989) criou um enquadramento regulamentar favorável a circulação do capital em dois subsectores que estavam tradicionalmente confinados a uma lógica nacional – a Televisão e a Rádio. Esta diretiva pretendeu concretizar dois grandes objetivos: a livre circulação de serviços de televisão e rádio entre Estados-membros da UE e a melhoria da percentagem de programas de origem europeia.

Em paralelo com esta Directiva, foi aprovada a atribuição, à Comissão Europeia, de um maior poder para recusar operações de concentração que pudessem levar a abusos de posição dominante.

A Directiva ONP (1990) estipulou o livre acesso a redes e serviços de telecomunicações, baseados no princípio da não-discriminação e na eliminação de direitos exclusivos.

Estas iniciativas foram implementadas num contexto económico e político muito específico. No final dos anos 80 e início dos anos 90, assistia-se a uma vaga de fusões e aquisições à escala global. Estes tipos de operações, que se prolongaram durante os anos 90, levaram à criação de grandes grupos de comunicação. Por outro lado, a revolução tecnológica transformou consideravelmente certos

segmentos dos Media, nomeadamente a televisão (aparecimento do satélite e do cabo).

Do ponto de vista político, a UE dava passos importantes em termos de integração económica. Em 1986, com o Acto Único Europeu, os Estados-membros comprometeram-se a estabelecer o mercado interno até ao final de 1992, o que implicava a transferência de soberania em várias políticas económicas, sociais e ambientais. Em 1992/93, é implementado o Tratado de Maastricht. Este Tratado previa, entre outros objetivos, a criação de uma moeda única, a harmonização de políticas económicas e fiscais e a convergência entre vários mercados.

O aprofundamento da integração económica e o fortalecimento das instituições da UE acabaram por determinar a transferência de responsabilidades de regulação dos Media dos governos nacionais para a Comissão e o Parlamento Europeu.

Na década de 90, uma das principais inovações em termos de regulação da concentração dos Media é a crescente interdependência de mercados e políticas. Com efeito, na UE as medidas regulamentares deixaram de ser tomadas de forma isolada, ou seja, sem levar em consideração as alterações existentes noutros países. Os padrões de evolução da legislação comunitária nesta década tiveram em consideração as modificações introduzidas nos Estados Unidos.

A Comissão Europeia publicou uma série de *Livros Brancos (White Papers)* nos quais apresentou ao Conselho Europeu diversas recomendações sobre políticas públicas. A liberalização dos sectores dos Media e das Telecomunicações era considerada fundamental para facilitar as tendências de convergência tecnológica. A Comissão Europeia considerou que a acumulação de capital financeiro seria um fator indispensável para viabilizar a exploração das novas tecnologias. Os *Livros Brancos* publicados durante os anos 90 deram uma ênfase importante ao potencial de criação de emprego associado ao desenvolvimento tecnológico.

O *Livro Branco* intitulado “Europe and the Global Information Society” salientou a importância das Indústrias dos Media para a criação de emprego e competitividade nos mercados internacionais. Neste documento foi pela primeira vez utilizado o termo “Sociedade da Informação”, que passou a ser referência obrigatória sempre que se debatiam as políticas para os Media e as

Telecomunicações. Neste *Livro Branco* também se efetuou um diagnóstico bastante crítico da regulamentação nacional dos vários Estados-membros, considerada inconsistente e geradora de distorções nos mercados.

Em 1992, o Livro Verde (*Green Paper*) sobre “Pluralismo e Concentração dos Media no Mercado Interno” revelou a preocupação da Comissão Europeia em relação ao impacto negativo das legislações nacionais sobre o desenvolvimento do mercado interno. Neste documento, considerou-se que o sector dos Media da UE estava a ser prejudicado pelas diferenças nas regras sobre concentração da propriedade dos vários Estados-membros.

O principal argumento deste Livro Verde era a necessidade de harmonização da regulamentação sobre propriedade dos Media, cuja disparidade (dentro da UE) era vista como um entrave ao ajustamento estrutural do mercado interno. O *draft* da Directiva sobre harmonização propunha, à escala nacional, limitar a 30% a quota de audiências detida por um só grupo empresarial num mercado *monomedia* (imprensa, rádio ou televisão).

Nos EUA, em meados da década de 90, o governo implementou o *Telecommunications Act*, uma importante reforma legal. Esta iniciativa legislativa teve como grande objetivo a liberalização das telecomunicações e também de vários segmentos dos Media tradicionais. Os limites à concentração horizontal e diagonal foram bastante alargados.

O *Telecommunications Act* dos EUA acabou por ter efeitos em cascata. Por um lado, despoletou uma vaga de fusões e aquisições e aumentou a concentração nos mercados dos Media. Por outro lado, criou condições para as empresas reduzirem os seus custos, devido à exploração de economias de escala. As receitas publicitárias dos grandes canais de televisão e rádio acabaram também por aumentar, uma vez que passaram a atrair os grandes anunciantes.

O novo enquadramento legislativo nos EUA estimulou o crescimento dos grandes grupos de comunicação norte-americanos. A resposta europeia foi seguir o mesmo caminho, desregulamentando os mercados dos Media e das Telecomunicações e criando quadros legais mais favoráveis à concentração empresarial.

Na UE, a prioridade dos que participaram nesta alteração das “regras do jogo” foi promover a criação de grandes grupos de Media europeus, evitando desta forma perdas de competitividade face aos EUA.

Em 1997, o Livro Verde intitulado “Convergência dos Sectores das Telecomunicações, Media e Tecnologias da Informação e as implicações para a Regulação” propôs a eliminação das fronteiras regulamentares entre os mercados da internet, das telecomunicações e da televisão. Esta transformação nos mercados seria viabilizada por uma estrutura legislativa agregadora de todas as tecnologias da comunicação, que erradicaria as inconsistências entre as políticas dos vários subsectores da comunicação europeus.

O documento acima referido recomendava a criação e/ou expansão de grandes grupos empresariais, de forma a melhorar os níveis de competitividade internacional nestes subsectores. A quota de mercado máxima por operador foi colocada nos 30%. No entanto, a definição de mercado incluiu os mercados dos Media tradicionais, os mercados das Telecomunicações e os mercados de novos serviços, o que, na prática, implicava a possibilidade de criação de grupos empresariais maiores do que os previstos no Livro Verde de 1992.

As iniciativas relacionadas com os Livros Verdes acima referidos foram prejudicadas por vários tipos de impasses de cariz político e institucional.

A partir do Conselho Europeu de Edimburgo (1992), os Estados-membros decidiram abrandar o ritmo de criação de novas políticas supranacionais, estabelecendo mesmo limites ao número anual de iniciativas deste tipo. O próprio Tratado de Maastricht previu um reforço dos princípios da subsidiariedade e da flexibilidade, colocando uma maior ênfase nas potencialidades de iniciativas nacionais.

A desaceleração do ritmo de criação de políticas europeias não impediu, apesar de tudo, as instituições da UE de fazer avançar a sua agenda de liberalização do sector dos Media (o que foi conseguido através das já existentes leis da concorrência e da jurisprudência). As próprias Directivas TWF e ONP já tinham sido implementadas no quadro da legislação sobre concorrência.

A Comissão Europeia foi adotando, em simultâneo, algumas modalidades de intervenção mais leves, tais como a divulgação de boas práticas, de modelos e soluções para os problemas mais comuns de regulação dos mercados dos Media.



Esta estratégia da Comissão consubstanciou-se na promoção de instrumentos de regulação em vários documentos oficiais, tais como Relatórios, Livros Verdes e Projetos de Directivas.

Em 1997, no quadro destas iniciativas, a Comissão Europeia recomendou aos Estados-membros a criação de autoridades reguladoras únicas para os Media e as Telecomunicações. Alguns Países europeus adotaram desde logo este modelo de regulação conjunta, nomeadamente a Espanha, a Itália e o Reino Unido.

Em 1999 é publicado o Livro Verde “A Convergência dos Sectores das Telecomunicações, dos Media e das Tecnologias da Informação e a sua implicação para a Regulação: resultados da Consulta Pública do Livro Verde”, que é um “*follow up*” daquele que tinha sido publicado em 1997. Em face do consenso entre empresários do sector à volta das iniciativas sobre a convergência, foi dada uma sequência a este Livro Verde, com a aprovação da *Estrutura Regulamentar para os Serviços e Comunicações Eletrónicas*.

Esta moldura regulamentar teve como objetivo regular tanto os Media tradicionais como as redes de Telecomunicações. Neste âmbito, foi criado, por iniciativa da Comissão, um novo fórum europeu: o grupo de reguladores europeus (ERG). O ERG atua como um fórum para as autoridades reguladoras nacionais dos mercados dos Media e também das Telecomunicações.

A Comissão Europeia produz linhas de direção para assistir as autoridades reguladoras nacionais na monitorização do funcionamento dos mercados e da deteção de eventuais abusos de posição dominante.

O ERG funciona em paralelo com os *fora* pré-existentes em vários campos distintos dos Media e Telecomunicações: a Plataforma Europeia das Autoridades Reguladoras (EPRA), o Comité Europeu das Comunicações de Rádio (ERC), o Comité Europeu para os Assuntos da Regulamentação das Telecomunicações (ECTRA) e o Grupo de Reguladores Independentes (IRG).

Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa assumiu o compromisso de criar a economia mais competitiva do mundo, com base no conhecimento e na inovação tecnológica, ou seja desenvolver uma verdadeira “Economia do Conhecimento” inserida no projeto europeu da “Sociedade da Informação”.

Em 2001, a Comissão Europeia respondeu a este repto com um Livro Branco intitulado “*Governance Europeia*”, que Harcourt (2005: 16) caracterizou como

uma reação defensiva aos assertivos compromissos do Conselho Europeu. Embora reconhecendo a validade dos objetivos traçados pelos líderes dos Estados-membros, a Comissão reafirmou que as políticas deveriam ser desenhadas por sua própria iniciativa, tal como ocorrera na década de 90.

Durante a década de 2000, a Comissão continuou as suas intervenções nos mercados dos Media, mas através de estratégias menos incisivas, recorrendo sobretudo ao *soft governance*, ou seja, promovendo a co-regulação e autorregulação. Os agentes nacionais foram envolvidos de forma crescente nas práticas de autorregulação do sector dos Media.

As restrições legais nos Tratados da UE implicaram que a abordagem das instituições europeias à regulação dos mercados dos Media fosse essencialmente moldada pela Economia *mainstream*. Um sinal desta tendência foi a forma como acabaram por evoluir as iniciativas (já referidas) sobre pluralismo e concentração e sobre convergência. A única Directiva que acabou por ser concretizada e implementada foi a da convergência, justamente aquela que implicava uma abordagem económica mais convencional (baseada em critérios de eficiência e da rentabilidade).

### 3.3.1 Políticas europeias e a salvaguarda do pluralismo

O *modus operandi* das Indústrias dos Media tem impactos múltiplos na sociedade, em termos económicos, políticos e culturais. Uma questão que se tem debatido com insistência (nas duas últimas décadas) é a intensificação da concentração da propriedade dos Media assim como o seu impacto no pluralismo e na qualidade da democracia.

Gurevitch e Blumler (1990: 270) apresentaram as funções que os Media desempenham nas democracias modernas (ver Quadro 3.4).

Quadro 3.4: Contribuição dos Media para o funcionamento das democracias liberais

Vigilância do ambiente sociopolítico e relato de ocorrências suscetíveis de afetar, positiva ou negativamente, o bem-estar dos cidadãos.
Agenda-setting rigoroso, identificando os assuntos-chave do dia (com as forças que os formaram e também aquelas que os podem resolver).
Plataforma para uma comunicação (inteligível e esclarecedora) de políticos e porta-vozes de outras causas e grupos de interesses.
Lugar de diálogo entre um conjunto diversificado de vozes e entre os detentores do poder e os cidadãos.
Mecanismo de escrutínio da atividade dos agentes políticos.
Promoção da educação e da capacidade de escolha (proactiva) dos cidadãos.
Resistência às pressões (vindas de fora do sector dos Media) de subversão da sua independência, integridade e aptidão para servir as audiências.
Respeito pelas audiências e pela sua necessidade de esclarecimento sobre o ambiente político onde estão inseridas.

Fonte: adaptado de Gurevitch e Blumler (1990: 270)

Os objetivos acima mencionados são muito difíceis de atingir, por quatro razões essenciais (Gurevitch e Blumler, 1990: 270-272).

Em primeiro lugar, existe *trade-off* entre diversos valores democráticos. Por exemplo, o objetivo de fornecer ao público os conteúdos que ele deseja no imediato pode entrar em conflito com o propósito de fornecer ao público a informação de que ele efetivamente necessita.

Em segundo lugar, nos sistemas de Media modernos, a comunicação política tende a ser efetuada por elites, que estão consideravelmente distanciadas das circunstâncias e perspetivas das pessoas comuns.

Em terceiro lugar, as audiências não possuem necessariamente os meios necessários para decodificar a comunicação dos Media. Por exemplo, a comunicação política ou económica é frequentemente dirigida a pessoas muito especializadas e vocacionadas para estas áreas.

Em quarto lugar, os meios de comunicação social só estão em condições de prosseguir valores democráticos se estes forem compatíveis com o ambiente

sociopolítico e económico onde estão a operar. No sector da imprensa da UE, os meios estão frequentemente integrados em grandes empresas ou grupos, cujo objetivo essencial é sobreviver (e se possível prosperar) em ambientes muito competitivos. Assim, o papel democrático da imprensa acaba por ser moldado pelos objetivos (prioritários) de tipo económico-financeiro.

Não obstante muitas das funções democráticas dos Media serem hoje consensuais entre os agentes políticos, na prática as intervenções regulamentares da Comissão Europeia neste campo têm sido pouco consistentes. Tanto o Parlamento Europeu como um conjunto alargado de movimentos e grupos sociais têm alertado a Comissão para a necessidade de intervenções mais incisivas, nomeadamente a harmonização em certas áreas chave dos mercados dos Media. No entanto, a coordenação a nível europeu tem sido pouco consistente, sendo prejudicada por obstáculos de diversa natureza (que serão explicados mais à frente).

A criação de um leque alargado de vozes, opiniões e canais de comunicação nos Media é um dos compromissos políticos mais relevantes das democracias modernas. No entanto, a forma como se tenta atingir este tipo de objetivos nem sempre é consensual.

O pluralismo tem sido frequentemente associado à diversidade nos Media e à presença de vozes independentes diversificadas, assim como de opiniões políticas e representações culturais diferenciadas. As medidas concretas para se promover o pluralismo têm, todavia, sido alvo de controvérsias.

Nos EUA, as políticas públicas promotoras da diversidade dos Media dão ênfase a dois tipos de fenómenos. Por um lado, existe a preocupação da representação e participação adequada das minorias étnicas tanto nos Media e noutro tipo de Indústrias Culturais, nomeadamente no Cinema. Neste caso, podemos identificar esta abordagem como promotora do chamado “pluralismo cultural” (Doyle, 2002: 12-13).

Por outro lado, existe uma preocupação pluralista associada à tradição do liberalismo clássico, que sublinha os méritos da produção e distribuição de informação a partir de fontes diversificadas e antagonistas. A diversidade dos meios de comunicação social é, conseqüentemente, vista como um objetivo essencial para a criação de um “mercado de ideias” através do qual se pode

consubstanciar a Primeira Emenda da Constituição dos Estados Unidos (que consagra o direito fundamental da liberdade de expressão).

Na UE, o pluralismo nos Media tornou-se um objetivo importante das políticas públicas para o sector, mas os resultados nem sempre são visíveis. O predomínio das perspetivas neoliberais levou ao descumprimento das políticas orientadas para os consensos sociais e à emergência de mercados dos Media onde os equilíbrios são alcançados através da concorrência e da interação livre entre oferta e procura de conteúdos.

No quadro das iniciativas de liberalização das duas últimas décadas, o mecanismo de mercado e as novas tecnologias foram considerados como promotores da diversidade de escolhas ao alcance das audiências. Consequentemente, as políticas para o sector dos Media foram desenhadas para dar mais liberdade de ação aos agentes económicos, numa tentativa de incentivar a competitividade e a rentabilidade das empresas (mesmo que isso implicasse níveis crescentes de concentração).

Os debates sobre pluralismo e diversidade nos Media são muito comuns nos Estados-membros da UE, mas têm sido frequentemente orientados em função dos conceitos e indicadores económicos mais tradicionais (eficiência, satisfação dos consumidores, escolhas das audiências, etc.).

Apesar de as políticas de incentivo ao pluralismo terem sido, durante várias décadas, implementadas especificamente para resolver falhas nos mercados dos Media, observa-se atualmente uma tendência para se considerar o mecanismo de mercado como facilitador não só da eficiência com também da diversidade de vozes e canais de distribuição.

Curran (2005: 136-137) considera que o pluralismo nos Media não deve ser associado somente a elevados níveis de concorrência, mas também com a abertura efetiva do espaço público a diferentes grupos sociais (tornando possível um processo de contenda entre ideias e valores). Uma das implicações desta abordagem é que a defesa do pluralismo pode, por vezes, implicar reformas estruturais, necessárias para tornar mais alargado o acesso social ao debate público. As medidas convencionais de combate aos abusos de posição dominante (leis anti-monopólio) podem não ser suficientes, sobretudo se os

mercados tiveram custos de entrada muito elevados, que favorecem os agentes com elevados recursos.

Freedman (2008: 78) observa que os governos e reguladores da maioria dos Estados-membros da UE têm secundarizado esta visão abrangente do pluralismo, seguindo uma conceção baseada na maximização das escolhas dos consumidores e na eliminação de barreiras administrativas à entrada de operadores nos mercados.

Dentro das perspetivas destes autores, o mercado livre prejudica o funcionamento dos sistemas democráticos, sobretudo se existirem oligopólios a disputar audiências vastas e heterogéneas. Pode dar-se uma hipervalorização do entretenimento (em detrimento da função formativa e informativa), a fusão dos conceitos de notícia e entretenimento (*infotainment*) e a rigidez de formatos, necessária para maximizar os lucros.

A orientação das empresas para a satisfação dos gostos e interesses das audiências é muitas vezes distorcida pela incapacidade de se conhecer (de forma rigorosa) os padrões de preferências dos consumidores de conteúdos. A orientação dos Media para as suas audiências acaba muitas vezes por ser intermediada por números e estatísticas, nem sempre rigorosos.

Como já foi referido, a Comissão Europeia passou grande parte dos anos 90 a explorar a possibilidade de aprovar uma Directiva específica para o pluralismo nos Media. No entanto, um dos grandes problemas que se colocaram à defesa da qualidade, pluralismo e diversidade nos Media é a ausência de menções diretas a estas dimensões nos Tratados da UE. A competência da Comissão Europeia para iniciar políticas públicas relacionadas com pluralismo e propriedade dos Media é, por isso, bastante incerta. Assim, as regras gerais da concorrência da UE acabam muitas vezes por ser aplicadas às Indústrias dos Media (tratando-as como qualquer outra indústria), omitindo-se as questões relacionadas diretamente com o pluralismo.

Apesar das preocupações sobre concentração dos Media estarem frequentemente na agenda política da UE (especialmente devido a iniciativas do Parlamento Europeu), observa-se que a Comissão Europeia tem revelado uma notória incapacidade de promover o pluralismo e a diversidade dentro do sector dos Media.

Hutchison (2007: 184), no seu estudo sobre políticas públicas aplicadas à imprensa europeia, concluiu inequivocamente: “A UE optou por não fazer intervenções significativas nos campos da imprensa, salientando-se o abandono das ações relacionadas com propriedade nos Media e pluralismo de expressão”.

Doyle (2007: 144) considera que a inação da Comissão Europeia em termos de pluralismo pode ser atribuída, em larga medida, ao leque de opiniões conflitantes sobre os objetivos e instrumentos de uma política europeia de propriedade dos Media. Para esta autora, as preocupações sobre concorrência empresarial e promoção do mercado único são diferentes das preocupações sobre pluralismo. Consequentemente, os meios de harmonização das restrições à concentração dos Media (subjacentes as estas duas abordagens) vão necessariamente divergir.

A proteção do pluralismo não parece possível sem restrições ao nível europeu, para anular níveis indesejados de concentração da propriedade nos Media. Por outro lado, a promoção da concorrência implica a harmonização das restrições à propriedade dos Media, tendo como referência única as necessidades económicas da indústria.

Certas instituições e grupos, especialmente no âmbito do Parlamento Europeu, têm considerado que o objetivo essencial de uma harmonização regulamentar europeia deve ser evitar níveis indesejáveis de concentração dos Media. No entanto, outros grupos, especialmente os operadores da indústria, têm defendido que a harmonização deve sobretudo criar condições para um sector dos Media mais liberalizado. Estas divergências tornaram o papel da Comissão na regulação dos Media complexo e difícil.

Como refere Harcourt (2005: 1) “uma vez que a regulação dos Media incorpora preocupações sobre o funcionamento das democracias e objetivos de política industrial, acaba por representar um teste de fogo à capacidade legislativa das instituições da UE”.

Tal como já foi referido, a Comissão Europeia produziu, em meados da década de 90, um *draft* de uma possível Directiva sobre concentração e pluralismo nos Media. As propostas da Comissão envolviam um limite máximo de 30% para quotas de mercado *monomedia* e um limite máximo de 10% para quotas de mercado *multimedia* (Televisão + Rádio + Imprensa).

Esta proposta foi, desde o seu início, bastante contestada, principalmente pelos representantes das Indústrias dos Media. Um dos pontos mais criticados foi a ausência de especificação do conceito de controlo de uma empresa (ou grupo empresarial). O *draft* também foi atacado por não delimitar claramente os mercados dos Media. Vários Estados-membros consideraram mesmo que os limites à concentração não eram exequíveis, dada a reduzida dimensão dos respetivos mercados. Os opositores a esta possível Directiva assinalaram também a discrepância entre os objetivos de promoção do pluralismo e de promoção do mercado interno europeu, questionando a Comissão sobre quais destes dois propósitos estariam a ser privilegiados no *draft*.

Um conjunto de propostas feitas em 1997 introduziu duas alterações significativas. Por um lado, o título da Directiva foi modificado, passando de *Concentração e Pluralismo* para *Propriedade dos Media no Mercado Interno*. Segundo Doyle (2007: 149), esta alteração sinalizou claramente uma mudança do enfoque, que deixou de ser o pluralismo, onde a competência da Comissão poderia ser colocada em causa, para passar a ser a remoção dos obstáculos ao mercado interno.

Por outro lado, uma cláusula de flexibilidade foi incluída nas propostas de 1997. De acordo com essa cláusula, os Estados-membros passariam a ter alguma margem de manobra para decidir se os limites (previstos na Directiva) se aplicariam ou não às empresas a operar nos seus mercados nacionais.

Com as propostas de alteração acima referidas, o projeto de Directiva deixou de ser direcionado para a defesa do pluralismo e diversidade. A Comissão Europeia revelou uma incapacidade crescente para reunir consensos em matéria de concentração e pluralismo nos Media. Não obstante as várias tentativas de conciliação de interesses, a Directiva acabou por ser abandonada em favor de uma abordagem regulamentar baseada nas leis gerais da concorrência. A concentração nos Media acabou assim por ser colocada sob o domínio da Direção Geral da Concorrência (que recorre basicamente ao Tratado de Roma e à Regulamentação sobre Fusões e Aquisições) e dos governos e órgãos reguladores nacionais.

Do ponto de vista da Comissão Europeia, a concentração empresarial acabou por ser considerada como um meio necessário para fortalecer os grupos de Media europeus que competem nos mercados internacionais.



Mas a concentração envolve riscos consideráveis, que nem sempre têm sido considerados em toda a sua dimensão. O controlo de vários canais e/ou títulos diferentes por parte do mesmo projeto empresarial coloca em risco o pluralismo político e cultural. A concentração dos meios de comunicação social pode reforçar (de forma excessiva) certas vozes e perspetivas maioritárias na sociedade, em detrimento da liberdade de expressão das minorias.

A concentração nos mercados dos Media pode também levar à formação de oligopólios e monopólios, que são estruturas de mercado bastante vulneráveis a abusos de posição dominante (controlo de preços, cartelização).

Ocasionalmente, a concentração dos Media pode também incrementar de forma significativa as barreiras à entrada de novos operadores, inibindo o desenvolvimento de projetos empresariais mais pequenos e inovadores.

Os grandes grupos de Media, no seu processo de crescimento, podem atingir uma dimensão de tal forma expressiva que acabam por se tornar muito poderosos face às instituições políticas. Os gigantes de comunicação social possuem muitas vezes uma capacidade de influência sobre as decisões dos governos e órgãos reguladores, que pode igualmente ser considerada uma ameaça ao pluralismo. Por outro lado, a influência e as pressões de um partido político (ou governo) sobre a atividade das Indústrias de Media podem também prejudicar a qualidade da democracia.

O impacto da concentração pode também sentir-se através da mercantilização dos Media. Assim, os conteúdos podem acabar por ser definidos pelos acionistas e gestores em detrimento dos critérios jornalísticos. A rentabilização dos negócios dos maiores operadores pode implicar menos criatividade e menor qualidade dos conteúdos. Os efeitos de imitação (que tendem a ocorrer em mercados com poucas empresas) podem levar à uniformização e homogeneização de produtos e serviços.

Nos mercados da imprensa, a dependência que os jornais têm das receitas publicitárias pode levar à sobreprodução de conteúdos com mensagens (políticas e culturais) consensuais, de forma a maximizar as audiências, secundarizando as vozes mais minoritárias.

Outro problema que se coloca nestes mercados é a falta de independência de certas empresas (de pequena e média dimensão) face aos grandes anunciantes.

Com efeito, a produção e distribuição de conteúdos pode ser fortemente condicionada pela necessidade de evitar conflitos com grandes empresas anunciantes. Neste tipo de ambiente, são os grandes grupos de comunicação que acabam por ficar melhor colocados para fazer face a eventuais pressões por parte dos compradores de publicidade.

Um dos grandes desafios que se colocam hoje às instituições da UE é conciliar dois tipos de objetivos divergentes: por um lado, a necessidade de assegurar um leque diversificado de vozes e operadores; por outro lado, a necessidade de criar um ambiente favorável à eficiência empresarial e à competitividade, o que pode implicar níveis de concentração elevados.

Ao nível da legislação comunitária, pode constatar-se que foi concedida, nas últimas décadas, uma elevada margem de manobra aos grandes grupos de comunicação. As articulações concretas entre os enquadramentos regulamentares e a formação de estruturas muito concentradas (sobretudo oligopólios) serão aprofundadas em capítulos posteriores.

### 3.3.2 Sector da imprensa: a não-política das instituições da UE

Na UE, a imprensa partilha algumas das complexidades económicas e políticas (mencionadas anteriormente) associadas a meios como a televisão, rádio e internet. No entanto, também existem problemas específicos que têm afetado os mercados da imprensa, que tornam ainda mais difíceis as decisões sobre as respetivas políticas públicas.

A circulação de jornais e revistas tem vindo a decrescer na esmagadora maioria dos países da UE, principalmente na última década. Alguns fatores contribuíram para esta tendência geral, nomeadamente a crescente concorrência por parte de outros meios de comunicação social, o crescimento da internet e a rigidez do tempo dedicado a consumo de conteúdos dos Media.

As medidas de liberalização e de privatização adotadas nos anos 80 e 90 (já analisadas) poderiam, em teoria, ter estimulado a eficiência e rentabilidade da indústria da imprensa, mas na realidade os problemas económico-financeiros foram persistindo em toda a Europa.

A legislação adotada na maioria dos Países europeus assumiu uma distinção clara entre imprensa e audiovisual. No caso da imprensa, teve-se em consideração o facto de não existirem fortes barreiras à entrada nos mercados, o que pode favorecer a presença de múltiplos operadores, aumentando os níveis de concorrência. Assim, e ao contrário da televisão e da rádio, o sector da imprensa da UE sempre foi bastante aberto à iniciativa privada.

Em termos de perfis de regulação da imprensa nos Estados-membros, podem ser identificadas três abordagens. Por um lado, existem países que se abstêm de implementar regulação específica para as empresas do sector (Bélgica, Espanha, Alemanha). Por outro lado, há mercados onde a intervenção do Estado assume a forma de subsídios e/ou isenções fiscais, para proteger a diversidade de projetos e o pluralismo (França, Países Escandinavos). Por fim, existem governos que implementam medidas especificamente desenhadas para esta indústria, nomeadamente regulamentação para limitar a concentração diagonal e fiscalização de operações de fusão e aquisição com impacto nos mercados da imprensa (Reino Unido, Irlanda, Holanda).

Na prática, pode observar-se que o sector da imprensa da UE, nomeadamente diária, é quase inteiramente sujeito à legislação geral da concorrência e às leis do mercado.

Ao nível das instituições europeias, pode observar-se que a proteção do pluralismo no sector da imprensa tem sido bastante inconsistente. Tal como já foi referido, a Comissão Europeia publicou um Livro Verde sobre esta problemática em 1992 e promoveu um longo período de consulta pública antes da produção do *draft* da Directiva sobre pluralismo em 1996. No entanto, a oposição de vários grupos (nomeadamente os empresários) acabou por fazer abortar esta iniciativa da UE.

Conforme constatou Doyle (2002: 166) “tanto ao nível coletivo da UE como ao nível nacional, as perspetivas sobre os custos de oportunidade económicos associados às restrições sobre as empresas indígenas acabaram por sobrepor-se às preocupações de proteção do pluralismo”. Hutchison (2007: 192) observa, por outro lado, que “relegar a ação sobre concentração da propriedade para os Estados-membros permitiu às instituições europeias evitar a discussão da situação

insólita de os mercados da imprensa da UE terem ambientes competitivos muito diferenciados”.

Na Europa, os jornais debatem-se com uma série de problemas económicos complexos (como veremos no Capítulo V.). O declínio dos níveis de leitura torna a rentabilização dos jornais muito mais difícil. Por outro lado, as ameaças à rentabilidade empresarial decorrentes da migração do investimento publicitário para outros meios de comunicação social (televisão e internet) tem pressionado os gestores a tomar medidas de contenção de custos. Essas medidas têm muitas vezes prejudicado a qualidade e diversidade dos conteúdos, principalmente quando afetam diretamente o funcionamento das redações (redução do número de jornalistas, menos tempo e dinheiro dedicado a investigação jornalística, recurso crescente a agências noticiosas, etc.).

Em 2005, foi criada a Direção Geral para a *Sociedade da Informação e Media* que passou a ser responsável pelas políticas comunitárias para o audiovisual e edição. No entanto, as atividades e iniciativas dirigidas para o sector audiovisual têm ofuscado as possíveis intervenções na área da imprensa.

Em 2007, para responder às pressões vindas do Parlamento Europeu, a Comissão Europeia apresentou um novo plano de ação para monitorizar o pluralismo nos meios de comunicação social. Este plano de ação contemplava três fases. Numa primeira fase, seria publicado um relatório preliminar sobre pluralismo nos Media nos vários Estados Membros da UE. Numa segunda fase, seria realizado um estudo científico sobre indicadores de pluralismo, em parceria com a Universidade Católica de Leuven e empresas de consultoria. Numa terceira fase, seriam apresentados os resultados obtidos na aplicação prática do estudo anteriormente referido.

Os dois primeiros objetivos foram cumpridos em 2007 e 2009, respetivamente. No entanto, a divulgação dos dados sobre níveis de pluralismo nos países da UE tem sido sucessivamente adiada. Este atraso revela a tradicional inércia da Comissão neste tipo de políticas públicas, mas também a complexidade envolvida na criação de indicadores objetivos de pluralismo nos Media (como veremos mais à frente, no Capítulo IV.).

Recentemente, a Comissão Europeia responsável pelo sector dos Media, Neelie Kroes, voltou a salientar que a UE não tem competência legal para agir

em matéria de pluralismo nos meios de comunicação social. Mas esta posição teve, uma vez mais, pouco acolhimento junto do Parlamento Europeu.

O European University Institute, no seu relatório “European Union Competencies in respect of Media Pluralism and Media Freedom”, conclui que o debate sobre o papel da UE na defesa do pluralismo e liberdade dos Media permanece em aberto. Este debate tem sido, de acordo com o relatório, principalmente alimentado pelo Parlamento Europeu, instituição que tem revelado preocupações constantes sobre ameaças ao pluralismo político (European University Institute – CMPF, 2013: 96).

### 3.4 Conclusões

A análise das políticas dos Media e da concentração da propriedade na UE requer uma abordagem científica abrangente. Para se compreender a evolução deste tipo de políticas públicas é importante levar em consideração os contextos económicos, históricos e políticos que influenciaram a atividade das instituições da UE.

Os primeiros passos do projeto a que se chama hoje a “União Europeia” foram dados num contexto histórico e político muito específico. Nos anos 50, os receios de uma nova guerra (que voltasse a ameaçar a coesão social da Europa) acabaram por estar na base de correntes ideológicas favoráveis à cooperação e interdependência económica dos Países europeus. Desta forma, a evolução histórica da UE foi caracterizada por uma integração progressiva dos mercados nacionais, acompanhada pelo estabelecimento de instituições cuja missão e articulação entre si se tornaram cada vez mais complexas.

O sector dos Media não era especificamente referido nos Tratados originais (nomeadamente no que se refere à Comunidade Económica Europeia) e só começou a ser discutido ao nível comunitário a partir da década de 80. Nessa altura, predominavam as políticas de privatização de empresas e infraestruturas detidas pelo Estado.

Durante os anos 80 e 90, as Indústrias dos Media acabaram por ser transformadas de acordo com as perspetivas neoliberais, que assentavam

na liberalização e desregulamentação. Estas perspetivas ideológicas foram predominando nas duas últimas décadas (em vários campos da vida económica e social), influenciando fortemente a evolução dos mercados dos Media europeus.

No seio de várias instituições (nomeadamente no Parlamento Europeu), gerou-se um ambiente de alguma preocupação sobre os impactos do crescimento desregulado de empresas e grupos privados de comunicação. No entanto, a resposta da Comissão Europeia a esta preocupação foi pouco assertiva e consistente.

Um dos maiores problemas é que, à luz dos Tratados da UE, a Comissão Europeia não parece ter meios legítimos para iniciar políticas de Media que incorporem valores políticos e culturais. Dentro da Comissão, a Direcção-Geral com maior poder é a que gere os assuntos da concorrência, conseguindo frequentemente sobrepor-se às outras Direcções-Gerais.

Como resultado dos fatores acima mencionados, verificou-se uma expansão assimétrica dos instrumentos de regulação da UE, que incentivaram de forma progressiva a concorrência nos mercados mas não protegeram outros valores, nomeadamente a defesa da diversidade e do pluralismo. Com efeito, nas duas últimas décadas, o enquadramento regulamentar dos mercados dos Media europeus assentou basicamente em dois pilares: as leis da concorrência e as políticas do audiovisual. A defesa do pluralismo nos Media poderia ter constituído um eventual terceiro elemento fundamental. No entanto, e tal como foi referido neste capítulo, as propostas institucionais da UE sobre concentração e pluralismo nunca foram aprovadas.

Não obstante a Europa ainda poder ser considerada um caso especial, em virtude do seu enfoque no serviço público e em mercados dos Media de tipo misto (público/privado), as pressões no sentido da liberalização e desregulamentação, originadas dentro e fora da UE, desafiam constantemente a forma como são regulados este tipo de mercados.

A implementação de perspetivas económicas neoliberais levou à secundarização de políticas mais orientadas para o consenso social. As políticas relativas à diversidade e pluralismo foram progressivamente submetidas aos princípios da concorrência e da interação livre entre oferta e procura.

No contexto de várias iniciativas de liberalização e desregulamentação, o mecanismo de mercado (em conjugação com a introdução de novas tecnologias) foi muitas vezes visto como potenciador das escolhas das audiências. As políticas dos Media foram consequentemente desenhadas para facilitar a concorrência e a rentabilidade e competitividade empresarial, mesmo que isso implicasse níveis crescentes de concentração da propriedade.

Pode-se assim concluir que, nas duas últimas décadas, a atividade reguladora das instituições europeias nos mercados dos Media reflete, no essencial, uma abordagem neoliberal. O fracasso do projeto de Directiva sobre concentração da propriedade e o sucesso das Directivas relacionadas com processos de convergência são paradigmáticos de tal orientação.

No entanto, é preciso sublinhar que os agentes políticos enfrentam um cenário económico bem mais complexo do que os seus predecessores do século passado. A globalização e o ritmo de transformação das estruturas empresariais são desafios consideráveis. Neste cenário, ajustar e otimizar as políticas públicas sectoriais torna-se uma tarefa extremamente difícil. Não será pois de surpreender que, confrontados com estes fatores, os agentes políticos acabem por considerar que existem processos de mudança com carácter endógeno, cuja evolução está fora do controlo dos governos nacionais e das instituições europeias.

A globalização impõe restrições substanciais ao poder económico dos governos e os avanços tecnológicos afetam a capacidade de resposta das autoridades reguladoras. Os governos conseguem regular os seus Media domésticos mas é muito mais difícil e complexo enquadrar a atividade das organizações que estão fora da sua jurisdição direta. Neste caso, deverão necessariamente ser envolvidos vários governos e nem sempre é possível alcançar consensos.

Neste contexto, pode-se concluir que é ao nível das instituições europeias – especialmente da Comissão Europeia – que deve ser tentada uma conciliação entre a liberalização dos mercados (necessária para o surgimento de operadores competitivos em termos internacionais) e a criação de regras para promover a diversidade e o pluralismo nos mercados nacionais.

A missão atual da política dos Media na UE foi definida da forma seguinte: “A Comissão Europeia acompanha os Media. O objetivo da sua política é contribuir para a criação de um genuíno “campo europeu dos Media” que

garanta e reforce as escolhas dos cidadãos, nomeadamente no que se refere aos canais e programas de televisão e rádio e à imprensa, ao assegurar a livre entrada de empresas no sector dos Media e a livre circulação dos serviços que estas oferecem” (European Commission, 2009).

Esta missão pode parecer, numa primeira análise, bastante sensata. No entanto, nela estão incluídos dois objetivos que podem estar sujeitos a *trade-off* significativos. Por um lado, o reforço das “escolhas dos cidadãos” está bastante dependente da diversidade e pluralismo nos Media. Por outro lado, a “livre entrada de empresas no sector dos Media e a livre circulação dos serviços que estas oferecem” só se torna exequível com uma considerável desregulamentação e liberalização, que leva frequentemente a níveis crescentes de concentração empresarial.

Nas duas últimas décadas, as políticas públicas implementadas para promover a livre entrada nos mercados dos Media criaram, de facto, condições para o aumento significativo da concentração empresarial nas suas diversas formas (horizontal, vertical e diagonal). Este padrão de transformação do sector dos Media representa uma ameaça importante não só à diversidade e pluralismo como à própria eficiência dos mercados a longo prazo, como constataremos nos próximos capítulos.



## 4. Pluralismo nos Media: racionalidades e conceitos

O objetivo deste capítulo é investigar as racionalidades e conceitos associados ao Pluralismo nos Media. Nesse sentido, apresentaremos uma análise abrangente, que evitará abordagens lineares e simplistas. Na produção científica recente e nos estudos publicados pelas instituições europeias, observa-se uma grande variedade de noções associadas ao Pluralismo nos Media, tais como “diversidade de operadores”, “pluralismo dos meios de comunicação”, “concorrência plural” ou “pluralidade dos Media”. Estas noções nem sempre são descritas com rigor e clareza. Consideramos importante aprofundá-las e encontrar elementos de coerência entre as várias fontes.

Em termos da estrutura do capítulo, partiremos de uma análise mais teórica e global (baseada em modelos alternativos de análise dos Media) para depois apresentar definições mais aplicadas. Estudaremos as contribuições de autores de referência nesta área, mas também as abordagens apresentadas nos últimos anos pelas instituições europeias. Na parte final, exporemos aqueles que nos parecem ser, do ponto de vista da Economia Política, os fatores mais importantes para garantir um sector dos Media plural.

### 4.1 Os Media e o interesse público: modelos de análise

Nas democracias europeias, existe um consenso político de que os Media devem incluir, na sua missão, o interesse público e a promoção da cidadania. No entanto, a tarefa de definir o que é o exatamente o interesse público é difícil e complexa. Com efeito, a atividade dos Media pode ser avaliada através de diferentes prismas, que correspondem a perspetivas e modelos de análise divergentes. Uma das grandes linhas de demarcação que se pode identificar é a que separa

[Concentração dos Media e Pluralismo:  
A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 83 - 130]

o modelo do mercado e o modelo da esfera pública, cujas características são apresentadas no Quadro 4.1.

Quadro 4.1: Modelos de Análise do Sector dos Media

	<b>Mercado</b>	<b>Esfera Pública</b>
<b>Visão genérica dos Media</b>	Empresas privadas vendedoras de produtos.	Recursos públicos ao serviço do público.
<b>Missão dos Media</b>	Gerar lucros para os proprietários e acionistas.	Promover ativamente a cidadania através da informação, educação e integração social.
<b>Visão sobre as audiências</b>	Consumidores.	Cidadãos.
<b>O que é que os Media incentivam as pessoas a fazer?</b>	Entreter-se, visualizar anúncios e comprar produtos.	Aprender sobre o seu meio social e atuar como cidadãos ativos.
<b>Definições de interesse público</b>	O que é popular.	Conteúdos diversificados, inovadores e realistas (mesmo que não sejam populares).
<b>Importância da diversidade e da inovação</b>	A inovação pode ser vantajosa mas é uma ameaça à rentabilidade obtida em formatos estandardizados. A diversidade pode ser uma estratégia para explorar novos nichos de mercado.	A inovação é fundamental para promover a cidadania. A diversidade é um vetor fundamental na missão dos Media de representar o leque de vozes e preferências do público.
<b>Como é vista a regulamentação?</b>	Essencialmente como condicionadora dos processos dos mercados.	Ferramenta útil para proteger o interesse público.
<b>A quem é que os Media devem prestar contas?</b>	Aos proprietários/acionistas.	Ao público e a representantes governamentais.
<b>Medição do sucesso</b>	Vendas/Lucros.	Satisfação do interesse público.

Fonte: adaptado de Croteau e Hoynes (2006: 39)

Para ultrapassar a complexidade do conceito do interesse público, os defensores do modelo do mercado (que predomina atualmente) desenvolveram um raciocínio simples: trata-se do conjunto de conteúdos pelos quais as pessoas se interessam. De acordo com esta perspetiva, os Media populares são, por definição, aqueles que melhor servem o interesse público. No entanto, ao associar o interesse público ao que é suficientemente popular (e rentável), o modelo de mercado acaba por colocar em segundo plano a dimensão cultural e política dos Media.

A linguagem do modelo do mercado, que enquadra grande parte do discurso sobre as Indústrias dos Media, é atualmente a mais credível (e mais utilizada) junto das empresas do sector. No entanto, quando cidadãos e analistas criticam o desempenho dos meios de comunicação social, as preocupações do modelo da esfera pública (excesso de homogeneização, fusão de informação com entretenimento, sensacionalismo, etc.) estão muitas vezes presentes, em maior ou menor grau.

Um dos vetores que marca claramente a diferença entre as duas abordagens é a forma como são vistas as audiências.

O modelo do mercado vê as audiências como um conjunto de consumidores de produtos e serviços (dos próprios Media mas também dos anunciantes). A diversidade de conteúdos, nesta perspetiva, acaba por ser essencialmente uma estratégia para captar novas audiências e novos segmentos de mercado.

No modelo da esfera pública, a audiência não é concebida como mercado, nem as pessoas vistas como consumidores. Pelo contrário, a audiência é entendida como um público que deve ser educado e informado (sem se esquecer a função de entretenimento) para poder desenvolver a sua capacidade de exercer direitos e deveres democráticos.

No modelo de mercado, as audiências são valorizadas pelo seu poder de compra, uma vez que o importante é garantir que o público consome os *outputs* dos Media (informação, entretenimento, cultura) e seja também potencial comprador dos produtos e serviços dos anunciantes. Nesta lógica, os estratos da população que não têm poder de compra significativo acabam por não ter grande interesse para as empresas. Mesmo nos Media que podem ser considerados “não-comerciais” e sem objetivos lucrativos, é muitas vezes difícil escapar a este tipo

de abordagem do modelo do mercado. A forma como se discute atualmente o papel do serviço público (de televisão e rádio) é paradigmática desta tendência.

Nas duas últimas décadas, o papel tradicional dos Media na promoção do pluralismo e no encorajamento da cidadania tem sido colocado em causa pelos defensores do modelo do mercado. O seu estatuto de indústria orientada para o lucro acabou por ganhar uma relevância crescente, tanto na UE como em muitos outros Países. Como elemento mediador entre estas duas forças têm estado as instituições públicas, cuja regulamentação (ou ausência de) acabou por moldar o ambiente no qual os Media operam. E pode-se dizer que as políticas geradas na UE, principalmente as que foram aprovadas pela Comissão Europeia, acabaram, na prática, por privilegiar essencialmente o modelo do mercado.

Autores como Klimkiewicz (2009 e 2010) e Ward (2002 e 2006) e ainda os trabalhos do Conselho da Europa destacaram outro tipo de perspetivas analíticas sobre o papel dos Media. No Quadro 4.2 apresentam-se dois modelos de racionalidade. Um deles é centrado na capacidade competitiva (à escala global) dos Media; o outro é centrado na participação democrática dos meios de comunicação social.

De acordo com a abordagem da participação democrática (inclusiva), o papel essencial dos Media é contribuir para o bom funcionamento do sistema democrático. Os meios de comunicação não são vistos como funcionalmente diferenciados de outras esferas da vida social (política, cultura, sociedade civil) ou corpos sociais (grupos políticos, governo, grupos de interesses). Os Media, tais como as outras instituições centrais do espaço público, estão vocacionados para identificar e expor politicamente os problemas, e também para oferecer possíveis soluções.

Os Media são instrumentos de monitorização e de acompanhamento dos actores do sistema político. Assim, a abordagem da participação democrática/inclusiva defende que os meios de comunicação devem estar conectados a organizações políticas e sociais, nomeadamente partidos políticos, grupos de interesses, igrejas e organizações culturais.

Quadro 4.2: Modelos de racionalidade para análise do pluralismo nos Media na UE

	<b>Competitividade (global)</b>	<b>Participação democrática</b>
<b>Media</b>	Autónomos: sistema crescentemente diferenciado.	Inclusivos: parte do sistema de democracia deliberativa.
<b>Contexto</b>	Externo: competição global, tensões de tipo cultural, convergência tecnológica.	Interno: espaço político e cívico europeu; cidadania europeia.
<b>Principais comentadores</b>	Indústrias dos Media.	Organizações não-governamentais, sociedade civil, partidos políticos, instituições de ensino/ investigação, profissionais do jornalismo.
<b>Estrutura regulamentar</b>	Fragmentada: “Diversidade cultural” – políticas para o audiovisual; “Pluralismo dos Media” – leis da concorrência e da propriedade; “Pluralismo interno” – políticas orientadas para o serviço público e subsídios.	Complexa.
<b>Relevância do pluralismo</b>	“Valor acrescentado”.	Objetivo essencial.
<b>Paradigma da política dos Media</b>	Redução das medidas específicas para os Media.	Redefinição do paradigma de serviço público, no quadro de um ambiente digital e de uma nova constelação política transnacional.
<b>Instituições Europeias de referência</b>	Comissão Europeia.	Parlamento Europeu. Conselho da Europa.

Fonte: Adaptado de Klimkiewicz (2009: 67)

De acordo com esta perspetiva, o pluralismo nos Media é melhor estruturado e otimizado ao nível dos meios na sua globalidade, através da existência de um conjunto diversificado de operadores/organizações que refletem os pontos de vista de diferentes grupos e representações culturais, enraizados em diferentes tradições da sociedade. Este tipo de sistema vai refletir as grandes linhas divisórias da sociedade, ao nível político e cultural.

Por outro lado, a abordagem de competitividade global assume que os Media estão num processo de autonomização. Assim os meios de comunicação social estão funcionalmente diferenciados de outros sistemas existentes na sociedade e as suas relações institucionais com o governo, os grupos políticos e as organizações sociais e culturais estão bastante dispersas. A diferenciação não implica que os Media fiquem desconectados da esfera da política e doutros campos da vida social. As estruturas dos Media servem de suporte organizador para as relações entre diferentes agentes dos sistemas políticos e sociais.

A tendência para a diferenciação é principalmente determinada por fatores económicos e financeiros (necessidade de gerar lucros e ter autonomia financeira). Os operadores autónomos tenderão a focalizar-se, de forma neutra, nas experiências e perspetivas do chamado “cidadão médio” ou “cidadão típico”. Esta é a estratégia que frequentemente leva à maximização das vendas e dos lucros.

Em termos de políticas dos Media, as propostas assentes na competitividade à escala global propõem uma desregulamentação, com redução substancial das medidas específicas para o sector. Pelo contrário, a perspetiva da participação democrática propõe (perante a complexidade dos sistemas atuais) uma redefinição das políticas para garantir a obtenção dos objetivos políticos e culturais dos Media.

A forma como se vê o pluralismo nos Media também é divergente. Na perspetiva da participação democrática, o pluralismo é um valor essencial e deve servir de referencial na atividade de qualquer meio de comunicação social. No entanto, de acordo com a abordagem da competitividade, o pluralismo não é considerado como um valor a ser gerado diretamente pelas Indústrias dos Media, mas sim como um valor que pode ser acrescentado por outras instituições da sociedade.

## 4.2 Pluralismo e liberdade de informação: perspetivas atuais

Na sua origem, a noção de pluralismo estava fortemente enraizada no conceito de espaço público. Na sua forma clássica, este era um espaço social onde as trocas de informação/ideias sobre temas de interesse comum acontecem de forma a criar uma opinião pública esclarecida. Este espaço, aberto a todos os cidadãos, pode desenvolver-se desde que as pessoas debatam, sem restrições, os assuntos e temas de interesse geral. No entanto, tornou-se cada vez mais separado da presença física do público e estendeu-se até à presença virtual de audiências dispersas.

Assim, os meios de comunicação social transformaram-se em instituições centrais para a promoção dos debates públicos. Como observa Pissarra Esteves (2003: 180), o espaço público apresenta-se hoje formalmente aberto à generalidade dos cidadãos, mas o que se verifica na realidade é que ele acaba por ser monopolizado por corpos sociais institucionalizados e extremamente especializados.

Correia dos Santos (2010: 181) considera que um espaço público moderno e plural se deveria caracterizar por práticas comunicacionais que indicam abertura ao público, não fechamento temático e paridade na argumentação, regidas pelos princípios da liberdade e igualdade. Assim sendo, poder-se-ia verificar uma capacidade ilimitada de participação dos interessados, livre discussão dos assuntos (com laicização da política e da cultura) e igualdade de estatuto a todos os participantes, a partir de critérios de validade argumentativa.

Klimkiewicz (2005: 1-3) considera que o pluralismo nos Media só se desenvolve com uma grande diversidade de meios de comunicação social dentro do espaço público. Idealmente, esta diversidade deveria preservar tanto o acesso como a escolha de diversas opiniões, vozes e representações, nas quais os cidadãos se reconhecem. O pluralismo externo pode ser associado a uma propriedade dos Media pouco concentrada e o pluralismo interno à diversidade política e cultural identificada ao nível dos conteúdos.

Doyle (2002: 12) salienta que o pluralismo implica, ao mesmo tempo, diversidade da oferta (i.e. a existência de vários operadores autónomos no

mercado) e diversidade dos conteúdos produzidos e distribuídos. O pluralismo externo é a situação na qual existem vários operadores autónomos do lado da oferta, sendo que o pluralismo interno ocorre quando, dentro de cada operador, existe diversidade de conteúdos.

Para esta autora, podem considerar-se também outros tipos de pluralismo, em função das mensagens canalizadas nos conteúdos. O pluralismo político relaciona-se com a diversidade de opiniões políticas e perspetivas sobre a sociedade, no interesse da democracia. O pluralismo cultural prende-se com a possibilidade de expressão de vários grupos sociais que representam culturas (linguísticas, étnicas, religiosas) diferentes dentro da mesma sociedade.

Podem identificar-se duas leituras essenciais sobre a relação entre os conceitos de pluralismo externo e de pluralismo interno. Uma primeira considera que a relação é direta e linear. Estabelece-se uma forte ligação entre a diversidade de operadores autónomos e a diversidade de conteúdos. Na prática, esta ligação não pode ser facilmente demonstrada. Numa segunda abordagem, estas duas formas de pluralismo são consideradas mutuamente exclusivas, nomeadamente no contexto de políticas públicas modernas.

Ward (2002: 32) sugeriu que o pluralismo externo está relacionado com o sector privado e comercial enquanto o pluralismo interno está associado com o sector público. Com efeito, o pluralismo interno pressupõe que os proprietários das empresas de Media sejam obrigados, através de regulamentação, a promover o pluralismo ao nível dos bens e serviços que produzem e distribuem.

Para McQuail (1992: 144), a diversidade é um conceito abrangente, que pode ser promovido pelos meios de comunicação social de três formas: refletindo as diferenças na sociedade (diversidade como reflexo); dando acesso a vários pontos de vista (diversidade como acesso); e oferecendo um alargado leque de escolhas (diversidade como escolha).

Neste âmbito, deve-se distinguir diversidade como reflexo e diversidade aberta. No primeiro caso, as preferências da população são refletidas nos Media de forma proporcional. No segundo caso, as opiniões e preferências divergentes são representadas de forma igualitária. Por comparação, o pluralismo nos Media pode ser considerado como uma condição que conduz à interação entre várias opiniões, visões, representações da cultura, sociedade e política, acabando por



facilitar a articulação de assuntos de interesse comum. Ao mesmo tempo, o pluralismo nos Media torna possível não só a identificação dos problemas mas também a procura de soluções que possam ser processadas pelo sistema político no quadro de uma determinada esfera pública. Assim, o pluralismo nos Media é um conceito descritivo mas também avaliativo.

Iosifides (1997: 86-87) observa que, por vezes, os termos pluralismo e diversidade são empregues de forma vaga e imprecisa. A própria Comissão Europeia tem utilizado vários termos relacionados com o pluralismo tais como “pluralismo nos Media”, “pluralismo dos Media”, “a natureza pluralista da expressão de correntes de pensamento e de opinião”, “pluralismo da imprensa” e “pluralidade dos Media”. A diversidade dos Media é um conceito com várias dimensões: pluralidade de conteúdos, acesso a diferentes pontos de vista, oferta de várias alternativas de escolha, diversidade geográfica, etc. Desta forma, incorpora a noção de pluralismo a vários níveis: regional, linguístico, político, cultural e de preferências.

Para este autor, uma definição válida de pluralismo incorpora três elementos positivos. Em primeiro lugar, uma diversidade de programas suficiente e também variedade de conteúdos. O sector dos Media deve oferecer diversidade de produtos em termos de preços, qualidade e profundidade, para refletir as preferências dos consumidores, incluindo as minorias culturais. A existência de programas e títulos de referência, em áreas onde a procura total é escassa (artes, cultura, línguas minoritárias, etc.), a preços moderados, deverá ser um vetor fundamental para se alcançar um sector dos Media pluralista.

Em segundo lugar, deve existir um acesso suficiente à informação. Os vários Media devem ser acessíveis a todos os cidadãos, para que seja possível construir uma sociedade verdadeiramente democrática e pluralista.

Em terceiro lugar, deve existir um equilíbrio ao nível da função informativa dos Media. Um determinado meio de comunicação que apresenta notícias e programas em função de uma determinada perspetiva política e/ou cultural não deve assumir um poder excessivo. É importante que estejam presentes, nos conteúdos informativos do sector dos Media, várias perspetivas e abordagens políticas e culturais alternativas.

Klimkiewicz (2005: 3-4) elaborou um esquema de análise que procura sintetizar a interação entre os diferentes conceitos (interno/externo) e os aspetos em relação aos quais esses conceitos se aplicam (estrutura dos Media, desempenho dos operadores). Como os Media não operam num vácuo regulamentar, os elementos do esquema de análise devem ser avaliados tendo em conta as preocupações normativas e as respostas políticas na área do pluralismo dos Media (ver Quadro 4.3).

Croteau e Hoynes (2006: 34) salientam que os Media contribuem para o pluralismo se incluírem regularmente ideias que estão para além das fronteiras dos consensos estabelecidos. Desta forma, os meios de comunicação transformam-se num local onde as velhas ideias podem ser escrutinadas e as novas ideias podem emergir e ser debatidas. Se privilegiarem um modelo de diversidade que permita a manifestação de desacordos e divergências, os Media podem dar um contributo significativo para o funcionamento dos sistemas democráticos.

Para estes autores, no contexto de um sistema de Media de elevada dimensão e complexidade, a diversidade assume diferentes significados. De uma forma mais geral, um espaço público saudável é alimentado por um sistema de Media que oferece uma panóplia diversificada de formatos e conteúdos. Num plano mais específico, o interesse público é favorecido por um sector dos Media que mostra visões e histórias diversificadas, dando aos cidadãos uma janela para o seu mundo, que é multicultural e oferece muitas perspetivas diferentes. Os cidadãos devem ter acesso, através dos vários meios de comunicação, a visões e pessoas que consideram semelhantes às suas, mas também às que são efetivamente diferentes das suas. A diversidade, neste sentido, refere-se não só a diferenças de etnia, classe e género mas também a diferenças políticas e ideológicas substantivas.

Quadro 4.3: Pluralismo Interno e Externo

Pluralismo nos Media	Estrutural	Relacionado com Desempenho	Normativo
<b>Externo</b>	Estruturas acionistas Concentração da propriedade Estrutura dos Media locais e regionais Acesso (entrada no mercado e criação de novos meios de distribuição)	Tipos e perfis dos Media Media especializados e orientados para minorias Media temáticos	Medidas legais Regulamentação aplicada aos sistemas de Media
<b>Interno</b>	Independência editorial Estratégias de gestão dos recursos humanos Estratégias de produção (fontes de informação, produção e reciclagem de conteúdos, etc.)	Cobertura geográfica Cobertura política Representações culturais Criação de conteúdos originais	Regulação dos conteúdos Códigos de conduta internos Acordos internos (efetuados no seio de um determinado operador)

Adaptado de Klimkiewicz (2005: 4)

Nas Indústrias dos Media atuais, as dinâmicas de mercado podem inverter esta lógica e fomentar conteúdos e formatos pouco diversificados, à medida que as empresas de Media tentam captar audiências convencionais (alargadas). E as estratégias fortemente orientadas para a homogeneização acabam por prejudicar os Media cujos *outputs* se destacam pela originalidade e inovação, mas que não são atrativos para largas audiências. Do ponto de vista das soluções de mercado livre (com maximização do lucro), esta última abordagem é bastante arriscada. Mas do ponto de vista das perspetivas centradas nos méritos do espaço público, este tipo de abordagem é essencial.

Mesmo na sua função de entretenimento, os Media mais inovadores e empreendedores, sobretudo os que promovem novas perspetivas, novos formatos e novos espaços de discussão (e controvérsia), são aqueles que melhor servem o interesse público. No entanto, como este tipo de esforços podem ser financeiramente arriscados, os Media orientados para a maximização do lucro acabam muitas vezes por evitá-los.

Os defensores das soluções de mercado livre têm salientado que os milhões de pessoas que enchem as salas de cinema, compram jornais/revistas/DVD e veem programas de televisão são a prova factual de que os Media estão a oferecer ao público aquilo que ele efetivamente pretende. Nesta perspetiva, o público é visto essencialmente como um conjunto de consumidores de produtos/serviços. Estes analistas consideram muitas vezes os defensores do interesse público como elitistas que supostamente conhecem os interesses do público melhor do que ele próprio.

Os Media orientados para o interesse público revelam-se, sem dúvida, espaços através dos quais os cidadãos podem ser informados, envolvidos, desafiados e entretidos. Mas no processo de criação de espaços de inovação e informação, correm o risco de propagação do elitismo. Pode-se mesmo dizer que o principal risco da aplicação dos princípios e lógicas da esfera pública é que só aquilo que é aprovado pelas elites pode ser considerado valioso, deixando de lado contribuições que são (ao mesmo tempo) populares e importantes.

Por outro lado, o risco das soluções de mercado livre é que somente o que é muito popular acaba por ser considerado valioso. Algumas contribuições importantes, afastadas das preferências maioritárias, acabam por ficar excluídas do sistema de Media. Numa democracia avançada, é sem dúvida importante desenvolver e promover aspetos da cultura que não são amplamente populares. No entanto, esses esforços devem evitar o paternalismo, implementando uma perspetiva de diversidade que seja inclusiva.

No caso do pluralismo político e cultural, a diversidade pode incrementar o uso da razão por parte do público e tornar a vida democrática mais vibrante. Como refere Bohman (2000: 95-101), a razão pública contribui para transformar o enquadramento cultural de cada uma das culturas, através de crítica e interpretação mútua. A razão pública promove a reflexão crítica em relação à

própria cultura e os espaços públicos abertos e plurais acabam inevitavelmente por alterar as crenças e identidades dos seus participantes, à medida que estes incorporam as novas razões e justificações dos outros. Para este autor, ao nível do funcionamento dos sistemas políticos, se existir uma vibrante esfera pública com uma variedade de arenas e públicos que submetem visões particulares à crítica e se os meios de comunicação de massas não forem míopes, torna-se mais difícil que propostas e candidatos sejam aceites com base numa retórica enganadora e vazia.

É importante referir que a abordagem centrada nos conceitos da esfera pública só pode ser considerada elitista se assumirmos que as preferências das pessoas são inatas e não adquiridas. Mas os gostos do público podem ser moldados pelos próprios Media, através de técnicas de promoção e publicidade. Um elevado conjunto de decisões tomado por operadores das Indústrias dos Media influencia bastante o tipo de conteúdos e formatos a que somos expostos no dia-a-dia. À sua maneira, tanto as Indústrias dos Media como os anunciantes que a financiam, condicionam (e limitam) as preferências do público. Em termos práticos, pode-se considerar que é igualmente uma forma de elitismo.

Klimkiewicz (2009: 47) considera que uma visão abrangente de pluralismo leva-nos a identificar várias dicotomias ou alternativas conceptuais. De acordo com esta abordagem, dentro do conceito de pluralismo externo podem incluir-se características como diversidade de operadores autónomos e múltiplos centros de controlo da propriedade, produção e distribuição. O pluralismo interno pressupõe essencialmente diversidade de conteúdos, serviço e fontes.

O pluralismo organizado pressupõe a existência de uma estrutura segmentada de produtores e distribuidores, representando grupos e comunidades diferentes. Existe uma forte ligação dos Media a instituições representativas destes grupos e comunidades. O pluralismo espontâneo existe quando o sistema de Media está estruturado de uma forma mais espontânea, verificando-se uma representação (individualizada), nos meios de comunicação, de uma grande variedade de interesses e valores rivais.

O pluralismo proporcional implica que os Media espelhem, de forma proporcional, as preferências da população, as grandes divergências políticas e sociais, assim como a estrutura religiosa, étnica e linguística da sociedade. O

pluralismo aberto implica que os Media refletem de forma aberta e igualitária as preferências da população e a respetiva estrutura religiosa, étnica e linguística.

O pluralismo é polarizado quando os Media estão identificados com tendências ideológicas opostas e tradições religiosas, étnicas e culturais distintas. O jornalismo torna-se, neste caso, fortemente opinativo. O pluralismo é moderado quando a distância ideológica representada pelos vários meios de comunicação é estreita e as tendências “centristas” são mais fortes.

Pode-se ainda considerar três conceitos adicionais de pluralismo: reativo, interativo e proactivo. No primeiro, os Media refletem a diversidade de opiniões, visões políticas, escolhas identitárias e representações culturais entre os utilizadores dos meios de comunicação. No segundo, o pluralismo nos Media resulta de uma grande diversidade de interações entre os utilizadores e os produtores/fornecedores de conteúdos. No terceiro, os Media produzem e moldam ativamente uma grande diversidade de opiniões, visões políticas, escolhas identitárias e representações culturais entre os utilizadores, através dos conteúdos produzidos e distribuídos.

Para Klimkiewicz (2009: 48), um aspeto importante do potencial de pluralismo nos Media é o equilíbrio entre múltiplos centros de controlo de meios de comunicação (ver Quadro 4.4). Estes não são necessariamente idênticos às estruturas de propriedade, não obstante estas últimas contribuïrem decisivamente para a formação e desenvolvimento de sistemas de Media (normalmente muito centralizados devido à complexidade das necessidades de investimento e condições tecnológicas).

Os centros de controlo variam na sua propensão para equilibrar o controlo da propriedade com a autonomia/independência dos produtores de conteúdos e jornalistas e, de uma forma geral, com as restrições regulamentares. Os sistemas de subscrição geridos pelos distribuidores digitais são frequentemente criticados pelo uso exclusivo de soluções técnicas por parte dos seus proprietários e ausência de serviços de interoperabilidade, resultando no aumento de controlo exercido sobre subscritores e produtores. Torna-se assim relevante, neste contexto, avaliar o grau de controlo mútuo exercido pelos múltiplos centros de produção e distribuição de Media, confirmando se existem (ou não) garantias de limitação dos níveis de controlo.

A compensação de múltiplas fontes está associada ao efeito dos vasos comunicantes, que os utilizadores de Media têm capacidade de ativar. O potencial de pluralismo nos Media pode ser utilizado de forma mais efetiva se um utilizador com desvantagem em relação a uma fonte de informação puder compensar essa falha com a exploração do acesso a uma fonte diferente. Numa era de reciclagem de conteúdos, em que as mesmas fontes são utilizadas e reutilizadas em várias plataformas de Media e distribuídas por múltiplas empresas do mesmo conglomerado, a identificação e reconhecimento das fontes têm um significado crucial.

Quadro 4.4: Potencial de pluralismo nos Media - aspetos e capacidades essenciais

Elementos essenciais	Capacidades
Múltiplos centros de controlo dos Media	Equilíbrio Controlo partilhado
Múltiplas fontes	Complementaridade Compensação
Múltiplas opiniões e visões	Competição (Discursiva, não instrumental)
Múltiplos acessos e participação	Socialização
Múltiplos valores	Reconhecimento e representação
Múltiplas formas de interação	Escolha

Fonte: adaptado de Klimkiewicz (2009: 48)

A competição entre múltiplas opiniões e visões é outro fator crítico para o desenvolvimento do potencial de pluralismo nos Media. A proliferação de conteúdos em novas plataformas não garante, por si só, o pluralismo. A liberdade de escolha é uma condição essencial, que só pode ser exercida se a escolha for efetuada entre opiniões diferentes. Nesta perspetiva, uma competição que acaba por se limitar a uma espécie de bolsa de valores, onde a diversidade se torna

instrumental e os argumentos racionais não se podem desenvolver (devido a procedimentos tecnocráticos ou rotinas jornalísticas), acaba por gerar uma diversidade estéril.

Em sociedades muito mediatizadas, o potencial de pluralismo nos Media depende da qualidade da socialização acompanhada e reforçada pelas aptidões de literacia mediática, tais como a capacidade de distribuir ideias em vários formatos e a competência em efetuar leituras críticas dos conteúdos dos Media e denunciar, quando necessário, as representações distorcidas provenientes dos meios de comunicação.

Como já foi referido, o pluralismo nos Media está associado à capacidade de reconhecimento e representação de múltiplos (e muitas vezes conflitantes) valores. No entanto, esta projeção polarizada de valores pode reforçar os preconceitos existentes ou acentuar as divergências entre diferentes comunidades. Para além disso, pode contribuir para a fragmentação da sociedade, com as pessoas a interagir essencialmente com as que partilham a mesma identidade comunitária e a ser expostas (sobretudo) às opiniões com as quais já concordavam. Assim, o potencial de pluralismo nos Media pode ser utilizado de forma efetiva se a representação e reconhecimento de múltiplos valores não conduzir à fragmentação social.

#### 4.2.1 Novos Media e pluralismo

O aumento exponencial do número de meios de comunicação tem criado uma era de abundância. Durante o Século XX, a imprensa escrita foi suplementada pela televisão por onda hertziana, por cabo ou por satélite e, mais recentemente, pela internet. Os desenvolvimentos contemporâneos e a propagação de novos Media e tecnologias da informação e da comunicação (TIC) criaram a possibilidade de distribuição de conteúdos em várias plataformas e sistemas, levando ao desenvolvimento de novos produtores de conteúdos.

As transformações tecnológicas e económicas tiveram efeitos profundos sobre vários sectores, nomeadamente os Media tradicionais e as Telecomunicações, assim como na forma como o pluralismo tem sido criado, promovido e regulado.



As políticas convencionais para os Media e o pluralismo estão permanentemente a ser reequacionados em face destas mudanças. Observa-se uma necessidade crescente de desenvolver abordagens políticas apropriadas aos ambientes contemporâneos e futuros e também regulamentação que permita a obtenção de ganhos associados a novas oportunidades apresentadas pelas TIC.

As transformações acima referidas produziram benefícios do ponto de vista da diversidade de conteúdos e plataformas, mas também criaram novos tipos de ameaças ao pluralismo. Em muitos países europeus, o rápido desenvolvimento de novas avenidas para a disseminação da informação foi um fator de pluralidade de *outputs* colocados à disposição do público.

No entanto, a convergência entre os sectores dos meios de comunicação social, da informática e das telecomunicações serviu de estímulo a novos tipos de alianças entre empresas (nomeadamente criação de grupos *multimedia*). Assim, observa-se que os novos Media não foram de forma alguma imunes a tendências oligopolísticas ou mesmo monopolísticas. Não obstante as potencialidades associadas a um panorama de Media mais alargado (em termos de canais e *outputs*) não se pode excluir a possibilidade de o pluralismo ser consideravelmente prejudicado por uma excessiva concentração da propriedade dos novos Media.

O fortalecimento de posições dominantes nos novos serviços de comunicações tende a acentuar-se, nomeadamente em termos da possível criação de *gatekeepers*. Outras tendências potencialmente desfavoráveis relacionam-se com a chamada *first-mover advantage* (vantagem competitiva alcançada pelo primeiro operador a entrar). Com efeito, a(s) primeira(s) empresa(s) que se instalam num novo mercado de Media podem acabar por exercer um poder significativo sobre esse mesmo mercado (evitando, por exemplo, a entrada de novos operadores).

Como já foi referido, os conceitos associados ao pluralismo nos Media estão em permanente redefinição, em face da revolução tecnológica, dos fenómenos de convergência e da multiplicação de plataformas de comunicação. A internet converteu-se num campo de batalha para os Media, uma vez que corporiza o processo de convergência. Os meios de comunicação (com ou sem licenças) estão em competição nas redes, utilizando uma combinação de texto, gráficos, fotografias e vídeo. Para além disso, os cidadãos comuns podem produzir

e distribuir os seus próprios conteúdos sem os elevados custos de entrada e barreiras à entrada inerentes aos Media tradicionais.

A interatividade é uma das principais características que distinguem a internet dos meios de comunicação tradicionais, nomeadamente a imprensa. Os novos Media permitem uma comunicação em duplo sentido. Isto facilita muito a criação de comunidades que partilham os mesmos interesses. Consequentemente, a internet coloca desafios difíceis à imprensa escrita, formatada para uma comunicação de sentido único e uma interatividade limitada.

A exploração integral do potencial do pluralismo depende das escolhas efetuadas por entre as múltiplas formas de interação com os Media. A possibilidade de os utilizadores poderem controlar, de forma crescente, como e quando interagem com os novos Media estimula a diversidade. Os utilizadores são livres de decidir sobre a proporção da atenção que dedicam à utilização interativa ou utilização passiva dos Media.

No entanto, a era da informação *online* e da interatividade pode criar novas formas de exclusão. Como observaram Carveth e Kretchmer (2002: 115), o *Digital Divide* - acesso não igualitário aos computadores e à internet causado por fatores económicos e sociais como género, rendimento, etnia e geografia - coloca problemas de longo prazo a um conjunto vasto de Países no mundo inteiro. Estes autores salientam que a propensão das pessoas para acolher inovações na área das TIC é muito maior em grupos com elevado capital económico e cultural e cosmopolitismo.

Na maior parte dos Estados-membros da UE, os serviços interativos estão longe de ser universais. As lacunas na literacia digital e a fraca capacidade de utilização das TIC são ainda muito relevantes em certas camadas da população, nomeadamente as que têm menor nível de educação escolar, menor poder de compra e maior idade.

Pese embora a tendência para a diminuição dos custos dos acessos à internet e da utilização das potencialidades das redes, a dinâmicas dos mercados não se têm revelado suficientes. Os problemas associados ao *Digital Divide* só podem provavelmente ser combatidos com eficácia através de políticas públicas seletivas, de forma a corrigir as assimetrias no acesso aos Media e à informação.

O pluralismo num contexto *online* pode revelar-se mais autossustentado do que no mundo analógico, mas só se os consumidores dos novos Media forem menos passivos do que os tradicionais leitores de jornais (ou telespectadores de televisão). Constatase que um número considerável de internautas são membros de comunidades geridas por grandes operadores de Media, mas também de outras comunidades que não têm ligações diretas aos meios de comunicação comerciais. Desta forma, existem razões para se pensar que os novos Media podem ser um terreno fértil para o desenvolvimento do pluralismo.

A qualidade da informação disponível na internet também é uma variável crucial. Os agentes que estão obrigados a cumprir as obrigações impostas pelos códigos deontológicos tradicionais, principalmente na imprensa, podem ter uma grande dificuldade em lidar com a rivalidade que decorre das pessoas/empresas/instituições que podem publicar livremente nas redes, sem oferecer garantias de qualidade e fiabilidade. Neste quadro, as iniciativas para aumentar a literacia em ambientes *online* revelam-se fundamentais.

O surgimento de motores de pesquisa também tem levantado algumas preocupações. Estas ferramentas podem ameaçar o pluralismo, nomeadamente através da manipulação dos critérios de pesquisa e da orientação dos leitores para *sites* de publicidade. Por outro lado, existem alguns incentivos comerciais para o fornecimento de ferramentas de pesquisa objetivas. O modelo de negócio dos motores de pesquisa é baseado na apresentação, claramente destacada, de hiperligações publicitárias, derivados do contexto analítico de uma determinada pesquisa. Tal como acontece com todos os tipos de meios baseados na internet, não existem limitações técnicas fundamentais para o número de motores de pesquisa que podem ser suportados. Novos algoritmos de pesquisa serão provavelmente encontrados no futuro, com capacidade de pesquisar conteúdos *multimedia*. Através de uma indexação, catalogação e filtragem sofisticadas, estes novos motores permitirão ao utilizadores aceder um leque muito maior de conteúdos informativos.

O desenvolvimento da internet e a revolução tecnológica criaram importantes oportunidades comerciais para as empresas de Media tradicionais. Mas observam-se dificuldades ao nível da implementação de modelos de negócio viáveis a médio e longo prazo. Como refere Mattos (2011: 86) o problema que

se apresenta para os jornais vencerem os obstáculos e encontrarem o caminho da sobrevivência na era da competição digital está na identificação de um modelo de negócio que permita manter a qualidade, a credibilidade e uma receita compatível com os custos de produção de informação e apuramento de notícias.

A esmagadora maioria dos jornais de referência europeus são hoje publicados num duplo formato (papel e digital). A interação entre o papel e o digital tem assumido modalidades diferentes, algumas delas bastante inovadoras. Recentemente, verifica-se uma tendência para os jornais em formato de papel adaptarem as suas coberturas aos temas que mais interessam aos internautas (que acedem e comentam as respetivas versões digitais). De igual forma, nas reuniões de redação, os editores dos jornais identificam e discutem frequentemente os temas mais visitados através da internet ou mais comentados nas redes sociais.

A entrada dos jornais tradicionais nas redes tem-se revelado difícil de gerir do ponto de vista financeiro, em face da indisponibilidade de fatias importantes de consumidores para pagar conteúdos *online*. Por outro lado, as taxas de crescimento da circulação paga têm vindo a cair ao longo dos anos, criando dificuldades de rentabilização. A crescente utilização de meios de comunicação alternativos tem limitado o potencial de crescimento. Neste cenário, o investimento publicitário tende naturalmente a ser canalizado para a televisão e os novos Media, levando à queda ou estagnação das receitas. Em Portugal, nas duas últimas décadas, tem sido notória a incapacidade dos jornais em evitar a fuga de investimento publicitário para outros segmentos do sector dos Media.

Na produção de jornais tradicionais, a tendência para elevados custos fixos (nomeadamente despesas de capital) torna a gestão das empresas muito complexa. Em períodos de declínio na circulação paga, muitos operadores terão dificuldade em manter rentabilidades positivas, devido à rigidez dos custos. As estratégias para pressionar a redução de gastos poderão levar a círculos viciosos de rentabilidade negativa. As empresas editoras poderão, por hipótese, cortar nos custos salariais, reduzindo o número de jornalistas e aumentando o recurso a agências noticiosas. Mas o resultado destas medidas poderá não ser o esperado, devido à queda das audiências resultante da diminuição na produção de notícias próprias. Estes círculos viciosos podem também ser negativos para o pluralismo, se afetarem a qualidade e diversidade dos conteúdos.

### 4.3 Abordagens ao pluralismo das instituições europeias

A liberdade de expressão e de informação está legalmente protegida em cada um dos Estados-membros da UE. Em alguns casos, o fator principal para o seu desenvolvimento foi a Convenção Europeia para os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais. Estas provisões são complementadas pela regulamentação de proteção da liberdade da imprensa e da liberdade dos Media, normalmente implementadas através de artigos Constitucionais e atos Parlamentares. A sua implementação prática inclui, por um lado, regulamentos estatutários ou voluntários para as empresas, que garantem a independência da produção jornalística (códigos de independência editorial, confidencialidade das fontes, regras de privacidade, legislação contra a difamação, etc.).

Por outro lado, inclui códigos para jornalistas relacionados com critérios de qualidade, justiça, honestidade, respeito pela privacidade, que garantem níveis elevados de profissionalismo, evitando o plágio, a difamação ou a aceitação de compensações monetárias. Várias empresas introduziram voluntariamente regras internas para proteger os seus jornalistas de pressões externas e separar as responsabilidades de gestão e editorial. No entanto, a implementação e monitorização de práticas varia consideravelmente de Estado-membro para Estado-membro.

Dado o importante papel que os Media desempenham no fornecimento de informação de interesse comum, não existe nenhum Estado-membro onde os agentes económicos e políticos não tentem (de alguma forma) influenciar a cobertura mediática de acordo com os seus interesses. Vários instrumentos têm sido utilizados para lidar com esse efeito: por exemplo, em alguns Países, os partidos e outras organizações políticas estão autorizados a deter licenças de televisão ou jornais. Noutros Estados-membros, estas práticas são claramente proibidas. Como as receitas publicitárias se mantêm como a principal fonte de financiamento dos Media e não podem facilmente ser substituídas, esta situação pode levar a pressões e influências dos anunciantes sobre as escolhas editoriais.

O acesso a informação sobre as atividades do governo e das administrações públicas, nomeadamente por parte jornalistas, também faz parte deste panorama.

A liberdade de acesso à informação e ideias, sem a interferência das autoridades públicas, está legalmente implementada nas leis nacionais. Na prática, alguns Media podem usufruir de um acesso privilegiado a informações sobre as atividades governamentais.

A proteção da liberdade de informação e da diversidade de projetos foi conceptualizada pela Comissão Europeia sobretudo através de política anti concentração. De uma forma geral, o pluralismo nos Media não tem sido visto como um valor a ser gerado diretamente pelas Indústrias dos Media, mas sim como um “valor acrescentado” que deve ser monitorizado pelo Conselho da Europa e pelos governos/instituições nacionais.

Em alguns debates, os conceitos de pluralismo nos Media e propriedade dos Media foram frequentemente confundidos, embora eles não sejam idênticos. O conceito de pluralismo nos Media foi utilizado, tendo como referencial as medidas de regulação e combate à concentração da propriedade.

Não obstante uma série de contactos entre as instituições europeias e as empresas ligadas à imprensa, tornou-se evidente que os representantes do sector estão contra qualquer nova legislação, ao nível pan-europeu, que regule a concentração e o pluralismo nos Media. As empresas de Media também se têm unido para lembrar a Comissão Europeia que nunca houve (nem deveria haver) uma competência clara das instituições europeias para intervirem em matérias relacionadas com pluralismo nos Media, para além das leis gerais da concorrência.

#### 4.3.1 Conselho da Europa

O Conselho da Europa (criado em 1949) é uma instituição cuja missão é promover a defesa do Direitos Humanos e concluir acordos à escala europeia para alcançar uma harmonização das práticas sociais e jurídicas em território europeu. Ao nível da Europa, é a maior e mais antiga organização intergovernamental com carácter político, integrando 46 países, incluindo todos os Estados-membros da União Europeia e 21 países da Europa Central e Oriental.

Para além dos Estados signatários acima referidos, são considerados “Estados Observadores” os Estados Unidos da América, o Canadá, a Santa Sé, o Japão e o México. Existe ainda o estatuto de Estado convidado que é atribuído a Estados que tenham manifestado a sua vontade de vir a fazer parte da organização mas cuja adesão ainda está em fase de estudo. Portugal iniciou relações com o Conselho da Europa após a transição para a democracia, em 1974. No entanto, do ponto de vista formal, é somente em 1976 que se concretiza a adesão. Na altura Portugal tornou-se o 19º Estado-membro do Conselho da Europa.

Hoje em dia, ao nível de funcionamento e tomadas de decisão, os órgãos constitutivos do social pressupõe que os cidadãos tenham acesso a um sistema de Media livre, que forneça informação variada, equilibrada e completa. “Um sistema livre com estas características é um pré-requisito essencial para o funcionamento da democracia. Pode verificar-se que este conceito de liberdade dos meios de comunicação social também garante a diversidade nos Media” (Council of Europe, 2003: 6). A liberdade de informação implica que “os cidadãos tenham a possibilidade de aceder a informação diversificada, a opiniões e ideias diferentes, e, num contexto mais amplo, a uma variedade de aspetos e expressões culturais” (Council of Europe, 2009: 5). Os governos devem por isso empenhar-se em medidas proactivas que garantam uma maior diversidade possível de operadores e conteúdos.

Na Recomendação N° (99) 1, o pluralismo nos meios de comunicação social é entendido como “diversidade de oferta, refletida, por exemplo, na existência de pluralidade de Media autónomos (geralmente designado de pluralismo estrutural) e de diversidade de tipos e conteúdos de Media (visões e opiniões) colocados à disposição do público” (Council of Europe, 1999). Nesta mesma recomendação, considera-se que o conceito de pluralismo se subdivide em dois vetores. Por um lado, existe o pluralismo político, que se relaciona com a necessidade, no interesse da democracia, de representar nos meios de comunicação social um leque alargado de opiniões e perspetivas políticas. Por outro lado, existe o pluralismo cultural, que se relaciona com a necessidade de garantir a expressão nos Media de uma variedade de culturas, refletindo a diversidade existente dentro da sociedade.

Como orientação geral, defende-se que “os Estados membros considerem medidas para assegurar que uma diversidade de meios de comunicação social, refletindo diferentes visões políticas e culturais, estejam disponíveis para o público, tendo em consideração a necessidade de garantir a independência editorial dos Media” (Council of Europe, 1999).

Apesar das condições para o pluralismo político e cultural serem potencialmente beneficiadas com a existência de múltiplos operadores autónomos, a diversidade ao nível da propriedade dos Media nem sempre garante diversidade nos *outputs*. Um dos casos em que isso não se verifica é quando meios de comunicação social individuais recorrem aos mesmos conteúdos ou fontes de informação do que os seus concorrentes. Neste caso, o que acaba por ocorrer é uma uniformização do *output*, independentemente da multiplicidade de operadores. Daqui se depreende que “uma vez que a relação entre a diversidade da propriedade e a heterogeneidade do *output* é, até certo ponto, ambígua, não se pode assumir que as restrições à propriedade serão suficientes para garantir a diversidade do *output*” (Council of Europe, 1999).

No sector da imprensa escrita, considera-se crucial a existência de diversidade de fontes de informação, tanto em quantidade como em qualidade. Identifica-se uma tendência nos últimos anos para os jornais utilizarem as mesmas agências de notícias e fontes de baixo custo, o que leva à uniformização dos conteúdos. Dada a ameaça ao pluralismo que esta tendência configura, a Recomendação Nº (99) 1 aconselha os Estados-membros a considerar formas de garantir um elevado número de fontes de informação (em particular agências noticiosas) ao nível nacional. As leis da concorrência são consideradas uma ferramenta útil neste plano específico.

Em termos de medidas de suporte ao pluralismo, destacam-se vários tipos de apoios financeiros. Considera-se importante, para além do financiamento tradicional dos prestadores de serviço público, apoiar (direta ou indiretamente) os Media com carácter local ou regional e ainda os meios de comunicação que representam línguas minoritárias. Para além disso, o ambiente digital é considerado fundamental como fonte de pluralismo, pelo que deve ser preservado.

Na Recomendação Nº (2007) 2, que atualiza os principais pontos abordados na recomendação anteriormente mencionada, sublinha-se que os Media



são importantes promotores do debate público, do pluralismo político e do reconhecimento de opiniões diversas, nomeadamente ao facultar aos diferentes grupos da sociedade (incluindo minorias culturais, linguísticas, étnicas, religiosas e outras) a oportunidade de receber e partilhar informação e também de expressar as suas opiniões e visões.

No sentido de proteger e promover ativamente a expressão diversificada de ideias e opiniões, assim como a diversidade cultural, considera-se que “os Estados-membros devem adaptar os enquadramentos regulamentares existentes, nomeadamente no que diz respeito à propriedade dos Media e adotar a regulamentação e as medidas financeiras que se revelem necessárias para garantir a transparência dos meios de comunicação social e o pluralismo estrutural, assim como a diversidade dos conteúdos distribuídos” (Council of Europe, 2007).

Os esforços realizados, neste plano, devem ter em consideração a necessidade de independência editorial das redações, os desafios, riscos e oportunidades inerentes ao desenvolvimento de novos meios de comunicação, assim como a situação específica de cada um dos operadores do sector.

A diversidade cultural é considerada fundamental porque é parte integral da identidade cultural europeia. A representação nos Media desta diversidade é suscetível de reforçar o sentido de identidade e a capacidade dos cidadãos participarem na vida democrática. A aptidão dos Media refletirem a diversidade cultural depende em larga medida do pluralismo. E este só é integralmente garantido caso os cidadãos tenham a possibilidade de aceder a diversas informações, opiniões e ideias. Num sentido contrário, “a uniformidade nos Media contribui para o conformismo e enfraquece a capacidade de aceder a outras perspetivas e opiniões alternativas” (Council of Europe, 2009: 5).

Mais do que permitir que as culturas maioritárias ganhem às culturas minoritárias, as políticas públicas devem proteger e promover as culturas minoritárias. Estas políticas devem basear-se na “crença que a cultura e as expressões culturais transcendem a noção de mercadoria e que a diversidade cultural contribui profundamente para a identidade e a democracia na Europa” (Council of Europe, 2003: 8).

Uma atenção especial deve ser prestada às possíveis restrições à informação necessária para a formação da opinião pública. Situações de monopólio neste

tipo de informação podem ser utilizadas para manipulação. Isto pode acontecer, por exemplo, quando os jornalistas que cobrem um determinado conflito social ou político são impedidos de aceder ao palco das operações e têm de trabalhar com base em relatórios fornecidos pelos assessores de imprensa.

Também se destaca o perigo de uniformização de fontes de informação económica, o que impede os consumidores de desempenhar o seu papel nos mercados. A uniformidade existe quando não é possível verificar uma informação, utilizando fontes alternativas. “A internet contribui para a diversidade de fontes de informação, sobretudo através dos *fora* de discussão. Mas não pode impedir a uniformidade da informação, não confirmável, fornecida por governos, organizações e empresas” (Council of Europe, 2003: 8).

O jornalismo de investigação, apesar de consumir muitos recursos, é considerado necessário para que os Media possam cumprir o seu papel de *public watchdog*. A este respeito, observa-se que as grandes empresas e os canais de televisão de serviço público têm muitas vezes os meios necessários para financiar este tipo de produção jornalística mas os Media de pequena dimensão raramente o têm. As conferências de imprensa também podem ser uma fonte útil de informação, oferecendo aos jornalistas uma oportunidade de questionar diretamente a fonte, desde que tenham o tempo necessário para o fazer.

Atualmente, apesar da elevada quantidade de informação recebida pelas redações, o público fica muitas vezes com a impressão que está sempre a ver os mesmos títulos nos vários meios. Os Media, no seu conjunto, focalizam-se num determinado conjunto de eventos, aos quais atribuem uma prioridade sobre todos os outros. Muitas vezes, são assuntos relativamente triviais e o destaque que recebem dura pouco tempo, sendo depois substituídos por outros do mesmo tipo. Trata-se do resultado da intensa rivalidade que existe entre os Media para captar a atenção do público.

Para o Conselho da Europa, a competição é, em algumas situações, responsável por influenciar negativamente a forma como a informação é apresentada, favorecendo os formatos atrativos em vez dos conteúdos mais relevantes. Mas a seleção da informação nem sempre é orientada por considerações de mercado. Existe também uma forma de “correção jornalística”, que é condicionada pela perceção que os jornalistas têm da sociedade.

O pluralismo pode ficar comprometido se as redações dos vários meios se limitarem a repetir notícias de agências ou a reproduzir imagens de outros canais (por exemplo: imagens de canais estrangeiros, nas notícias internacionais). Nestes casos, o papel dos jornalistas fica reduzido a selecionar matérias a partir de uma massa enorme de informação, proveniente de um número limitado de fontes.

O fornecimento aos consumidores/utilizadores de serviços de Media em função das suas escolhas próprias só tem significado se existir uma garantia correspondente de diversidade da oferta e, consequentemente, de um leque alargado de conteúdos e da possibilidade de utilização de qualquer médium. Até agora isto não ocorreu em larga escala, devido à forma como foi efetuada a liberalização dos mercados e ao argumento de que é suficiente aplicar regras gerais de concorrência ao sector dos Media. Mas a regulamentação geral da concorrência “é insuficiente para garantir uma efetiva proteção contra as operações de concentração dos Media que ameacem a liberdade de expressão e da informação, assim como o nível de pluralismo desejável numa sociedade democrática” (Council of Europe, 2003: 10-11).

A principal consequência das operações de concentração dos Media foi o controlo dos conteúdos mais tradicionais por parte de um pequeno número de empresas. A sua aposta em vender estes conteúdos em várias plataformas pagas excluiu algumas camadas da população de certo tipo de conteúdos. Torna-se importante limitar as dinâmicas de mercado (tanto horizontais como verticais) que prejudicam o pluralismo político e cultural e desta forma impedir que poucas empresas controlem os Media responsáveis pela formação de opinião pública e pela difusão cultural dentro de um determinado País. Tendo em consideração as especificidades nacionais, uma legislação específica para os Media deve “garantir e assegurar a pluralidade e a diversidade nos meios de comunicação social. A legislação geral da concorrência só pode ter um papel complementar no que se refere à concentração do sector dos Media” (Council of Europe, 2003: 24).

As autoridades reguladoras da comunicação social devem ser dotadas de poderes suficientes para impor sanções às empresas que ultrapassem os limites preestabelecidos, sanções que podem passar por desinvestimentos, redução da

influência em mercados relacionados, criação de conselhos para a independência da informação e, no limite, retirada de licenças.

#### 4.3.2 Parlamento Europeu e Comissão Europeia

As instituições da União Europeia têm associado a defesa do pluralismo nos Media ao direito à informação e ao direito à liberdade de expressão subjacentes ao Artigo 11º da Carta dos Direitos Fundamentais e ao Artigo 10º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais.

O Parlamento Europeu tem manifestado uma atenção especial ao pluralismo político e cultural, para garantir, no interesse da democracia, a expressão nos Media de um leque alargado de opiniões e visões políticas (European Parliament, 2004 e 2008). Não obstante as tradicionais clivagens político-ideológicas (liberais, conservadores, socialistas, etc.), têm-se formado consensos importantes nesta matéria específica. No quadro dos debates parlamentares, manifestam-se regularmente preocupações com as ameaças ao pluralismo, reafirmando-se o compromisso da UE com “a defesa e a promoção do pluralismo nos Media, como um pilar essencial do direito à informação e liberdade de expressão consagrado no artigo 11º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que permanecem os princípios fundamentais para a preservação da democracia, do pluralismo cívico e da diversidade cultural” (European Parliament, 2008).

Esta instituição tem convidado a Comissão Europeia a propor medidas concretas para a defesa do pluralismo nos meios de comunicação social. De uma forma geral, a resposta da Comissão seguiu a lógica da abordagem autónoma dos Media (já analisada), segundo a qual as políticas que afetam os meios de comunicação social devem ser testadas contra o desempenho económico e autonomia das Indústrias dos Media.

Alguns aspetos da diversidade dos Media, especialmente a diversidade cultural dos conteúdos, foram considerados argumentos válidos para proteger o mercado interno contra as importações em grande escala de conteúdos dos EUA. Nesta lógica de competição à escala global, a diversidade dos Media tornou-se

um vetor importante, porque pode contribuir para a capacidade competitiva das Indústrias Culturais e dos Media da UE.

O conceito de diversidade cultural serviu também de argumento para os apoios governamentais às indústrias do cinema e do audiovisual. A promoção da produção europeia tem sido considerada como uma contribuição essencial para alimentar a diversidade cultural tanto dentro como fora do espaço da UE.

Esta perspetiva global reforçou a visão da diversidade cultural como um valor essencial, partilhado por todos os europeus, que necessita de ser constantemente reafirmado nos enquadramentos regulamentares desenhados para os Media. Neste processo, a diversidade cultural tem sido considerada como um fator de reforço da identidade e do sentimento comunitário europeu, promovendo o progresso da UE.

A diversidade cultural tem funcionado como uma forma de a Europa se projetar culturalmente. Tem havido um esforço consciente das instituições da UE no sentido de divulgar imagens e representações da cultura europeia (através de diversas expressões culturais) no panorama global.

A Comissão tem considerado que o conceito de pluralismo nos Media incorpora “um conjunto diversificado de aspetos, tais como a diversidade de operadores autónomos, a variedade de fontes de informação e a panóplia de conteúdos disponíveis nos diferentes Estados-membros” (European Commission, 2007: 5). A concentração da propriedade será uma tendência perigosa, se resultar num discurso público estreito, no qual certos pontos de vista são excluídos ou sub-representados. Para além disso, uma vez que certas perspetivas estão representadas nos meios de comunicação social e outras ficam marginalizadas, os abusos de poder político podem ocorrer através do “*lobbying*” de grupos de interesses poderosos, sejam estes políticos, comerciais ou outros.

Apesar da diversidade de operadores autónomos ser considerada importante, trata-se de uma condição necessária mas não suficiente para promover o pluralismo nos Media. A regulamentação no que se refere à propriedade dos Media “precisa de ser complementada por outro tipo de medidas” (European Commission, 2007: 5).

Garantir o pluralismo nos Media implica todas as medidas que possibilitem o acesso, por parte dos cidadãos, a uma grande variedade de fontes de informação,

opiniões e vozes, para que estes possam formar a sua opinião sem uma influência excessiva por parte de uma fonte de opinião dominante.

A Comissão defende que a discussão sobre o pluralismo nos Media deve refletir a realidade do mercado e da estrutura do sector. Durante muitos anos, esta discussão foi baseada no facto de a imprensa, a televisão, a rádio e os mercados de fontes de informação serem separados. No entanto, o sector dos Media tem sido palco de mutações e reestruturações importantes. Os desenvolvimentos tecnológicos oferecem novas oportunidades a todos os operadores de mercado, assim como a consumidores e cidadãos.

O princípio do pluralismo dos Media deve ser tecnologicamente neutro, mas deve ser aplicado de uma forma proporcionada, para refletir a natureza emergente dos novos Media. As regras do pluralismo não devem erradicar as estruturas de Media existentes, mas antes permitir a emergência de novas estruturas. “O desenvolvimento de fortes operadores europeus, num panorama mediático globalizado, pode ajudar a preservar o pluralismo” (European Commission, 2007: 5).

A defesa do direito fundamental à livre expressão através do pluralismo nos Media (incluindo neste sector os novos meios de comunicação social) exige que as autoridades públicas atuem com conhecimento completo das novas tecnologias e modelos de negócio. Tal como a rádio e a televisão não destruíram a imprensa, é provável que os novos Media não destruam os meios de comunicação tradicionais. Em vez disso, espera-se que estes continuem a existir em paralelo, enquanto permitem novas entradas no sector. Por outro lado, também é certo que os novos Media estão a redefinir o papel dos meios de comunicação tradicionais e que (por vezes) acabam por se apropriar de certas atividades que conseguem desempenhar melhor que estes.

A forma como os conteúdos são produzidos também tem um impacto no nível geral de pluralismo nos Media. Muitos artigos de imprensa acabam por ser idênticos ou muito semelhantes entre si, porque os jornais recorrem diretamente a *outputs* de agências noticiosas. Uma tendência para a uniformidade pode formar-se quando as redações não produzem todos os seus artigos ou programas. Atualmente, muitas recorrem a agências externas, que lhes fornecem informação, fotos, reportagens, documentários e filmes.

As agências noticiosas desempenham um papel importante, especialmente para os meios de comunicação de Países pequenos (como Portugal) que não têm recursos para ter correspondentes internacionais próprios. A aquisição deste tipo de *inputs* informativos não afeta necessariamente a qualidade dos conteúdos. No entanto, existe um impacto potencial no pluralismo, sobretudo quando os jornais reduzem o seu pessoal no estrangeiro e passam a depender excessivamente de agências. Assim sendo, a intensa competição entre jornais e canais de televisão não garante, *per se*, o pluralismo dos conteúdos.

Por outro lado, a elevada dimensão das empresas de Media pode ajudar a reforçar a posição face a outros agentes da cadeia de valor, tais como as empresas de impressão ou de distribuição. Nos Países onde os jornais ou canais de televisão são detidos por grandes grupos de comunicação, os Media mais pequenos podem beneficiar de pertencer a um proprietário mais forte que, para além dos aspetos relacionados com economias de escala, pode ter um elevado poder negocial em relação a poderosos operadores de mercado, como agências noticiosas, produtores de conteúdos, agências de publicidade, etc.. No entanto, nestes casos, considera-se que a forma de assegurar a independência editorial necessita de ser cuidadosamente analisada.

O pluralismo externo deve sempre ser analisado em conjunto com o pluralismo interno. Este último pode ser essencial em mercados mais pequenos, que têm menos potencial económico para gerar diversidade de operadores (como veremos mais à frente). No caso da imprensa escrita, o pluralismo interno pode ser assegurado de forma eficaz “através de auto e co-regulação voluntária (códigos de independência editorial, confidencialidade das fontes, regras de privacidade, legislação contra a difamação, etc.) assim como códigos destinados a jornalistas, que estabelecem critérios de qualidade, justiça, honestidade e respeito pela privacidade” (European Commission, 2007: 12).

No entanto, estas abordagens voluntárias necessitam de incluir mecanismos de monitorização e ter um modelo de implementação transparente. A natureza dos conteúdos e a qualidade das notícias que um título oferece (como reflexo do pluralismo interno) só podem ser avaliadas através de análises comparativas. Por outro lado, constata-se que o sucesso comercial dos títulos depende, em certa medida, da confiança que os leitores têm nessa publicação. Assim sendo, existe

algum incentivo económico para as empresas produzirem conteúdos diversos e credíveis.

Em termos de harmonização europeia da legislação sobre o pluralismo nos Media, a Comissão e as outras instituições da UE ainda não têm poderes formais para promover e controlar este tipo de intervenção. A ferramenta regulamentar mais importante continua a ser a legislação da concorrência, que tem um alcance limitado. Os esforços permanentes do Conselho da Europa para promover a implementação de critérios de pluralismo comuns, ainda não deram resultados concretos do ponto de vista legal.

O objetivo principal da legislação geral da concorrência (ao nível da UE) tem sido assegurar um uso eficiente dos recursos, através da criação de condições para uma real competição. A regulamentação para fusões e aquisições, monitorizada e implementada pela Comissão Europeia, tem um objetivo similar. As fusões e aquisições dentro do sector dos Media são, consequentemente, analisadas pelas autoridades da concorrência, tanto ao nível nacional como da UE. Por influência (direta ou indireta) da Comissão Europeia, o enquadramento regulamentar tornou-se bastante favorável à entrada de novos operadores ou de empresas que já atuavam noutros meios de comunicação social.

Para monitorizar o pluralismo e diversidade nas suas várias dimensões, a Comissão recorreu essencialmente a três abordagens: avaliação dos conteúdos editoriais divulgados pelos Media; número de canais ou títulos; número de projetos empresariais autónomos. No entanto, esta última abordagem assumiu uma importância crescente. A concentração do controlo dos Media nas mãos de poucos projetos empresariais tem sido considerada uma importante ameaça à diversidade da informação. Assegurar a variedade de operadores acaba por representar uma certa garantia de promoção da diversidade de escolha.

No entanto, esta ênfase no número de operadores autónomos implica uma interpretação algo redutora e legalista. A função do pluralismo é definida num sentido negativo, como simples limitação do alcance do princípio da liberdade de expressão, com vista à garantia da diversidade da informação disponível para o público. Uma maior ênfase nos conteúdos editoriais refletiria uma visão do pluralismo como objetivo, ou seja, como preocupação positiva em assegurar um leque alargado de serviços diferenciados (por exemplo, grelhas de programação



que também dão relevo a interesses políticos e culturais minoritários ou assuntos de âmbito regional).

No âmbito das iniciativas mais recentes da Comissão Europeia, nomeadamente do trabalho de monitorização da sua *Media Task Force*, foi encomendado à Universidade Católica de Leuven (e a outras instituições de referência ligadas ao ensino e consultoria) um importante estudo contemplando formas de avaliação qualitativa e quantitativa do pluralismo nos meios de comunicação social. Os principais resultados foram publicados em 2009, com o título “Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach”.

Em termos de conceitos de pluralismo nos Media, considera-se pertinente fazer a distinção entre uma dimensão normativa e uma dimensão operacional. A primeira remete para os objetivos essenciais que as políticas para o pluralismo se propõem atingir. No cerne do pluralismo nos Media estará sempre uma esfera pública onde os cidadãos são confrontados com opiniões e ideias diversas, levando à promoção do debate democrático. A segunda dimensão remete para os meios operacionais necessários para alcançar os objetivos normativos acima mencionados. Com efeito, alguns vetores de pluralismo não devem ser considerados como fins em si mesmos, mas como formas relevantes de promover a diversidade de vozes e ideias (necessária a uma esfera pública dinâmica).

Em relação à primeira dimensão supracitada, o estudo identifica três tipos de pluralismo (K.U.Leuven, 2009: 12). Por um lado, existe o pluralismo cultural, entendido como “representação e expressão justa e diversificada nos Media dos vários grupos sociais e culturais, incluindo minorias étnicas, linguísticas, nacionais e religiosas, deficientes, mulheres e minorias sexuais”. Esta forma de pluralismo pressupõe pluralidade de temas e vozes presentes nos meios de comunicação social, socialização através de múltiplas formas de participação e acesso aos Media, escolha entre diferentes formas de interação e representação de diversos valores, visões e papéis, nos quais os cidadãos pertencentes a vários grupos sociais e culturais se podem reconhecer.

Um segundo tipo, designado de pluralismo político, refere-se à “representação e expressão justa e diversificada nos Media de vários grupos políticos e ideológicos, incluindo interesses e visões minoritárias” O conceito

de pluralismo político implica, por um lado, a capacidade e possibilidade de todos os segmentos sociais, com os seus diversos interesses e visões políticas/ideológicas, de alcançarem o público através dos meios de comunicação social (sejam eles detidos por eles ou por terceiras partes). Por outro lado, indica o espectro de visões, opiniões e interesses políticos e ideológicos representados e cobertos pelos Media.

Um terceiro tipo de pluralismo (nesta dimensão normativa) é o pluralismo geográfico/local. Este refere-se à “representação e expressão justa e diversificada nos Media das comunidades e interesses locais e regionais”. Está associado à variedade de temas e vozes nos Media, à socialização através de múltiplas formas de acesso e participação nos meios de comunicação social, à escolha entre diferentes formas de interação e à representação de valores, visões e papéis diversos, nos quais as comunidades locais e regionais se podem reconhecer. Este tipo de pluralismo pode ser monitorizado a partir de uma ótica espacial, ou seja, analisando a forma como os conteúdos são produzidos e distribuídos no seio das comunidades locais e regionais, ou de uma ótica social, ou seja, observando em que medida os conteúdos e serviços vão ao encontro das necessidades e interesses das comunidades.

Em relação à dimensão operacional, reconhecem-se duas formas de pluralismo (K.U.Leuven, 2009: 13). Por um lado, existe o pluralismo de propriedade e controlo dos Media. Este refere-se à “existência de canais e plataformas detidos ou controlados por uma pluralidade de agentes independentes e autónomos.” Implica uma multiplicidade de operadores ao nível da produção, da oferta e da distribuição, ou seja, diversidade de fontes, canais, produtores e plataformas de distribuição no sector dos Media.

Por outro lado, existe o pluralismo de tipos e géneros de Media, que pressupõe a “coexistência de meios com diferentes mandatos e fontes de financiamento, tais como Media comerciais, Media comunitários ou alternativos e Media de serviço público.” Esta coexistência deverá existir no interior de cada segmento, mas também através dos vários segmentos das Indústrias dos Media, nomeadamente imprensa, televisão, rádio e internet. O pluralismo de géneros refere-se também à “diversidade em termos de funções dos meios de comunicação social, tais como o fornecimento de informação, educação e entretenimento” (*Ibidem*).

O “Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach” revelou toda a complexidade do conceito de pluralismo nos Media. Esta complexidade contribuiu para os sucessivos adiamentos da aplicação prática do estudo (European Commission, 2013: 19). Na altura do fecho deste trabalho, o modelo de avaliação do pluralismo nos Media (*Media Pluralism Monitor*) proposto à Comissão Europeia pela Universidade Católica de Leuven ainda não tinha produzido resultados relevantes.

As diferentes (e por vezes conflitantes) formas de problematização do pluralismo na comunicação social no seio das instituições europeias levaram a frequentes avanços e recuos nos processos de regulação do sector. O problema não residiu apenas na assimetria estrutural das políticas da UE, que tornou mais viáveis a desregulamentação e o “laissez faire” (integração negativa) em detrimento de políticas públicas pró-ativas e correção de falhas de mercado (integração positiva). Uma das principais linhas divisórias resulta da forma diferente como se observa e conceptualiza o sector dos Media, no contexto de sociedades e sistemas políticos cada vez mais complexos.

#### 4.3.3 Concorrência nos mercados e pluralismo nos Media

Como já foi referido, a legislação geral da concorrência da UE tem tido como grandes objetivos prevenir operações que coloquem em causa o bom funcionamento dos mecanismos de mercado, controlar as fusões e aquisições (que aumentam a concentração da oferta) e também evitar práticas anti concorrenciais, que levem a excesso de poder de mercado ou aumento de barreiras à entrada.

No entanto, no sector dos Media, este tipo de legislação não tem impedido operações de fusão e aquisição transnacionais, tendo em vista à criação de grandes grupos *multimedia*. Com efeito, para os reguladores, tornou-se muito complexo (se não mesmo impossível) avaliar o poder de mercado de grupos de Media globalizados e integrados verticalmente e diagonalmente, com vários produtos e serviços vendidos em vários mercados.

As políticas para a concorrência devem assegurar que o processo competitivo não é ameaçado pela estrutura dos mercados ou pelas práticas das empresas.

No entanto, a sua aplicação nas Indústrias dos Media não protege *per se* outros valores e objetivos, tais como o pluralismo, a diversidade e a liberdade de expressão. Com efeito, as preocupações das políticas da concorrência e a defesa do pluralismo/diversidade nem sempre são convergentes. Promover a concorrência numa indústria não implica necessariamente mais pluralismo, diversidade ou qualidade nos produtos e serviços oferecidos pelas empresas.

As questões do pluralismo político/cultural nos Media podem ser abordadas, do ponto de vista económico, a partir dos conceitos da diferenciação do produto (diferenças existentes dentro do mesmo mercado de bens) e do bem-estar social. Uma Indústria dos Media competitiva pode não fornecer o nível socialmente desejável de diferenciação do produto, porque pode ser mais lucrativo para as empresas situar-se no centro do mercado, onde há maior nível de procura.

Se os mercados não tiverem barreiras à entrada significativas, espera-se a existência de múltiplos operadores e de fracos incentivos para apostar em produtos e serviços homogêneos, exclusivamente dirigidos a audiências/leitores majoritários. Assim, quanto menores forem as barreiras à entrada, maior será o número de operadores e maior será, para cada um deles, o incentivo em afastar-se do centro de mercado. A ocupação de nichos de mercado gerará maior diferenciação do produto, o que significa um contributo importante para o pluralismo e a diversidade. Nesta perspetiva, torna-se aparente que a política da concorrência tem um papel importante a desempenhar. Na medida em que evita a formação de grandes barreiras à entrada (ou que elimina as barreiras já existentes), a legislação da concorrência pode favorecer o pluralismo.

No entanto, a defesa de um ambiente competitivo e a promoção da diversidade são objetivos diferentes, embora convergentes em algumas situações. Este último só pode ser garantido de forma consistente e duradoura com a implementação de regulamentação específica sobre a propriedade e/ou sobre os conteúdos dos Media.

O desenvolvimento tecnológico das últimas décadas colocou em risco o desenvolvimento de mercados de Media ao mesmo tempo competitivos e diversificados. A convergência tecnológica entre meios de comunicação social, informática e telecomunicações, o aumento no número de canais e a liberalização pareciam oferecer, inicialmente, um grande número de oportunidades. Em

primeiro lugar, pela canalização do mesmo conteúdo através de vários meios e tecnologias. Em segundo lugar, porque garantiam a presença simultânea de diferentes conteúdos num único formato ou tecnologia de transmissão.

Tornou-se tecnologicamente viável receber, pela internet, conteúdos diversos, tanto na sua versão original como através das oportunidades abertas pela interatividade e pelo *multimedia* (com informação adicional disponível em bases de dados), em horários escolhidos pelos utilizadores. No entanto, persistem algumas dificuldades técnicas relacionadas com a canalização do sinal de vídeo pela internet e também alguns problemas de adaptação das pessoas às novas formas de visualização de conteúdos nos computadores (*Digital Divide*).

Em resposta a esta revolução tecnológica, os Países da UE optaram, regra geral, por políticas de “laissez faire”. Partindo da hipótese que o mecanismo de mercado garante a utilização de todas possibilidades abertas pela convergência, os governos entregaram às leis da oferta e da procura a responsabilidade de assegurar o bem-estar dos consumidores, a afetação eficiente de recursos e a rentabilização das empresas.

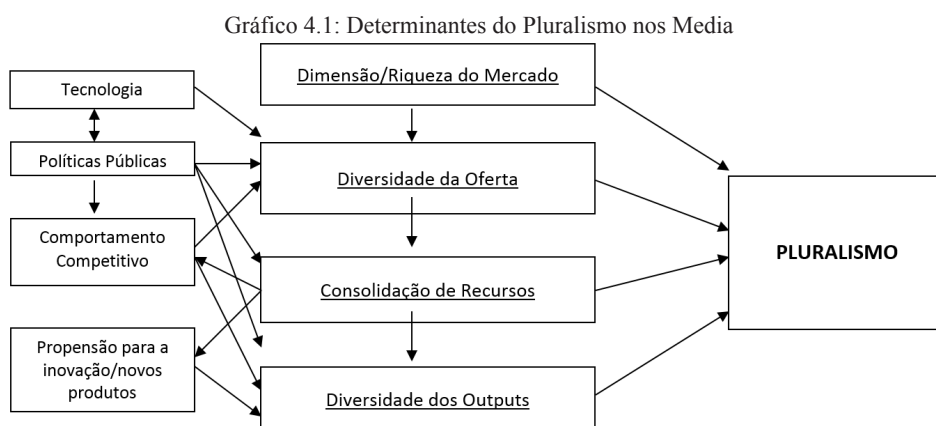
No entanto, tal como aconteceu (em larga medida) no sector das telecomunicações europeu, o número crescente de canais e títulos não resultou, por si só, em diversidade de formatos e de conteúdos. Várias empresas privadas acabaram por implementar alianças estratégicas e fusões dentro do sector dos Media ou com parceiros de mercados/sectores adjacentes, como a informática e as telecomunicações. Muitas dessas alianças tiveram como objetivo a criação de sinergias entre os fornecedores de conteúdos e os distribuidores de serviços audiovisuais. O resultado foi, muitas vezes, a criação de oligopólios em vez de verdadeiras estruturas concorrenciais.

#### 4.4 Bases económicas para o desenvolvimento do pluralismo nos Media

O pluralismo nos Media está condicionado por fatores de vários tipos. Para além da dimensão política, cultural e tecnológica, é importante considerar as importantes variáveis de tipo económico. Para Doyle (2002: 14-15), o pluralismo

é um conceito complexo que resulta de um conjunto de fatores essenciais (ver Gráfico 4.1). Estes fatores podem ser considerados os pilares económicos sobre os quais se pode construir um sector dos Media plural e diverso.

Os quatro principais determinantes do nível de pluralismo nos Media numa sociedade são a dimensão/riqueza do País, a diversidade da oferta (ou seja o número de projetos autónomos), a consolidação de recursos e a diversidade dos *outputs*. Como se pode observar no gráfico apresentado, trata-se de variáveis que se influenciam mutuamente, estando também dependentes de outros fatores secundários, como as políticas públicas, a tecnologia e o comportamento das empresas nos mercados.



Fonte: Doyle (2002: 15)

#### 4.4.1 Dimensão/riqueza do mercado

A produção e distribuição de conteúdos requerem a mobilização recursos avultados, que são condicionados pela dimensão e o nível de riqueza da economia. Tanto no sector dos Media como noutros sectores de atividade, a escassez de recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) é a primeira grande limitação, que pode condicionar de forma significativa a oferta de produtos e

serviços. A maior ou menor capacidade de os agentes económicos mobilizarem recursos é pois uma variável crucial.

As receitas dos meios de comunicação social obtidas através de pagamentos diretos dos consumidores são limitadas pelos níveis globais de consumo privado, por sua vez dependentes da riqueza da economia. As receitas publicitárias também dependem dos níveis de consumo e riqueza de um País. Mesmo nas situações em que o Estado subsidia uma parte importante da oferta de conteúdos, os níveis de apoio estatal são sempre dependentes dos rendimentos da economia assim como das despesas públicas afetas a outras áreas ou sectores.

O pluralismo nos Media depende, numa primeira análise, da disponibilidade de recursos para sustentar a origem e distribuição de diferentes formas de *outputs* mediáticos. Assim, os Países mais vastos e ricos estão em condições de gerar uma maior diversidade de conteúdos do que os mercados mais pequenos e pobres.

A economia portuguesa, com uma população de 10,5 milhões de pessoas e um produto interno bruto (PIB) de 165,4 mil milhões de euros, defronta-se, a este nível, com muito mais limitações do que numerosas outras economias da UE. A Alemanha tem uma população de 81,8 milhões e um PIB de 2,6 biliões de euros. A França tem uma população de 65,3 milhões e um PIB de 2 biliões de euros. A Espanha tem 46,2 milhões de pessoas e 1 bilião de euros de PIB. Estes são apenas alguns exemplos de Países com um potencial de criação e desenvolvimento de projetos de Media muito superior a Portugal.

Num mercado de elevada dimensão e riqueza, a escala das audiências será normalmente suficiente para incentivar estratégias de segmentação através das quais várias minorias serão contempladas pela oferta de conteúdos especializados. Pelo contrário, num País pobre, de pequena dimensão, os recursos disponíveis para a oferta de conteúdos podem ser demasiado escassos para sustentar níveis elevados de diversidade (podem ser menores do que os recursos disponíveis para uma audiência minoritária numa economia de elevada dimensão). Como refere Puppis (2009: 9), uma população de pequena dimensão implica custos de produção mais elevados mas também um mercado de vendas mais limitado.

À medida que a dimensão do mercado diminui, decresce o número de operadores potenciais, assim como o leque de subgrupos aos quais os operadores

poderão fornecer conteúdos. Nos mercados pequenos, como Portugal, uma questão bastante relevante é a maior ou menor disponibilidade de recursos para alimentar a produção doméstica, em face das alternativas de importação de conteúdos, normalmente mais baratas. E até pode vir a verificar-se um improvável *trade-off* entre diversidade de operadores e diversidade de conteúdos.

Com efeito, as poupanças de recursos obtidas através de movimentos de concentração num determinado mercado doméstico podem permitir a utilização de mais recursos na produção de conteúdos nacionais (em detrimento de produtos e serviços importados). Nesta situação, do ponto de vista do pluralismo cultural até poderá ser preferível ter uma oferta mais concentrada – mas que viabiliza economicamente a produção de mais conteúdos nacionais/regionais – do que uma produção mais fragmentada, com menor capacidade financeira para alimentar a produção doméstica.

Puppis (2009: 10-11) concluiu que os sistemas de Media localizados em pequenos países têm quatro limitações importantes. Em primeiro lugar, existe uma grande escassez de recursos disponíveis para as Indústrias dos Media. Esta escassez verifica-se não só ao nível do capital, como também do *know-how*, da criatividade e dos profissionais altamente especializados.

Em segundo lugar, observam-se limitações relevantes em termos do número leitores/telespectadores e do volume dos mercados da publicidade. As audiências são demasiado pequenas para permitir às empresas obter ganhos de escala significativos. Os reduzidos níveis de investimento publicitário condicionam bastante o crescimento das receitas.

Em terceiro lugar, os sistemas de Media dos pequenos países caracterizam-se pela dependência. Com efeito, estes sistemas são fortemente afetados por fatores exógenos (que não podem influenciar), como a globalização e a desregulamentação internacional. De igual forma, as políticas públicas desenhadas por países vizinhos ou pela UE influenciam bastante o panorama mediático dos pequenos mercados, sem ter necessariamente em consideração as suas particularidades.

Em quarto lugar, os pequenos sistemas de Media são bastante vulneráveis em termos de estabilidade das estruturas empresariais. Por um lado, existe a ameaça, sempre presente, da compra das empresas nacionais por parte de grandes grupos



estrangeiros, que pode implicar um declínio da influência doméstica sobre os meios de comunicação social. Por outro lado, os produtos e serviços dos Media estrangeiros penetram com facilidade nos mercados dos pequenos países (muitas vezes com base em custos muito competitivos).

O terreno onde pode mais facilmente crescer o pluralismo nos Media são as economias de elevada dimensão e riqueza. No entanto, um outro fator crucial é a estrutura da oferta, ou seja, quantos operadores autónomos é que estão efetivamente a competir entre si. As estruturas monopolísticas (um só operador) ou oligopolísticas (poucos operadores) são uma ameaça importante ao pluralismo, uma vez que concentram mais poder nas mãos de menos operadores.

#### 4.4.2 Diversidade de projetos empresariais

Quanto maior é a quota de mercado e o poder individual de cada um dos operadores, maior é a ameaça ao pluralismo. Os agentes que controlam o capital das empresas de Media possuem (em maior ou menor grau) uma capacidade de intervenção sobre os conteúdos, independentemente de o enquadramento regulamentar ser mais restritivo ou mais permissivo. A influência dos acionistas pode ser indireta, tal como a escolha dos gestores e jornalistas, a tomada de decisões estratégicas em relação a projetos, ou o tipo de relacionamento que se vai empreender com empresas a montante e a jusante da atividade exercida. Uma intervenção mais direta sobre os conteúdos pode reger-se por critérios puramente comerciais ou, em alguns casos, por objetivos políticos.

Se a intervenção do Estado nas decisões da gestão dos operadores privados se revelar difícil e complexa, a forma mais eficaz de o Estado assegurar a diversidade dos conteúdos pode ser simplesmente evitar a monopolização da oferta, adotando políticas que promovam a diversidade de projetos empresariais autónomos.

Os fatores que influenciam o número de operadores num determinado mercado são diversos, mas incluem seguramente a dimensão/riqueza do mercado (já analisada) e as barreiras à entrada (políticas, tecnológicas e outras). Como já foi referido, as barreiras à entrada relevantes para os mercados dos

Media, nomeadamente os custos de investimento inicial e limitações de emissão, foram consideravelmente enfraquecidas pelas novas tecnologias e pelas políticas públicas mais recentes. Foram assim criadas condições para a existência de mais operadores.

No entanto, e como refere Puppis (2009: 14), nos pequenos países a diversidade pode não ser alcançável através da livre concorrência entre operadores domésticos, dada a reduzida dimensão das audiências e dos mercados da publicidade. Neste tipo de sistemas, parece indispensável encontrar mecanismos que promovam a diversidade da oferta, que não se limitem ao estabelecimento de condições de livre entrada e saída dos mercados.

O tipo de comportamento dos operadores que já estão presentes nos mercados também pode ser um fator de maior ou menor diversidade de projetos. Doyle (2002: 21) concluiu que a adoção de estratégias de preços predatórias (frequentes no sector da imprensa) pode desencorajar a entrada nos mercados de novos operadores ou forçar a saída de operadores rivais.

Assim, o comportamento anti concorrencial de operadores já presentes nos mercados dos Media pode ser considerado uma séria ameaça ao pluralismo externo, uma vez que inibe a entrada de novas empresas e pode levar à saída do mercado de operadores concorrentes, principalmente os de menor dimensão.

#### 4.4.3 Consolidação de recursos

O pluralismo é afetado não só pelo nível de recursos (financeiros, humanos, tecnológicos) disponíveis num determinado País, mas também pela forma como esses recursos são geridos. O pluralismo é condicionado pelas decisões políticas no que se refere ao nível ideal de diversidade de projetos empresariais assim como aos limites colocados aos movimentos de concentração nos mercados. Também será afetado pelas decisões relativas ao nível desejado de diversidade de conteúdos, que pode ser influenciado por intervenções do tipo regulamentar. Particularmente relevante é a maior ou menor propensão para a consolidação de recursos – especialmente recursos editoriais – nos diferentes produtos e serviços dos Media.

Uma forma clássica de expansão das empresas de Media é a concentração horizontal (*monomedia*). No quadro desta estratégia de crescimento, quanto maior for a homogeneidade entre diferentes serviços fazendo parte do mesmo grupo empresarial, maior será a oportunidade de reduzir custos.

Assim, nas Indústrias dos Media, um aspeto crucial a ter em conta é a existência de incentivos à consolidação de funções de custos – especialmente editoriais – entre empresas que têm produtos/serviços concorrentes, mas pertencem ao mesmo grupo. Um exemplo do mercado português é a consolidação entre jornal Expresso e revista Exame dentro do Grupo Impresa. Mesmo em empresas rivais que não pertencem ao mesmo grupo, são possíveis estratégias de partilha de custos (*cost-sharing*).

No caso da função informativa dos Media, uma ameaça importante é a possibilidade de vários órgãos de comunicação social, pertencentes a projetos empresariais concorrentes, recorrerem a fontes informativas idênticas ou semelhantes. Assim, se muitos operadores independentes estiverem a originar as suas notícias a partir de uma fonte comum (por exemplo, uma determinada agência noticiosa como a Lusa) o pluralismo informativo ficará ameaçado. Como já foi referido, esta situação pode ocorrer mais facilmente em mercados de reduzida dimensão e recursos mais limitados.

Quando a concentração se faz diagonalmente (*cross media*), pode-se dizer que, se o mesmo conteúdo ou visão editorial estiver incorporado em diferentes produtos/serviços pertencentes ao mesmo grupo empresarial, então haverá um impacto negativo. Neste tipo de estratégia de expansão, uma prática comum é a promoção diagonal (*cross-promotion*). O impacto desta estratégia no pluralismo dependerá se os agentes que controlam a gestão do grupo empresarial a utilizam apenas para reforçar a quota de mercado já existente (neste caso, o impacto é negativo) ou se a utilizam como suporte para o lançamento de novos produtos/serviços (neste caso, o impacto é positivo).

#### 4.4.4 Diversidade dos *outputs*

A diversidade de conteúdos representa um aspeto central do pluralismo nos Media. Como já foi referido, a existência de vários projetos empresariais pode contribuir para essa diversidade, desde que não existam estratégias de consolidação ou partilha de funções ou conteúdos editoriais entre os produtores de bens rivais.

Na prática, o *cost-sharing* é mais viável quando os vários produtos/serviços são originados dentro do mesmo grupo económico. Nestas situações, as restrições colocadas aos níveis de concentração da propriedade conseguem de facto proteger a diversidade dos *outputs*. No entanto, a existência de vários projetos autónomos não garante que elementos do mesmo *output* não sejam partilhados entre empresas rivais.

Por outro lado, também é possível que a concentração dos Media tenha um efeito positivo na diversidade dos *outputs*: por exemplo, quando a escala dos recursos disponíveis nas grandes empresas lhes permite sustentar ou subsidiar um produto que gera prejuízo. As empresas de grande dimensão até podem estar, em alguns casos, melhor equipadas para suportar os elevados riscos financeiros associados à existência de produtos que geram, a curto prazo, rentabilidades negativas. A sobrevivência deste tipo de produtos/serviços pode ser encarada como um “bónus” para a diversidade.

As grandes empresas, principalmente as que estão em condições de explorar economias de escala, podem ter melhores condições do que as empresas mais pequenas para investir recursos no desenvolvimento de novos produtos e serviços. De igual forma, os projetos empresariais cujas atividades estão diversificadas em vários segmentos dos Media, poderão estar em melhores condições para introduzir inovações *multimedia* do que as empresas que estão presentes num só segmento (*monomedia*).

Todavia, nem sempre as empresas com fortes dotações de recursos decidem apostar na inovação e em novos produtos e serviços. As empresas, à medida que crescem e se diversificam, podem tornar-se menos flexíveis e menos empreendedoras. Os ganhos financeiros obtidos com a exploração de economias de escala e de economias de gama, em vez de serem investidos em novos

produtos, serviços ou projetos, podem servir apenas para remunerar melhor os acionistas ou fazer desinvestimentos em áreas menos rentáveis.

Assim, e tal como referiu o Conselho da Europa numa das suas recomendações de referência (Council of Europe, 1999), pode-se concluir que a relação entre variedade de operadores e heterogeneidade de *outputs* não é linear, assumindo mesmo contornos de alguma ambiguidade. Do ponto de vista económico, existe um conjunto importante de variáveis que influenciam o pluralismo, que vão para além das simples estruturas das Indústrias dos Media.

## 4.5 Conclusões

O pluralismo nos Media é um conceito complexo e multidimensional. De uma forma genérica, pode ser associado à necessidade de os meios de comunicação social se orientarem para o interesse público e para a promoção da cidadania. Mas a forma como se conceptualiza o pluralismo depende do prisma que se adota para avaliar o próprio papel dos Media nas sociedades modernas.

Pode-se, por um lado, entender que os operadores do sector são empresas produtoras de mercadorias, cuja prioridade é afetarem recursos de forma rentável e eficiente, num mercado cada vez mais globalizado. De acordo com esta perspetiva (modelo do mercado), o interesse público resultará da própria dinâmica da iniciativa privada e da concorrência. O acesso a informação útil e diversificada, por parte dos consumidores, será alcançado se os governos adotarem uma postura de “laissez faire” e desregulamentarem os mercados dos Media. Os defensores desta perspetiva consideram que as próprias estratégias de gestão das empresas (para explorar nichos de mercado) acabarão por gerar bens e serviços valiosos para a sociedade. Existe, nesta abordagem, uma associação entre o que é popular e o que é do interesse público.

Por outro lado, pode-se entender que os Media são instituições incluídas num sistema social e político mais vasto, devendo promover ativamente a cidadania através da informação, da educação e da integração social. Nesta perspetiva (modelo da esfera pública), o interesse público só é servido se os conteúdos forem diversificados, inovadores e realistas (mesmo que não sejam populares).

A diversidade é um vetor fundamental na missão dos Media de representar o leque de vozes e preferências do público. As políticas públicas devem evitar a desregulamentação preconizada no modelo de mercado e redefinir de forma flexível o paradigma do serviço público.

Em termos conceptuais, o pluralismo nos Media tem uma dimensão externa e uma dimensão interna. O pluralismo externo depende do número de operadores autónomos ou seja, varia inversamente com os níveis concentração da oferta. O pluralismo interno ocorre quando, dentro dos operadores, existe um elevado leque de vozes, opiniões e perspectivas políticas e culturais.

O pluralismo externo pode ser associado ao sector privado e comercial. Ele tende a desenvolver-se mais facilmente em mercados abertos (sem barreiras à entrada) e concorrenciais. Trata-se por isso do conceito de pluralismo mais referido e utilizado pelos defensores do modelo de mercado.

O pluralismo interno está mais associado à prestação de serviço público. Com efeito, o pluralismo interno pressupõe que os proprietários das empresas de Media sejam incentivados (através de regulamentação) a promover o pluralismo ao nível dos bens e serviços que produzem e distribuem. Trata-se de um tipo de intervenção refutada pelos defensores do modelo do mercado. Os defensores do modelo da esfera pública acentuam, pelo contrário, a importância deste tipo de pluralismo, que vai para além da simples contabilização do número de operadores.

As problemáticas associadas ao pluralismo nos Media têm sido abordadas pelas instituições da UE, com alguma regularidade. Por um lado, pode-se dizer que a Comissão Europeia tem acolhido essencialmente as lógicas do modelo do mercado (com as consequentes preocupações de competição das empresas à escala global). O Parlamento europeu tem manifestado regularmente algumas reservas quanto à evolução do pluralismo político e cultural.

Numa perspectiva mais integrada sobre as várias dimensões do pluralismo, os trabalhos do Conselho da Europa têm-se debruçado sobre o papel dos Media nas sociedades modernas. Esta instituição considerou que fixar limites à propriedade é condição necessária mas não suficiente. Outras medidas passam por garantir a existência de fontes de informação variadas e quotas de programação original. Em termos de medidas de apoio financeiro, para além do financiamento tradicional

dos prestadores de serviço público, o Conselho de Europa considerou importante apoiar (direta ou indiretamente) os Media com carácter local ou regional e ainda os meios de comunicação que representam línguas minoritárias. Para além disso, o pluralismo no ambiente digital deve ser preservado.

Para o Conselho da Europa, a liberdade de acesso à informação implica que os cidadãos tenham a possibilidade de aceder a diversas informações, opiniões e ideias mas também, num contexto alargado, a uma variedade de aspetos e expressões culturais. A uniformidade nos Media, que pode gerar-se na aplicação rígida do modelo de mercado, contribui para o conformismo e enfraquece a capacidade de aceder a outras perspetivas e opiniões alternativas.

O desenvolvimento de um sector dos Media verdadeiramente plural (ou seja, com pluralismo nas várias vertentes mencionadas) depende de certos pré-requisitos económicos. É importante existir alguma abundância de recursos no sistema económico. Desta forma, tanto os privados como o governo poderão ser financiadores e/ou consumidores de conteúdos valiosos. Deve também existir diversidade da oferta e baixa concentração (pluralismo externo). Neste âmbito, as políticas públicas são fundamentais, como referiu o Conselho da Europa. A consolidação de recursos entre os vários operadores deve ser reduzida ao mínimo. Desta forma evita-se que os mesmos *inputs* (notícias, fotos e filmes de agências, etc.) sejam utilizados de forma sistemática por múltiplas redações. Por fim, é importante existir diversidade de conteúdos (informativos mas também de entretenimento), o que pode ocorrer se se verificarem as condições anteriores, mas também se existirem incentivos (públicos e privados) à inovação.





## 5. Mercados da imprensa na União Europeia

Neste capítulo, apresentamos uma análise da imprensa da UE, focalizada no segmento dos jornais. Será traçado o quadro geral das tendências dos mercados, assim como das potencialidades e vulnerabilidades deste subsector dos Media.

Numa primeira parte, serão analisadas as especificidades económicas da imprensa, nomeadamente no que se refere ao funcionamento dos *two-sided markets* e às barreiras à entrada. Num segundo momento, analisaremos as dinâmicas empresariais, nomeadamente as mudanças incrementais e as reestruturações que têm ocorrido nas três últimas décadas. Os níveis de concorrência serão examinados, tendo como ponto de referência as quatro principais estruturas de mercado: concorrência perfeita, concorrência monopolística, oligopólio e monopólio. As principais condicionantes da viabilidade económica serão analisadas na parte final, tendo como referencial o modelo SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*).

### 5.1 Características económicas da imprensa

Os produtos da imprensa dividem-se tradicionalmente em dois grupos essenciais: os jornais e as revistas. Tal como já foi referido, o nosso enfoque principal será nos jornais, embora se estabeleçam frequentemente paralelos com o segmento das revistas (nomeadamente as de informação geral).

Os jornais, tais como outros bens produzidos e distribuídos pelos Media, caracterizam-se pela natureza híbrida dos elementos que os compõem. Com efeito, são ao mesmo tempo criação intelectual e produto industrial. A imprensa atual é suporte de mensagens informativas/jornalísticas mas também de numerosas mensagens publicitárias. Como refere Picard (2004: 109), a missão das editoras inclui aspetos comerciais, mas também sociais. Por um lado, os

[Concentração dos Media e Pluralismo:

A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 131 - 156]

jornais são facilitadores de comércio, promovendo o consumo de produtos através da comunicação publicitária. Por outro lado, agem como agentes catalisadores da expressão social e política.

Desde a sua criação, a imprensa foi sempre um vetor importante de educação, cultura e lazer, contribuindo para a formação de juízos críticos por parte dos cidadãos e permitindo-lhes exercer a suas responsabilidades de forma esclarecida. Neste contexto, desempenha um papel fundamental na construção de valores sociais, como a democracia. Como afirmam Le Floch e Sonnac (2005: 14), a imprensa exerce uma importante função de integração social. Isto porque os jornais são um fator de socialização das pessoas, ajudando-as a melhor se situarem no seu meio ambiente e a reforçar a sua pertença a grupos profissionais e comunidades culturais, espirituais e políticas. Faustino e González (2011: 149) consideram que, apesar das vantagens competitivas da imprensa não serem eternas, pode dizer-se que globalmente este *medium* tem um carácter social, enquanto meio informativo, que a internet ainda não possui. Para estes autores, a imprensa funciona como uma infraestrutura intelectual da sociedade, ao introduzir novos conhecimentos que permitem formar juízos.

Em termos de análise microeconómica, a imprensa pode ser incluída na categoria genérica dos bens públicos (bens coletivos). Tal como já foi referido, os bens públicos possuem características muito específicas, que levam a falhas de mercado. Uma dessas características é a não-rivalidade no consumo. O que se verifica nos mercados da imprensa é que a leitura dos conteúdos por parte de uma pessoa não impede outras pessoas de os lerem também. As informações incluídas num texto jornalístico distinguem-se por ser um bem imaterial, intangível e indivisível.

No entanto, para um bem público ser considerado puro deve ter igualmente características de não-exclusão. Nos mercados dos Media, a televisão em sinal aberto é o caso paradigmático. Com efeito, é virtualmente impossível excluir qualquer pessoa de assistir a um programa de televisão distribuído desta forma. Pelo contrário, na imprensa pode verificar-se exclusão. As mensagens incluídas num jornal (sejam elas conteúdos informativos ou publicidade), uma vez incorporadas num suporte pago, acabam por se transformar numa mercadoria. E se existe a possibilidade de exclusão dos consumidores, através do preço de capa,

não se pode falar de um bem público puro. Trata-se sim de um bem público, com exclusão. A falha de mercado existe, mas não se revela tão problemática como no caso dos bens públicos puros.

Outra característica económica da imprensa é que os respetivos conteúdos são, por natureza, transitórios, dado que refletem acontecimentos que vão mudando ao longo do tempo. Consequentemente, as empresas editoras são obrigadas a contratar um número considerável de jornalistas, que recolhem e analisam a informação que será difundida no(s) dia(s) seguinte(s). Esta difusão requer a instalação de infraestruturas produtivas (rotativas, máquinas, etc.) que garantam a reprodução dos produtos jornais em quantidades suficientes para satisfazer a procura. Os custos de investimento inicial são assim bastante significativos.

No processo de produção, o custo do primeiro exemplar – o protótipo – é um custo fixo. Em termos financeiros, este custo tem um valor muito elevado em comparação com o custo de cada um dos exemplares reproduzidos posteriormente. Com efeito, os custos marginais de reprodução do protótipo, que dependem de custos variáveis (como o papel, a impressão e a distribuição) são relativamente baixos. Esta característica dos custos fixos e custos variáveis faz com que o custo médio de produção seja elevado quando o número de exemplares é reduzido, baixando depois de forma considerável quando a produção aumenta. A dimensão acaba por ser um vetor fundamental de competitividade. Se as vendas (e as receitas publicitárias) forem demasiado baixas, pode ser virtualmente impossível amortizar os custos fixos.

As especificidades supramencionadas são mais evidentes nos jornais diários do que nos semanários ou publicações mensais. Com efeito, o alargamento da periodicidade permite às empresas focalizarem recursos e conhecimento na sua atividade central (produção jornalística) e externalizarem outras funções.

Nas publicações mensais (e em menor medida nos semanários) pode-se converter certos custos fixos em custos variáveis. Pode-se, por exemplo, recorrer a profissionais em *freelance*, que são normalmente remunerados abaixo do valor dos profissionais do quadro. No caso dos diários, esta subcontratação é bastante mais limitada, dado o período muito curto disponível para produzir.

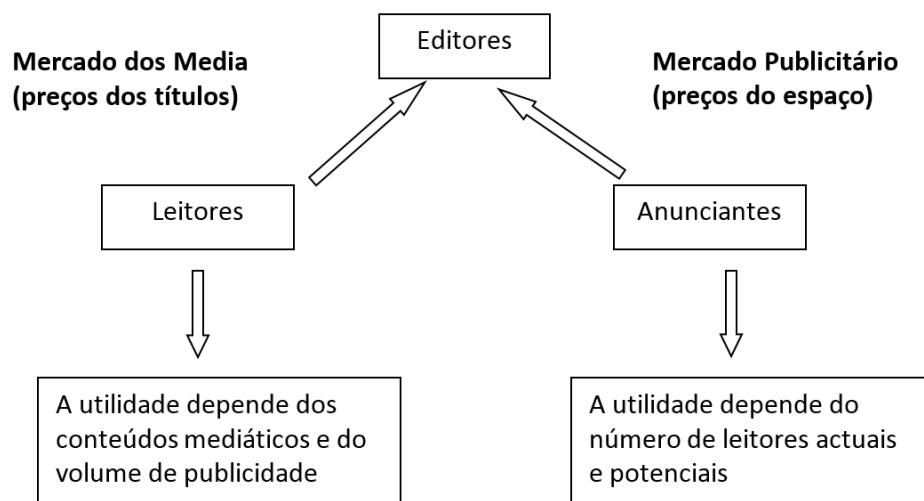
As empresas com títulos semanais ou mensais podem também subcontratar mais facilmente as operações de impressão e as funções comerciais (gestão

de ficheiros, mailing, campanhas de assinaturas). Assim, na imprensa de periodicidade mais elevada, os custos fixos são menores (em termos relativos) e as economias de escala são menos pronunciadas. O fator dimensão não é tão relevante como acontece na imprensa diária.

### 5.1.1 Os jornais e o modelo dos *two-sided markets*

Nos mercados da imprensa atuais existe um tipo de oferta e dois tipos de procura. Os jornais são bens mistos, compostos por conteúdos fornecidos aos leitores e mensagens publicitárias vendidas aos anunciantes. Uma publicação acaba por ser vendida por duas vezes, a clientes diferentes (ver Gráfico 5.1.).

Gráfico 5.1. : Funcionamento dos *two-sided markets*



Fonte: Le Floch e Sonnac (2005: 27)

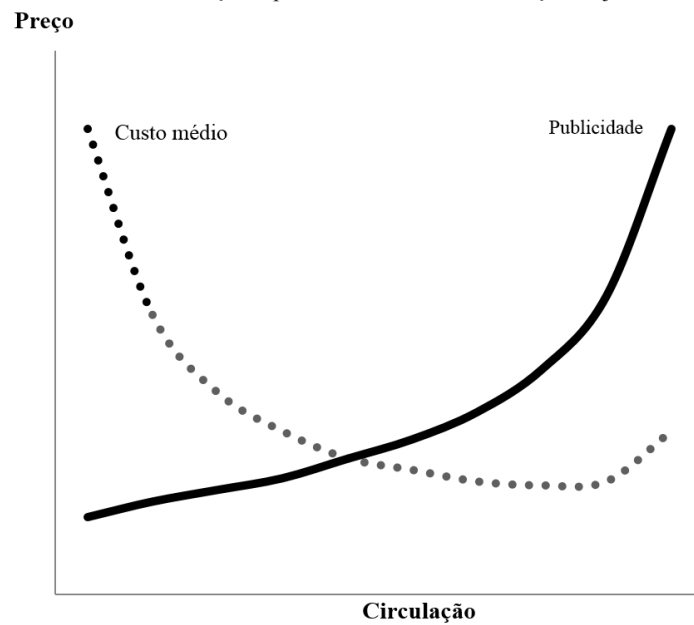
O carácter dual dos mercados onde operam as editoras acaba por gerar efeitos muito particulares ao nível do consumo. Do ponto de vista dos leitores, o interesse depende dos conteúdos informativos (qualidade dos artigos, diversidade de géneros, colunistas, etc.) mas também do tipo de publicidade. A utilidade de certas mensagens publicitárias, tais como pequenos anúncios, informações sobre o mercado de trabalho ou sobre o mercado da habitação pode ser muito importante na decisão de compra.

Do ponto de vista dos anunciantes, que procuram maximizar a sua base de clientes, a compra de espaço publicitário é tanto maior quanto mais elevado for o número de leitores. O impacto das mensagens publicitárias cresce, naturalmente, com o nível das vendas em banca e assinaturas. Para as editoras, e como já foi referido, o crescimento da circulação diminui o custo por unidade produzida. Mas, por outro lado, esse crescimento também permite a cobrança de preços mais elevados aos anunciantes. Se as curvas dos custos médios e dos preços do espaço publicitário tiverem padrões divergentes (o que acontece frequentemente), isso significa que os jornais de maior dimensão vão ter vantagens competitivas bastante significativas em relação aos de menor dimensão (ver Gráfico 5.2.).

Os efeitos externos que ocorrem entre os dois tipos de clientes (leitores e anunciantes) nem sempre são positivos. Eles dependem da reação dos leitores à publicidade, que varia em função do tipo de publicação. Quando a publicidade é excessivamente intrusiva (páginas inteiras no meio de artigos) podem ocorrer efeitos externos negativos. No entanto, esta última situação tende a ocorrer sobretudo em semanários e revistas, assim como em publicações de informação económica.

A interação entre a indústria da imprensa e o mercado publicitário é, em grande medida, dependente da atitude dos leitores em relação às mensagens publicitárias. Se os leitores apreciarem este tipo de mensagens, o acréscimo de publicidade pode provocar um aumento do número de compradores. Se os leitores não as aprovarem, haverá uma diminuição da procura, que terá um impacto negativo sobre o volume de vendas. Ao fim de algum tempo, poderá mesmo ocorrer uma redução das receitas publicitárias.

Gráfico 5.2. : Preço da publicidade e níveis circulação de jornais



Fonte: Picard (2004:113)

Na imprensa atual existe, para além da exploração de economias de escala, um outro importante fator de competitividade. No processo produtivo, é muitas vezes possível incluir o mesmo *input* na criação de vários tipos de *outputs* similares. A informação revela-se assim uma importante fonte de economias de gama porque, uma vez utilizada numa edição, pode ser incluída sem custo acrescido noutras edições do mesmo título ou noutras publicações da mesma editora.

### 5.1.2 Tipos de barreiras à entrada

A performance dos operadores e o *modus operandi* dos mercados está sempre dependente das barreiras à entrada, ou seja, dos obstáculos que as empresas têm de ultrapassar antes de expandirem a sua atividade para novos segmentos de negócio. Le Floch e Sonnac (2005: 41-43) destacam, neste plano, dois tipos de barreiras: as estruturais, nomeadamente as que resultam de fatores tecnológicos e economias de escala; as estratégicas, ou seja, as que são criadas pelas empresas que já estão no mercado, para dificultar a entrada de novos concorrentes.

Como já foi dito, o custo do primeiro exemplar é mais elevado do que o custo de reprodução. Daí resultam ganhos de escala, que tendem a ser melhor aproveitados pelas empresas que já operam no mercado há algum tempo. Um novo projeto empresarial que pretenda vingar num mercado com estas características terá de alcançar rapidamente a dimensão mínima de eficiência, ou seja, uma dimensão suficiente para ter custos unitários semelhantes aos das empresas concorrentes. Quando as economias de escala são importantes, a entrada de novos operadores poderá revelar-se extremamente difícil e a rentabilização muito complexa.

Na indústria da imprensa, principalmente na dos jornais diários, cada título apresenta um formato específico, que está associado ao tipo de instrumentos de impressão utilizados. Esta situação introduz uma rigidez tecnológica no processo de produção, porque torna difícil a utilização do mesmo material em vários tipos de jornais. Como as máquinas utilizadas são específicas de cada jornal, a sua revenda é difícil. Os custos tecnológicos tornam-se irrecuperáveis e a entrada/permanência no mercado fica dificultada.

Para reduzir os seus custos tecnológicos irrecuperáveis, algumas editoras optam por fazer acordos de partilha de recursos/processos de impressão. Isto não significa que os formatos fiquem necessariamente idênticos. A mesma tecnologia de impressão pode, por exemplo, permitir que um dos títulos fique com uma dimensão diferente, mas numa proporção certa (50%, 150%, etc.) em relação ao outro.

As barreiras à entrada podem também depender da relação entre os leitores e os títulos já consolidados no mercado. Quanto maior é o grau de fidelização dos leitores aos jornais existentes, mais difícil será a entrada e permanência de um novo título. Nesta indústria, tal como em muitas outras, apostar na diferenciação do produto e em estratégias de fidelização de leitores é uma forma eficaz de manter potenciais concorrentes fora do mercado (Samuelson e Nordhaus, 2010: 176).

A entrada de novos projetos nos mercados pode também ser dificultada pelo reduzido número de leitores potenciais (com o caso da imprensa generalista em Portugal) e quando uma ou duas empresas já instaladas detêm uma quota de mercado muito significativa. Para além das vantagens de escala, as empresas dominantes podem capitalizar a sua experiência no mercado, controlar o acesso aos fornecedores ou ainda adotar estratégias de preços muito agressivas.

## 5.2 Dinâmicas empresariais

A adoção de medidas para maximização do retorno dos acionistas tem sido uma característica essencial das empresas editoras, nomeadamente a partir da década de 80 (altura em que se intensificou a desregulamentação do sector). De uma forma sintética, estas medidas podem ser divididas em dois grupos: mudanças incrementais e reestruturações empresariais.

No primeiro grupo, assumiram particular relevância as medidas de redução de custos e de aumento de receitas. As opções orientadas para a melhoria dos custos foram largamente utilizadas em todo o sector dos Media, devido à exigência crescente dos acionistas privados. Muitas empresas alteraram as suas práticas contabilísticas, de forma a facilitar a deteção e correção de gastos excessivos em alguns segmentos/departamentos dos seus negócios.

Algumas medidas de controlo e redução de custos assumiram um carácter controverso. Tal aconteceu nomeadamente com a redução massiva dos quadros de pessoal, por vezes através de cortes drásticos no número de empregados. As empresas que seguem este tipo de estratégia arriscam-se sempre a cair em círculos viciosos (espiral do fracasso). Com efeito, a dispensa de mão-de-obra



qualificada pode provocar queda nas audiências/número de leitores, que por sua vez leva a menos receitas, seguidas de mais reduções de pessoal, de novas quedas de audiências, etc. Este tipo de dinâmica negativa é um risco muito significativo (como veremos mais à frente).

No que se refere às estratégias de aumento de receitas, destaca-se a diversificação de conteúdos e de títulos, no quadro de processos de segmentação dos mercados. A procura de nichos de mercado tornou-se uma prioridade para vários grupos de comunicação, principalmente para os que já tinham elevadas quotas de mercado nos seus negócios tradicionais.

As décadas de 1990 e 2000 foram férteis em novos projetos concebidos para “sociedade da informação” (Comissão Europeia, 2012). Devido à revolução das tecnologias da informação e da comunicação, esta estratégia tornou-se mais viável do ponto de vista económico-financeiro. No entanto, lançar um novo jornal ou revista implica riscos comerciais significativos, pelo que muitas empresas europeias acabaram por preferir soluções mais conservadoras, como a consolidação dos títulos já existentes e um padrão de crescimento interno.

Nos mercados da imprensa, ganharam força as políticas de diferenciação baseadas em publicidade massiva e oferta de livros, filmes e brindes diversos aos compradores de jornais. Estes instrumentos demonstraram eficácia no aumento imediato das vendas em banca, mas nem sempre contribuíram para ganhos consistentes a médio e longo prazo. Em contrapartida, a construção de uma marca credível e a adaptação progressiva dos conteúdos aos valores dos leitores revelaram-se estratégias muito mais efetivas para o reforço de quotas de mercado. Em Portugal, o jornal *Expresso* é um exemplo paradigmático de um título que apostou numa estratégia de diferenciação assente numa marca forte e numa identidade consistente, mas também numa adaptação progressiva dos seus conteúdos aos valores dos seus leitores (tipicamente pertencentes a estratos socioeconómicos médios e altos).

Noutro plano bem diferente, o jornal português *A Capital* é um exemplo de um título que procurou aumentar a sua base de leitores e anunciantes através de modificações profundas no tipo de conteúdos e no estilo de jornalismo praticado. À medida que se foi diluindo a sua identidade de jornal vespertino de referência, a quota de mercado deteriorou-se bastante. No início da década de 2000, *A*

*Capital* defrontava-se com enormes dificuldades comerciais/financeiras e, em 2005, acabaria mesmo por desaparecer.

No que se refere às reestruturações empresariais, as medidas envolveram frequentemente compras/vendas de partes ou totalidades de editoras. Um dos fatores explicativos é a forma como se processa a avaliação das empresas. Nos mercados financeiros, o preço de uma ação reflete não só o valor contabilístico mas também as expectativas quanto ao futuro. Uma vez que a estimativa de valores futuros não é um processo simples e exato, é comum existirem cálculos divergentes sobre o valor económico de uma determinada empresa. Se os acionistas receberem uma proposta de compra de uma parte (ou totalidade) da sua empresa, por um preço superior ao da sua própria avaliação, é provável que se concretize a venda. Nas Indústrias dos Media, um número significativo de operações de reestruturação foram determinadas por este tipo de divergências de avaliação (Owers, Carveth e Alexander, 2004: 38).

Nas últimas três décadas, tornaram-se frequentes as operações de fusão e aquisição. O objetivo deste tipo de medidas é, em teoria, criar novas organizações melhor preparadas para competir nos mercados globais. No entanto, existe outro tipo de fatores explicativos, associados a disfunções próprias de empresas de grande dimensão (e que pouco ou nada contribuem para a eficiência).

Com efeito, ocorrem por vezes desfasamentos entre os objetivos dos acionistas e os objetivos dos gestores. Os proprietários das empresas procuram a melhor remuneração possível, o que se alcança quando as ações ganham valor de mercado. Mas os gestores (nomeadamente os dos grupos empresariais com capital muito disperso) podem ter uma elevada margem de manobra para medidas que maximizem o seu bem-estar individual, sem que tal represente mais rendimento para os acionistas. Assim, à medida que as empresas crescem e se tornam mais complexas, com capital menos concentrado, aumenta a probabilidade de ocorrerem reestruturações que são apenas motivadas pelo aumento do poder e/ou remuneração dos gestores. O resultado deste tipo de disfunções pode ser a formação de conglomerados com dimensão e heterogeneidade excessivas.

Owers, Carveth e Alexander (2004: 36) estimaram que três em cada quatro operações de fusão e aquisição de empresas de Media acabaram por se revelar

um fracasso (do ponto de vista económico), o que coloca em relevo os riscos deste tipo de estratégia.

Outra modalidade muito utilizada de combinação de forças entre empresas são as *joint-ventures*. Neste tipo de parcerias, existe exploração de uma determinada atividade através de uma gestão conjunta, mas evita-se a fusão formal das empresas envolvidas. As *joint-ventures* são modalidades de organização empresarial mais simples do que as que resultam de uma fusão/aquisição. As empresas ou grupos selecionam as parcelas dos seus negócios que serão colocadas em gestão conjunta, o que normalmente permite a exploração efetiva de sinergias. Em Portugal, o Grupo Impresa, no seu processo de expansão, recorreu frequentemente a este tipo de estratégia (com parceiros estrangeiros).

Não obstante a já referida tendência para a expansão e a criação de grandes estruturas empresariais, deve-se referir que certos processos de reestruturação envolveram a separação ou liquidação de empresas. As estratégias de cisão (*spin-off*) levaram a que certas atividades se separassem da casa-mãe e constituíssem novas empresas autónomas. Em Portugal, o grupo Cofina efetuou uma operação desta natureza, em 2005, para separar as atividades de Media das suas operações industriais (não relacionadas com comunicação social).

Outra modalidade é a alienação de certas parcelas de empresas ou grupos (*sell-off*). Estes processos de desinvestimento são motivados por razões diversas (realinhamentos estratégicos, necessidades de tesouraria, realização de mais-valias) mas implicam sempre uma diminuição do poder de mercado da empresa vendedora. A venda dos negócios de Media do grupo Portugal Telecom ao grupo Controlinveste, em 2005, enquadra-se neste tipo de reestruturação.

No Quadro 5.1., apresentamos um *ranking* de 2012 das grandes empresas europeias da imprensa (jornais), destacando o seu nível de receitas, mas também o seu padrão de concentração e diversificação *multimedia*.

Quadro 5.1: Grandes empresas do sector da imprensa (jornais) da UE

<b>Empresa</b>	<b>Sede (País)</b>	<b>Receitas (em €)</b>	<b>Outras atividades</b>
Lagardère	França	7,97 mil milhões	Revistas, Online, Radio, TV, Livros
Bonnier AB	Suécia	3,25 mil milhões	Livros, Online, Radio, TV, Filmes
Axel Springer	Alemanha	2,89 mil milhões	Revistas, Online, Radio, TV
Sanoma	Finlândia	2,76 mil milhões	Revistas, Livros, Online, Radio, TV
WAZ	Alemanha	1,98 mil milhões	Revistas, Online, Radio
Schibsted	Noruega	1,8 mil milhões	Online, TV, Filmes
Mecom	UK	1,4 mil milhões	Online
Ringier	Suíça	858,4 milhões	Revistas, Online

Fonte: European Commission/Joint Research Centre (2012)

### 5.2.1 Níveis de concorrência

Os mercados de produtos e serviços tendem a estruturar-se de quatro formas essenciais: concorrência perfeita, concorrência monopolística, oligopólio e monopólio. Cada uma destas estruturas pressupõe diferentes níveis de poder de mercado por parte das empresas e também diferentes padrões de articulação entre produtores e consumidores (ver Quadro 5.2.).

Quadro 5.2: Estruturas de mercado

<b>Estrutura</b>	<b>Número de empresas e nível de diferenciação do bem</b>	<b>Grau de controlo de cada empresa sobre o preço de venda</b>	<b>Prevalência nos mercados dos Media atuais</b>
Concorrência Perfeita	Muitos produtores. Bem homogéneo.	Nenhum.	Inexistente.
Concorrência Monopolística	Muitos produtores. Elevada diferenciação (real ou aparente).	Algum.	Existente, mas com tendência a diminuir.
Oligopólio	Poucos produtores. Diferenciação variável.	Algum.	Muito frequente.
Monopólio	Um só produtor. O bem não tem substitutos próximos.	Considerável.	Rara.

Fonte: adaptado de Samuelson e Nordhaus (2010: 172) e Albarran (2002: 188-189)

Tal como já foi referido, para atingirem os seus objetivos económico-financeiros, as empresas precisam de manter sob controlo os seus custos unitários de produção e de distribuição. Do lado das receitas, procurarão praticar preços acima deste custo médio, para garantir margens de lucro elevadas.

Quando a estrutura é fortemente concorrencial - como acontece no caso da concorrência perfeita - a existência de inúmeros operadores rivais e a homogeneidade do produto levarão à diluição do poder de mercado. As empresas produtoras não terão capacidade significativa de praticar preços de venda diferentes do preço de mercado e obter margens de lucro elevadas. Um mercado de concorrência perfeita é caracterizado por intensa rivalidade, baixos lucros e elevada eficiência produtiva. Esta estrutura pressupõe fracas ou nulas barreiras à entrada, condição *sine qua non* para a existência de concentração reduzida. No entanto, o que se pode observar é que, nas economias atuais, a estrutura

de concorrência perfeita tornou-se extremamente rara. No caso concreto dos mercados dos Media, pode-se mesmo dizer que é hoje inexistente (Croteau e Hoynes, 2006: 19-21).

Quando a concorrência não é perfeita, o poder das empresas é significativo e podem gerar-se margens de lucro e preços elevados. O caso extremo de imperfeição de mercado é o monopólio. O monopolista, se não for alvo de algum tipo de controlo por parte do Estado, pode facilmente abusar da sua posição dominante. As empresas que operam em situação de monopólio encontram-se normalmente protegidas por barreiras à entrada muito elevadas. Se operarem sem constrangimentos, poderão praticar preços muito acima do custo unitário, sem grandes riscos de perda de quota. Nos Media, alguns subsectores (televisão, alguma imprensa local) tiveram operadores monopolistas, mas hoje esta estrutura é bastante rara em meios de comunicação social com cobertura nacional. Tal deve-se, em boa parte, à diminuição das barreiras à entrada, principalmente as que dependem dos governos e instituições europeias.

Nos oligopólios, que são menos concentrados do que os monopólios, o facto de o poder de mercado situar-se em poucas empresas constitui ainda assim uma ameaça significativa à concorrência. Neste tipo de estrutura, muito comum nos Media atuais, pode-se encontrar situações onde existe rivalidade ou, pelo contrário, casos onde vigoram acordos tácitos. O comportamento de rivalidade é comum, como denota a agressiva luta pelas audiências e leitores em muitos países. Em Portugal, a rivalidade entre SIC e TVI, na televisão em sinal aberto ou entre o Expresso e o Sol, nos semanários de informação geral, são alguns exemplos.

Apesar das práticas concertadas serem ilegais na UE, existe alguma margem de manobra para acordos não formalizados. Se se gerar este tipo de concertação informal, as empresas acabam por operar sem guerras de preços e sem estratégias agressivas. Nestes cenários, as margens de lucro poderão ser consideráveis, desde que não exista nenhuma empresa interessada em romper o acordo tácito. Os consumidores pagarão preços mais elevados do que os que resultariam de uma estrutura menos concentrada.

Na estrutura de concorrência monopolística, existe um elevado número de operadores autónomos, embora os produtos sejam diferenciados. Trata-se de

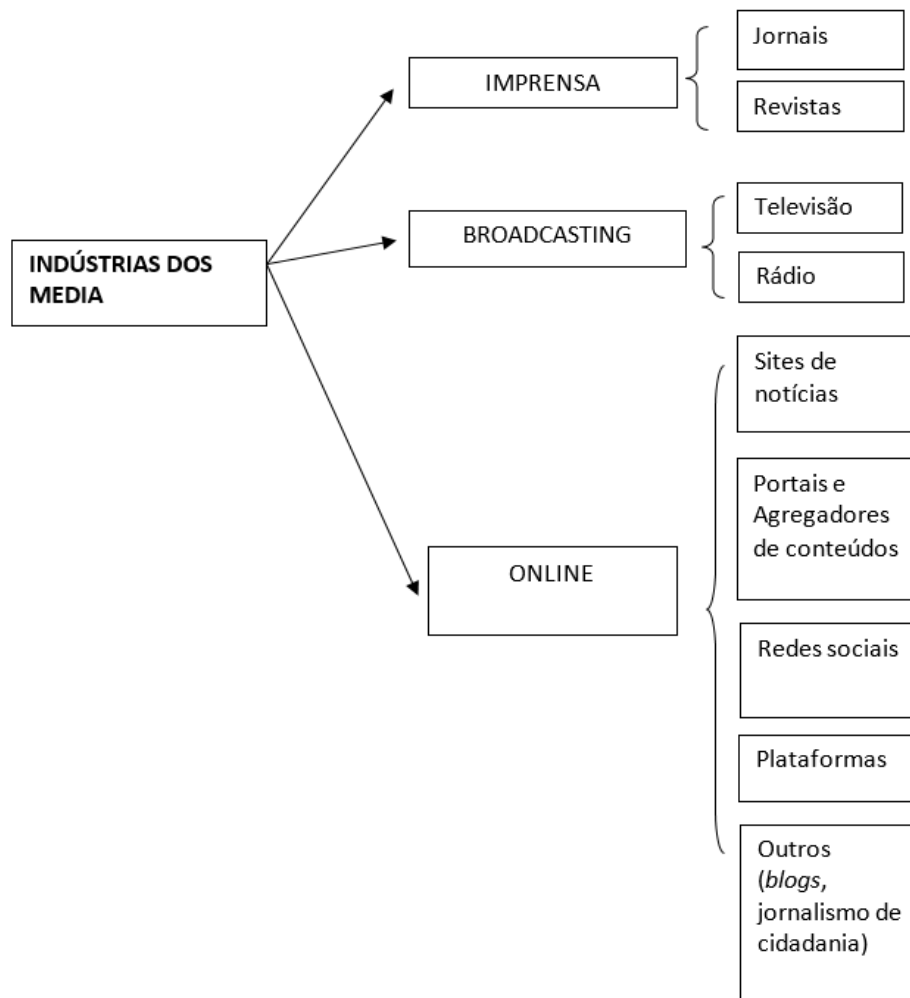
uma estrutura muito menos vulnerável às estratégias de concertação e lucros elevados acima referidos. Num certo sentido, pode-se dizer que seria a estrutura mais adaptada aos mercados da imprensa. Com efeito, este tipo de estrutura pressupõe múltiplas empresas rivais (barreiras à entrada moderadamente baixas) e elevada diferenciação do produto, que é um traço típico dos bens produzidos pelas Indústrias dos Media. No entanto, o que se tem observado é que, perante as políticas públicas orientadas para a desregulamentação e liberalização, os concorrentes monopolísticos procederam sem grandes entraves à aquisição de empresas rivais, gerando estruturas muito mais concentradas (Murdock, 2006: 22-23). Não é pois surpreendente que vários jornais e revistas que pertenciam a projetos empresariais diferentes estejam hoje integrados no mesmo grupo de comunicação social.

### 5.3 Condicionantes da viabilidade económica

Nas Indústrias dos Media atuais, observam-se importantes efeitos de substituição entre vários tipos de produtos e serviços, sobretudo no que se refere às funções de informação/jornalismo. Do ponto de vista económico, a imprensa está permanentemente ameaçada pela concorrência dos serviços da televisão, cujo número de canais tem vindo a crescer, assim como dos produtos gerados pelos novos Media (ver Gráfico 5.3.).

As receitas da imprensa europeia dependem hoje de diversos fatores, nomeadamente da quantidade de jornais/revistas vendidos e do perfil socioeconómico dos leitores. A proporção entre receitas de vendas em banca e receitas publicitárias varia de título para título, em função da sua posição de mercado e do perfil dos seus leitores habituais.

Gráfico 5.3: A imprensa actual e os seus principais concorrentes



Fonte: European Commission/Joint Research Centre (2012)



Em termos de padrão de receitas correntes, os jornais de referência distinguem-se bastante dos jornais de massas. Com efeito, uma vez que se dirigem a leitores com elevado capital cultural e poder de compra médio/alto, a sua capacidade de atrair investimento publicitário é maior, em comparação com a dos jornais mais populares e *tabloides*.

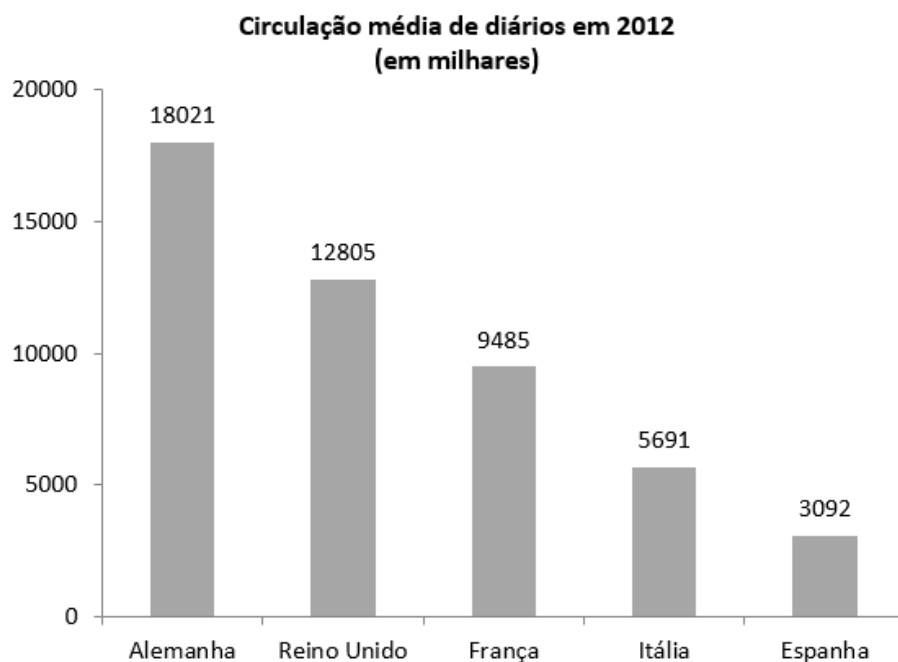
O consumo de jornais nos estratos socioeconómicos mais favorecidos reflete fatores ligados tanto ao lado da procura como da oferta. Por um lado, existe tradicionalmente uma forte procura, que corresponde aos objetivos culturais e lúdicos destes estratos. Por outro lado, a oferta de jornais tende a ser dinamizada pelas empresas, que obtêm elevados lucros quando conseguem vender as suas audiências a importantes anunciantes. Uma vez que os leitores mais atrativos para os grandes investidores publicitários são os que pertencem a estratos socioeconómicos médios e altos, não é surpreendente constatar que, em vários mercados europeus, a proporção de títulos dirigidos a estes estratos é elevada.

Nos países europeus com maior dimensão e riqueza, as editoras podem obter importantes ganhos de escala, produzindo e distribuindo conteúdos em grande volume, dirigidos a diversos tipos de públicos (ver Gráfico 5.4.). Como veremos mais à frente (no Capítulo 6.), o mercado português de jornais fica, em termos de potencial de receitas, a uma enorme distância dos grandes mercados referidos no Gráfico 5.4..

A diversidade será tanto maior quanto maior for o conjunto de consumidores potenciais, isto é, o conjunto de pessoas com um nível cultural suficiente para decodificar os conteúdos e com poder de compra suficiente para pagar os preços de mercado. A possibilidade de se obter um importante volume de receitas ligadas à venda direta de conteúdos é um fator que favorece a segmentação dos negócios (ver Quadro 5.3., mais à frente).

Um projeto empresarial assente em receitas mistas - vendas diretas e receitas publicitárias - pode gerar uma oferta mais variada, em comparação com modelos exclusivamente dependentes do mercado publicitário. Assim, a imprensa, principalmente a que se dirige a estratos socioeconómicos mais altos, tem um potencial de diversificação maior do que a televisão em sinal aberto e a rádio.

Gráfico 5.4.: Os maiores mercados de jornais diários UE

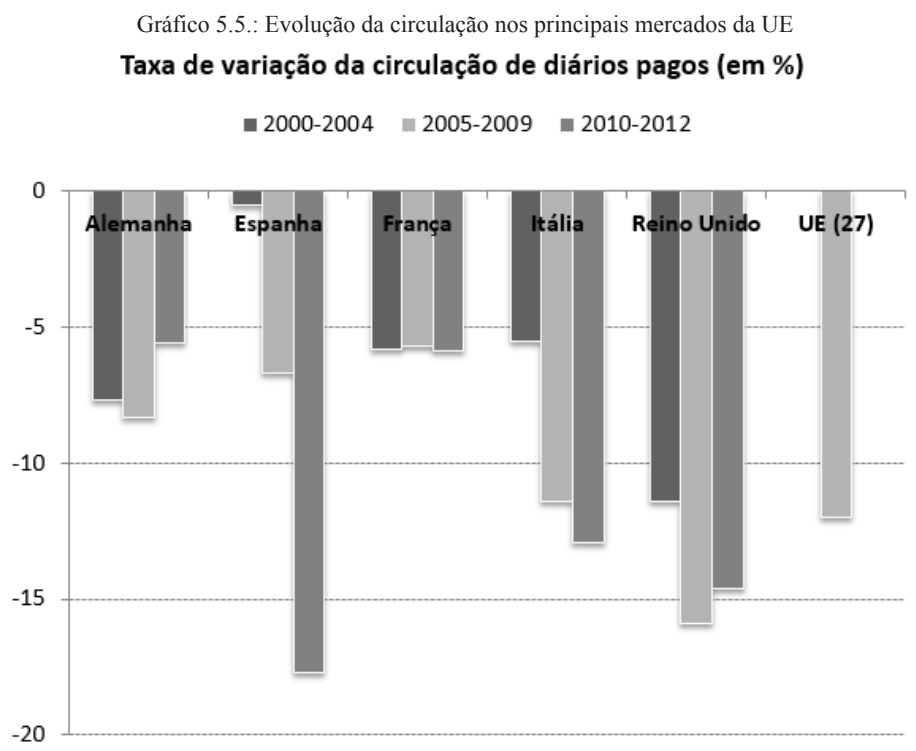


Fonte: WAN-IFRA

Os produtos dirigidos aos leitores com menor capital económico e cultural não conseguem cobrar um preço elevado ao comprador e também não conseguem captar (em termos relativos) muito investimento publicitário, dada a pouca apetência dos anunciantes por esse tipo específico de leitor. Os jornais de massas têm uma receita por jornal mais baixa e também uma repartição mais igualitária entre rendimentos de vendas e rendimentos da publicidade. Os jornais de referência, pelo contrário, têm uma proporção significativa das suas receitas obtidas através da publicidade.

Os custos operacionais das editoras de jornais estão associados tanto à utilização de recursos tangíveis (papel, máquinas, computadores e instalações, etc.) como intangíveis (ideias, histórias, notícias, informações, etc.). Desde a década de 90, observa-se uma tendência para a diminuição do peso dos custos dos *inputs* tangíveis. Com efeito, a revolução tecnológica implicou a informatização/digitalização dos processos de produção, com significativos ganhos de eficiência (Albarran, 2002: 156-157).

Na última década, tornou-se claro que os custos fixos associados à produção da primeira cópia (protótipo) passaram a situar-se em níveis historicamente baixos, devido à queda das despesas com recursos tangíveis. A evolução para padrões de atividade diversificados permitiu uma importante diluição de custos. As empresas ou grupos que conseguiram produzir e distribuir vários tipos de jornais (ou revistas) tornam-se mais competitivos, através da utilização de infraestruturas e recursos comuns nesses vários tipos de produtos e serviços. Em contrapartida, a circulação tem vindo a cair, criando dificuldades económicas acrescidas ao sector (ver Gráfico 5.5.).



Fonte: European Commission-Joint Research Centre (2012) e WAN-IFRA

A utilização, por parte de largas franjas da população, de meios de comunicação alternativos, nomeadamente a internet, limitou consideravelmente o potencial de crescimento dos jornais. O investimento publicitário tende, cada vez mais, a ser canalizado para os meios de comunicação concorrentes, levando à queda ou estagnação das receitas (ver Quadro 5.6., mais à frente).

Quando existe um declínio na circulação paga, as editoras têm muita dificuldade em manter o seu equilíbrio financeiro, devido à (já referida) rigidez dos custos. As estratégias de redução de despesas podem tornar-se necessárias, mas podem também levar a círculos viciosos de prejuízos. Uma editora de jornais poderá, por hipótese, cortar nos custos salariais, reduzindo o número de jornalistas e aumentando o recurso a agências noticiosas<sup>1</sup>.

Mas o resultado destas medidas poderá não ser o esperado, devido à queda das audiências resultante da diminuição na produção de notícias próprias. As empresas de Media são muito vulneráveis a esta espiral do fracasso, com prejuízos a alimentar mais prejuízos.

Não obstante os riscos, existe na UE um número considerável de empresas que tem preferido reduzir custos a curto prazo, em vez de apostar em novos produtos e novos mercados (ver Quadro 5.4., mais à frente).

O modelo SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), que apresentamos de seguida, sintetiza os fatores que mais condicionam a viabilidade económica dos jornais na União Europeia.

---

1) De acordo com os dados do Eurostat, o número de empregados do sector da imprensa (jornais) decresceu 11,2% entre 1995 e 2010.

Quadro 5.3: Análise SWOT - *Strengths*

---

**Pontos fortes da imprensa europeia**

---

A compra de jornais ainda é um hábito para muitas pessoas. Pode existir uma grande fidelidade em relação aos títulos (nacionais, regionais e locais).

---

Apesar da leitura de jornais estar em queda, ainda revela níveis elevados junto da população adulta de muitos países europeus. As funções prestadas pelos jornais (em termos de produção/divulgação de informação e publicidade) são claras e bem conhecidas por parte das audiências e dos anunciantes.

---

Os jornais locais e regionais podem ser as fontes mais importantes de informação local e o melhor canal de distribuição de mensagens publicitárias verdadeiramente locais; e estão estreitamente ligados às suas comunidades, o que lhe confere uma influência considerável e uma forte conexão com os seus mercados.

---

A elevada frequência de publicação de conteúdos (periodicidade muitas vezes diária) e a flexibilidade do design torna os jornais bastante adaptáveis às mudanças nos requisitos relativos à informação e à publicidade.

---

Os jornais são bastante rápidos a testar inovações e revelam uma tendência positiva para o alargamento do leque de produtos oferecidos aos leitores.

---

A gestão dos jornais gratuitos é bastante aberta à exploração de novos mercados e à tomada de riscos empresariais.

---

A forte base de assinantes, em alguns países, garante um rendimento previsível e fideliza os leitores.

---

Os jornais mais consolidados nos mercados acabam por gerar bons níveis de rentabilidade e muitos deles têm uma base financeira sólida.

---

Fonte: Adaptado de TSEBA & Rightscom Ltd (2005: 65) e Weezel (2008: 48)

Quadro 5.4: Análise SWOT – *Weaknesses***Pontos fracos da imprensa europeia**

A circulação de jornais tem registado uma queda contínua na maioria dos países europeus. Atualmente, os jornais em papel não cativam largas franjas da população, sobretudo as mais jovens. O escasso leque demográfico que os jornais alcançam, em alguns países, torna-os menos atrativos para o investimento publicitário.

Os jornais (principalmente os que dependem mais das receitas publicitárias) são muito vulneráveis aos ciclos recessivos das economias.

A produção de jornais tem custos elevados e pouco flexíveis, o que pode provocar uma forte redução das margens de lucro assim que existe algum problema no mercado. As editoras mais pequenas são particularmente vulneráveis, porque têm uma proporção maior de custos fixos.

Os jornais estão cada vez mais dependentes das receitas publicitárias, mas este tipo de rendimento tem vindo a diminuir, tanto em termos absolutos como em proporção do total do investimento publicitário.

Os jornais nem sempre são atrativos para os anunciantes. Trata-se de produtos que não são conservados pelos seus compradores. O seu formato pode ter limitações. A qualidade da reprodução não é tão boa como a de outros produtos dos Media.

Muitos gestores estão mais preocupados em controlar custos do que em melhorar os seus produtos. Numa parte significativa da indústria, a gestão tem-se revelado demasiado conservadora e hierárquica, dificultando a inovação.

Tanto os leitores como os anunciantes esperam que os serviços online sejam fornecidos gratuitamente. A maioria dos jornais tradicionais que investiram em serviços online acabaram por não ter retorno (quer em termos de receita de publicidade, quer em termos de assinaturas). Para muitos jornais, os serviços online são fonte de prejuízos.

Em alguns países, o crescimento das empresas desta indústria (tanto por via interna como externa) tem-se revelado difícil. Consequentemente, os ganhos de escala e de gama ficaram bastante limitados.

Os jornais nem sempre têm assegurada a lealdade do seu mercado, nomeadamente no que se refere aos anunciantes. Vários anunciantes, para maximizar os seus lucros, acabaram por criar os seus próprios serviços online.

O número reduzido de leitores jovens torna os jornais em papel pouco apelativos para certos anunciantes, nomeadamente os que vêem o mercado dos jovens como o mais importante do ponto de vista económico.

A grande dependência das vendas em banca, que se verifica em alguns países, torna os jornais vulneráveis em termos de sobras e desperdícios na distribuição.

Nos países onde existe uma elevada proporção de vendas em banca, os jornais têm de se esforçar mais para captar investimento publicitário, uma vez que os resultados são menos previsíveis.

Os jornais gratuitos têm sido pouco lidos pelos leitores aos quais se destinam.

Fonte: Adaptado de TSEBA & Rightscom Ltd (2005: 65-66) e Weezel (2008: 47-51)

Quadro 5.5: Análise SWOT – *Opportunities*

**Oportunidades da imprensa europeia**

---

Ao aproveitarem as potencialidades da internet, os serviços online dos jornais podem estender a sua oferta e a sua marca a audiências mais alargadas e aumentar o tempo de contacto com os leitores. Os serviços online podem oferecer, ao mesmo tempo, informação atualizada e arquivos que não podem ser fornecidos em versão papel.

---

Como a internet estimula a criação de novos serviços de notícias, os jornais podem fornecer os seus conteúdos a revendedores. A globalização da oferta permite também o aumento do leque de conteúdos dos jornais, através do recurso a outros fornecedores de notícias.

---

Os jornais tradicionais têm revelado uma boa capacidade de segmentar os seus conteúdos e publicar para novos nichos de mercado.

---

Nas duas últimas décadas, as novas tecnologias reduziram os custos de entrada nos mercados da imprensa.

---

Existem cada vez mais formas de distribuição da informação, destacando-se os serviços para telefones móveis, incluindo smartphones, dispositivos WAP e SMS.

---

A entrada de gestores profissionais em algumas empresas de tipo familiar tem permitido mais inovação e maior capacidade de exploração de novas oportunidades.

---

Em alguns países, existem poucos títulos de âmbito verdadeiramente nacional. Isto pode representar uma oportunidade para os jornais regionais mais fortes tentarem uma projeção nacional.

---

Existem perspetivas de desenvolvimento de novos públicos, associados à imigração (extra-UE). Os mercados da imigração estão pouco explorados, o que pode representar uma oportunidade de crescimento, principalmente a médio e longo prazo.

---

Os mercados para leitores com mais de 45 anos têm potencial económico, dado o crescimento sustentado desta faixa da população (que tem maior propensão para ler jornais em papel).

---

Para captar leitores jovens, as empresas editoras podem lançar novos títulos, especificamente dirigidos a públicos dos 18 aos 35 anos. Estes novos títulos podem alterar hábitos de consumo.

---

Fonte: Adaptado de TSEBA & Rightscom Ltd (2005: 66-67) e Weezel (2008: 51-52)

Quadro 5.6: Análise SWOT – *Threats***Ameaças à imprensa europeia**

Os períodos de recessão económica, principalmente quando são prolongados, podem deteriorar bastante as receitas publicitárias e a circulação.

As baixas margens de lucro das empresas de jornais (em alguns países) são um fator de risco, principalmente em momentos negativos da conjuntura económica.

A tendência para o aumento do imposto sobre valor acrescentado que incide sobre os jornais, resulta num aumento dos preços e em reduções adicionais na circulação.

A migração de anúncios de recrutamento para os novos Media e o lançamento de serviços de recrutamento online por parte do sector público reduzem uma fonte importante de receita dos jornais.

O fornecimento de serviços de notícias de elevada qualidade por parte dos prestadores de serviço público de televisão/rádio é uma ameaça à missão tradicional da imprensa.

Os jornais têm sido confrontados com a proliferação de fontes de notícias online, tanto a nível nacional como regional.

O elevado leque de meios alternativos para a difusão de mensagens publicitárias (incluindo serviços online, televisão multicanal e rádios locais) criou uma tendência de deterioração das receitas.

A desagregação dos conteúdos e a sua utilização noutros canais e plataformas cria problemas/conflitos de direitos de autor. A distribuição online abre a possibilidade de infrações (em larga escala) de direitos de autor.

As empresas (doutros sectores) têm revelado um interesse cada vez maior em marketing direto, em detrimento do investimento publicitário. Esta tendência deverá prolongar-se nos próximos anos.

As políticas públicas que limitam a concentração empresarial podem impedir que os jornais se agrupem, para garantir solidez e estabilidade financeira.

A regulação dos conteúdos publicitários pode deteriorar ainda mais os volumes de publicidade.

Fonte: Adaptado de TSEBA & Rightscom Ltd (2005: 68) e Weezel (2008: 51)



## 5.4 Conclusões

A imprensa europeia atual caracteriza-se por ser suporte de mensagens informativas de interesse público e meio de distribuição de numerosas mensagens publicitárias. Trata-se de um segmento dos Media que opera nos chamados *two-sided markets*, que pressupõem clientes diferentes, com objetivos diversos (nem sempre convergentes).

Os jornais podem ser incluídos na categoria genérica dos bens públicos, devido à não rivalidade no consumo. Esta característica está na origem de falhas de mercado, que se podem consubstanciar em níveis reduzidos (ou instáveis) de rendibilidade empresarial. As editoras têm, para além disso, de suportar um custo de produção do primeiro exemplar – o protótipo – muito elevado. O custo médio de produção de um jornal é considerável quando o número de exemplares é reduzido, baixando depois de forma significativa à medida que a produção aumenta. A dimensão acaba assim por ser um fator crítico de sucesso.

As editoras de jornais (e os grupos de Media a que pertencem) têm adotado estratégias específicas para melhorar a sua capacidade competitiva, tendo em conta as especificidades económicas deste bem. No que se refere à maximização das vendas, aposta-se bastante na diversificação de conteúdos e de títulos, no quadro de processos de segmentação dos mercados. A procura de nichos de mercado tornou-se uma prioridade, principalmente para as empresas/grupos que já tinham elevadas quotas nos seus negócios tradicionais. A possibilidade de se obter um importante volume de receitas ligadas à venda direta de conteúdos é um fator que favorece bastante a segmentação dos negócios. Assim, os projetos de Media assentes em receitas mistas (vendas diretas e receitas publicitárias) são aqueles que têm gerado uma oferta mais variada.

As operações de fusão e aquisição realizadas nos mercados europeus permitiram alguns ganhos importantes para as empresas. No entanto, em alguns casos, o resultado acabou por ser a formação de conglomerados de dimensão e heterogeneidade excessivas. Algumas empresas optaram por reestruturar-se com base em modelos menos complexos. A criação de *joint-ventures* permitiu ganhos importantes em termos de sinergias e partilha de competências. A cisão de empresas (*spin-off*) e alienação de certas parcelas de empresas (*sell-off*)

também foram vetores importantes de mudança na imprensa europeia (e nos Media europeus em geral).

Não obstante as medidas de reestruturação e modernização das empresas, a situação do sector da imprensa é hoje algo frágil. Na maior parte dos países da UE, a circulação paga de jornais tem vindo a cair, criando dificuldades consideráveis. A utilização, por parte de largas franjas da população, de meios de comunicação alternativos, nomeadamente a internet, limita consideravelmente o potencial de crescimento das empresas tradicionais. O investimento publicitário tende, cada vez mais, a ser canalizado para os meios de comunicação concorrentes dos jornais, levando à queda ou estagnação das receitas. No futuro próximo, o próprio modelo de negócio dos *two-sided markets* (que garantiu viabilidade económica a muitos jornais) pode ficar em causa.

No próximo capítulo, analisaremos a imprensa portuguesa, no contexto das especificidades e das tendências europeias já analisadas. Uma vez que a pesquisa segue uma linha de Economia Política (em sentido lato), será indispensável articular a análise dos mercados e da concentração empresarial com a evolução das políticas públicas e do enquadramento regulamentar.

## 6. Imprensa em Portugal: evolução dos mercados e ameaças ao pluralismo

Neste capítulo, apresentamos uma análise da imprensa portuguesa, com enfoque nos jornais de cobertura nacional. Numa primeira parte fazemos um ponto de situação dos trabalhos sobre concentração e pluralismo nos meios de comunicação social em Portugal, destacando as perspetivas e autores que consideramos mais relevantes. Numa segunda parte, apresentamos um estudo do enquadramento regulamentar dos Media em geral e da imprensa em particular, que inclui uma análise do papel da ERC (desde a sua criação). A terceira parte do capítulo aborda as tendências dos mercados da imprensa e as dinâmicas de concentração, com análise das principais empresas/grupos de Media. Num quarto momento, avaliamos as potencialidades e as limitações do segmento da imprensa em Portugal do ponto de vista de alguns vetores socioeconómicos (PIB, rendimentos, dimensão da população, níveis de formação). Na parte final, examinamos vários fatores que condicionam a viabilidade económica dos jornais e que afetam a diversidade de títulos a curto-médio prazo.

### 6.1 Estudos sobre concentração dos Media e pluralismo em Portugal

Helena Sousa (1994, 2009 e 2013) e Elsa Costa e Silva (2004, 2008, 2012) realizaram trabalhos pioneiros em Economia Política da Comunicação. Estas autoras têm estudado o sector dos meios da comunicação social nas últimas décadas, avaliando a concentração empresarial nas suas várias dimensões, tendo sempre em consideração a sua articulação com os enquadramentos regulamentares, as políticas públicas e as correntes de pensamento predominantes. Num quadro mais centrado em conceitos de Economia dos Media, destaca-se a obra de Paulo Faustino (2004, 2011 e 2014), que tem avaliado os mercados da comunicação

[Concentração dos Media e Pluralismo:  
A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 157 - 210]

social em Portugal e na UE, identificando as mutações nos vários segmentos dos Media (com destaque para a imprensa) e analisando as causas e efeitos da fusão de empresas e da evolução tecnológica.

Em 1994, Helena Sousa deu um importante contributo ao identificar as etapas fundamentais da criação de grupos de comunicação social em Portugal. Entre os anos 60 e a revolução de 1974, observa que a maioria dos jornais de referência se encontrava controlada por grupos económicos próximos do regime. Perante a necessidade de controlar os fluxos de informação, os governos investiram fortemente nos meios de comunicação estatais (televisão e rádio) e incentivaram os grandes grupos económicos a adquirir títulos de jornais e revistas, mesmo que estes não apresentassem grandes perspectivas de lucro. Nas vésperas da revolução de 1974, o sector da imprensa era controlado por grandes bancos. Esta participação substancial da banca privada em empresas de jornais era uma especificidade da imprensa portuguesa na fase final do antigo regime.

Uma das consequências mais imediatas da revolução de 1974 foi a nacionalização de sectores importantes da economia. Os Media foram fortemente afetados por este tipo de medidas. Os jornais que eram (direta ou indiretamente) detidos pela banca acabaram por ficar, do ponto de vista da propriedade, sob o controlo do Estado. A possibilidade de criação de monopólios ou oligopólios privados desvaneceu e entrou-se num período marcado pela existência de múltiplos jornais detidos pelo Estado.

Em finais dos anos 80 e início dos anos 90, assiste-se à privatização de vários títulos de jornais e também à abertura da televisão à iniciativa privada. Martins (2006: 93) considera que este é um período no qual, tanto na UE como em Portugal, prevaleciam as ideologias centradas na desregulamentação e liberalização das Indústrias dos Media. Nessa altura, já se detetava uma tendência para a agregação de títulos em grandes grupos económicos, como concluiu Sousa (1994: 9-11). Para esta autora, no contexto económico e político dos anos 80 e início dos anos 90, foram os atores com mais historial no sector dos Media e com maior capacidade de *lobbying* (Igreja Católica, Controljornal, Presslivre, Projornal e Lusomundo) que acabaram por assumir posições de mercado mais fortes.

Os padrões de concentração que estavam a surgir na transição para o Século XXI foram estudados por Silva (2004). Esta autora concluiu que quatro grupos dominavam o sector (Impresa, PT/Lusomundo, Media Capital e Cofina), o que configurava uma situação de oligopólio. As barreiras à entrada de novos operadores eram significativas, nomeadamente as barreiras estratégicas. A realidade da propriedade da comunicação social era cada vez mais concentrada e *multimedia*. Ao analisar as mesmas tendências, Faustino (2004: 246) afirmou que “o que se tem vindo a passar em Portugal em matéria de concentração não é mais do que a adaptação dessa tendência observada a nível global, existindo um movimento de concentração empresarial na área dos Media que vai acentuar-se nos próximos anos”.

Silva (2004: 140) constatou que a legislação portuguesa não tinha criado nenhum instrumento que lhe permitisse atuar perante uma situação em que as ameaças ao pluralismo se concretizassem. A legislação não acompanhava as novas formas de organização empresarial, uma vez que as leis existentes se aplicavam apenas a subsectores das Indústrias dos Media.

Tanto nos trabalhos de Silva (2004: 139-140) como de Martins (2006: 119-120) ficou claro que os empresários dos grupos de comunicação social portugueses privilegiavam bastante o fator dimensão, considerando a criação de empresas fortes e sólidas como uma garantia de manutenção da propriedade dos Media em mãos nacionais. Como veremos mais à frente neste capítulo, este tipo de argumento continua a ser frequentemente mencionado pelos proprietários dos Media portugueses nas suas tomadas de posição contra possíveis leis anti concentração.

Apesar de não afirmar de forma inequívoca que a concentração dos Media estava a prejudicar a democracia ou a diversidade de informação em Portugal, Silva (2004: 140) concluiu que a responsabilidade pelo equilíbrio entre a necessária dimensão para assegurar a competitividade e o pluralismo de fontes de informação estava nas mãos dos agentes que lideravam as empresas do mercado. Em 2008, esta autora criticava a escassez de iniciativas no domínio da avaliação do pluralismo, considerando fundamental a análise dos riscos associados à propriedade dos meios de comunicação social e à dependência das

empresas de Media face a grandes anunciantes, tanto privados como públicos (Silva, 2008: 677-679).

O enquadramento regulamentar e os processos de *policy-making* durante a primeira década do Século XXI foram avaliados por Sousa e Silva (2009). Durante esse período, gerou-se uma concentração do poder em cinco grupos privados: PT Multimédia, Impresa, Media Capital, Controlinveste e Cofina. No que se refere ao segmento da imprensa, acentuou-se o protagonismo do grupo Controlinveste (detido pela família Oliveira), nomeadamente após a sua aquisição de duas referências históricas do jornalismo diário: o *Jornal de Notícias* e o *Diário de Notícias*. No entanto, as leis aprovadas em Portugal não contemplaram instrumentos específicos para regular a propriedade dos Media.

A Lei da Imprensa mencionava a necessidade de evitar uma concentração excessiva, mas não incluía referências a limites quantitativos à propriedade ou ao investimento estrangeiro em empresas jornalísticas nacionais. Sousa e Silva (2009: 93-94) afirmaram que “a diversidade de fontes não foi considerada uma prioridade e a criação de grupos *multimedia* foi vista como uma evolução natural (e até desejável)”. Estas autoras consideram que, na ausência de uma lei específica para a propriedade dos meios de comunicação social e apenas com legislação de âmbito sectorial, não foram estabelecidas barreiras efetivas à concentração dos Media. E com este enquadramento, os órgãos reguladores viram-se praticamente impossibilitados de garantir que os níveis de concentração não prejudicariam o pluralismo. Portugal criou uma autoridade reguladora para os Media com uma missão bem definida (Sousa e Lameiras, 2013: 139-141), mas a sua margem de manobra para agir ao nível da concentração revelou-se bastante reduzida.

A Constituição da República Portuguesa afirma, no entanto, de forma expressa que a defesa do pluralismo é condição indispensável para a realização da democracia. Neste âmbito, o trabalho de Carvalho, Cardoso e Figueiredo (2012: 273) esclarece que a defesa do pluralismo como princípio nuclear do direito da comunicação social passa pelo reconhecimento e adoção de instrumentos legais especialmente direcionados para a sua garantia, bem como para a garantia dos direitos e liberdades nele suposto. Estes autores identificaram um conjunto de princípios e regras cujo desenvolvimento assegura o pluralismo na comunicação social, nomeadamente o princípio da transparência, o princípio da especialidade e

o princípio da não concentração, que são considerados corolários constitucionais do princípio da independência dos meios de comunicação social. Neste contexto, justifica-se o apoio do Estado, de forma não discriminatória, aos órgãos de comunicação social, assim como a existência de um serviço público de rádio e televisão.

O princípio da não concentração encontra-se enunciado no n.º 4 do art.º 38.º da Constituição e dirige-se aos órgãos de informação geral, cabendo ao Estado evitar a sua concentração através de participações múltiplas ou cruzadas. No entanto, para Carvalho, Cardoso e Figueiredo (2012: 275-276) não se trata apenas de uma preocupação de defesa da concorrência, numa economia de mercado. A Constituição não se limita a defender a diversidade de empresas autónomas. O que é considerado relevante é o resultado a que deve conduzir essa multiplicidade. Do ponto de vista constitucional, o valor fundamental é a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.

No plano específico da monitorização e avaliação do pluralismo, Silva (2013: 108-112), considera que a supervisão efetuada pela entidade reguladora para a comunicação social tem revelado limitações. Assim, o principal enfoque dos estudos da ERC tem sido a medição do número e natureza das peças emitidas pela RTP tendo como protagonistas o governo e os partidos políticos. Procura-se verificar se existe tratamento jornalístico equitativo e plural destes agentes políticos nos espaços informativos do serviço público de televisão. Para esta autora, a metodologia adotada pela ERC acaba por deixar de fora cidadãos com intervenção política relevante e que não estão organizados e estruturados em partidos políticos. Silva (2012: 36-45) demonstrou que a monitorização efetuada por órgãos reguladores dos Media implica uma elevada complexidade. Esta complexidade decorre de vários fatores, nomeadamente da necessidade de complementar o conceito de pluralismo (de natureza mais quantitativa) com o conceito de diversidade (mais qualitativo). Em Portugal, esta segunda dimensão tem sido pouco debatida e avaliada.

Faustino (2011: 326-327) também concluiu que a imposição de limitações à concentração pode ser necessária para a promoção do pluralismo, mas as análises quantitativas relativas à concentração da propriedade dos mercados devem ser complementadas com análises qualitativas, que permitam avaliar em que medida

os cidadãos têm acesso a um número de fontes de informação suficientemente alargado e diversificado. Este autor tem analisado os mercados da comunicação social em Portugal e na UE, identificando as mutações nos vários segmentos dos Media e destacando as tendências para a fusão de empresas e para a ancoragem nas tecnologias. Em termos de mercados internacionais, tem assinalado a maior orientação das empresas para a racionalização dos custos e maximização dos lucros, assim como uma globalização progressiva das indústrias da comunicação.

Em 2014, vários estudos quantitativos coordenados por Faustino detetaram elevados níveis de concentração em Portugal (com base em informação empírica colhida até ao ano de 2009). De entre as principais conclusões desses estudos, destacam-se as seguintes: todos os Media (imprensa, televisão, rádio e internet) apresentavam índices de concentração elevados; todos os subsectores demonstravam uma ligeira tendência para a diminuição do grau de concentração; o mercado dos jornais diários nacionais correspondia a um mercado altamente concentrado (embora com melhorias entre 2004 e 2009); a análise *multimedia* revelava as mesmas tendências observadas no estudo da concentração *monomedia*; os principais grupos que operavam no mercado possuíam, de uma forma geral, cerca de 80% da quota de mercado dos meios de comunicação social portugueses.

No que se refere ao segmento dos jornais, os estudos publicados por Faustino em 2014 demonstraram que a concentração era significativa quando avaliada a partir do indicador da circulação média. No entanto, o surgimento de jornais de distribuição gratuita estava, no período em análise, a dinamizar a indústria dos jornais diários nacionais e a contribuir para a diversidade de conteúdos.

Os padrões de elevada concentração empresarial assinalados por Faustino (2014) são igualmente perceptíveis nos estudos sobre o sector dos Media realizados pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (CEGEA) da Universidade Católica Portuguesa-Porto. Nos últimos anos, vários desses estudos económicos têm sido publicados nos Relatórios de Regulação da ERC.

Em 2013, o CEGEA publicou uma importante análise dos grupos de comunicação social em Portugal, relativa ao período de 2007-2012. Neste estudo foram incluídos os grupos dedicados à edição de publicações periódicas (jornais e revistas) e à disponibilização de serviços de rádio e de televisão, assim



como os que, embora atuem essencialmente no sector das telecomunicações, operam também serviços de televisão ou outros Media. Desta forma, o CEGEA estudou Zon Multimédia, Impresa, Media Capital, RTP, Cofina, Renascença e Sonaecom.<sup>1</sup>

O estudo da Universidade Católica do Porto confirmou que Impresa e Cofina conquistaram uma fatia considerável dos mercados da imprensa (tendência que destacaremos mais à frente neste capítulo). A participação do Grupo Sonaecom neste segmento era residual, centrando-se no jornal Público. De uma forma geral, os grupos de Media passaram por importantes processos de reestruturação nos últimos cinco anos, como resposta a quebras significativas de receitas de publicidade e a diminuições das receitas operacionais associadas a alguns segmentos de negócio (como o cinema) e a reduções de tiragens.

Os dados apresentados pelo CEGEA em 2013 revelaram que os dois grupos com presença significativa na imprensa – Impresa e Cofina – demonstraram alguma instabilidade financeira e diminuíram o número de empregados. Existe uma discrepância significativa entre o EBITDA dos grupos com *core business* nas Telecomunicações (Zon Multimédia e Sonaecom) e o dos restantes grupos. Em termos de indicadores de rentabilidade, também se destacam os bons desempenhos da Zon Multimédia e da Sonaecom. A Media Capital é o melhor grupo de comunicação social neste tipo de indicadores (o único que apresenta valores positivos em todos os anos). De uma forma geral, observa-se que os grupos de Media portugueses sofreram bastante com os efeitos da crise económica que se iniciou em 2008 e estão bastante descapitalizados.

Uma importante conclusão que se pode retirar dos trabalhos científicos sobre concentração dos Media em Portugal é que o sector da comunicação social é cada vez mais complexo, com níveis consideráveis de concentração empresarial (nas suas várias modalidades), que colocam em causa a proteção do pluralismo prevista na Constituição da República Portuguesa.

---

1) Nem todos os grupos de Media puderam ser incluídos, tal como tem acontecido nos estudos publicados pela ERC. Com efeito, alguns operadores deste sector optam sistematicamente por não publicar informação económica e financeira relevante. Tal é o caso, nomeadamente, dos grupos Controlinveste e Impala.

Também é importante referir que a legislação portuguesa mantém-se de natureza sub-setorial, mas a realidade da concentração é cada vez mais *multimedia*. A criação da ERC em 2005 constituiu uma oportunidade para uma melhor monitorização da concentração e do pluralismo nos Media portugueses. No segmento da televisão, a ERC deu alguns passos importantes, através da avaliação do pluralismo político-partidário. No entanto, o papel do regulador dos Media na monitorização do pluralismo na imprensa tem-se revelado muito limitado.

## 6.2 Imprensa portuguesa: enquadramento regulamentar

De uma forma geral, os mercados da imprensa estão hoje bastante liberalizados e desregulamentados. Em termos de imprensa nacional, não existem subsídios e outros apoios financeiros diretos do Estado. Também não existem barreiras legais que impeçam o investimento estrangeiro nas empresas editoras. Aliás, a entrada de capital estrangeiro nas Indústrias dos Media portuguesas tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, sobretudo o oriundo de Angola (o grupo Newshold tem assumido posições relevantes, como veremos mais à frente).

No que se refere a medidas de transparência, o Estado obriga as empresas do sector da imprensa a registar os seus acionistas na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). Os jornais são obrigados a incluir, numa página de destaque, o nome da empresa detentora do título, a localização da sua sede, os nomes dos gestores e de todos os acionistas com mais de 10% do capital social. As empresas que operam nos mercados da imprensa são obrigadas a incluir, na sua publicação de maior circulação, os elementos essenciais do seu relatório e contas.

No entanto, o enquadramento atual não evita que ocorram problemas de transparência, nomeadamente no que se refere a estruturas com empresas *offshore*. Como veremos mais à frente, subsiste alguma opacidade nos mercados dos Media portugueses. As empresas/grupos empresariais que não estão cotados

em Bolsa optam muitas vezes por não divulgar informação económico-financeira relevante, mesmo que tenham de pagar algumas multas à ERC por essas práticas.

Ao contrário do que se verifica em vários países da UE (como Alemanha, Reino Unido, França, Áustria e Itália), não existe em Portugal legislação anti concentração específica e transversal para todos os meios de comunicação social. Desta forma, o Estado não limita a entrada de empresas de outras áreas dos Media (televisão, rádio, online, etc.) nos mercados da imprensa e vice-versa. A integração de jornais em grupos *multimedia* é hoje analisada de acordo com as leis gerais da concorrência, tendo em pano de fundo a proteção do pluralismo e diversidade prevista na Constituição da República Portuguesa (CRP), nomeadamente no seu artigo 38.º.

A regulamentação da concentração dos Media (nas suas várias dimensões) tem suscitado debates acesos, nos campos político e económico. O sindicato dos jornalistas é um dos agentes que mais tem alertado para os efeitos negativos do excesso de concentração e da precarização da profissão. No entanto, os empresários têm defendido que a concentração é necessária para garantir um sector dos Media economicamente sólido.

Não foi possível obter resultados relevantes dos nossos pedidos de entrevista aos principais agentes do sector, nomeadamente empresários, gestores e partidos políticos<sup>2</sup>. As fontes que conseguimos auscultar preferiram não ser citadas.

No que se refere aos empresários dos Media portugueses, as tomadas de posição públicas nesta temática são relativamente raras, centrando-se (quase sempre) numa análise estritamente económica da concentração. No entanto, é possível identificar algumas declarações importantes, divulgadas através dos meios de comunicação social.

Em Julho de 2005, o Diário de Notícias dava conta da oposição de Pinto Balsemão (Impresa), Pais do Amaral (Media Capital) e Paulo Fernandes (Cofina) a qualquer lei que impusesse novas restrições aos meios de comunicação social. Esta tomada de posição, noticiada pelo DN, era uma reação a outras notícias que apontavam para a intenção do governo do Partido Socialista (PS) de limitar a

---

2) Pedimos entrevistas aos grupos económicos com maior peso na imprensa (Cofina, Controlinveste e Impresa) e aos partidos que têm tomado iniciativas legislativas sobre concentração dos Media (PS e BE).

concentração dos Media em Portugal (máximo de três jornais nacionais diários, duas rádios nacionais e um canal de televisão por cada grupo empresarial). Pais do Amaral afirmou nessa altura que “não vemos necessidade de limitar de forma tão restritiva algo que não existe atualmente - concentração dos meios de comunicação social. O verdadeiro problema de concentração coloca-se em outros sectores e áreas, como a internet de banda larga, a televisão por cabo, a distribuição de direitos e conteúdos cinematográficos e de futebol, etc.”<sup>3</sup>

Em 2009, o governo do PS acabou mesmo por avançar na Assembleia da República com a *Lei do Pluralismo e da Não-Concentração nos Meios de Comunicação Social*. Esta lei pretendia consubstanciar o princípio (que está previsto na CRP) de que cabe ao Estado assegurar a independência dos Media em relação ao poder político e ao poder económico e prevenir a concentração excessiva, assim como garantir que as empresas de Media divulgam informação sobre os seus acionistas e meios de financiamento.

Na exposição dos seus motivos, o governo sublinhou que era fundamental estabelecer limites à concentração nas suas várias dimensões (horizontal, vertical e *multimedia*). Desta forma, tentava-se uma rutura com o paradigma da simples aplicação das leis da concorrência. O executivo do PS também considerava essencial conferir um papel relevante à ERC na definição das situações de mercado significativo e na determinação das salvaguardas a aplicar em tais casos. A lei especificava objetivamente os limites à concentração dos Media em Portugal e apresentava as medidas que a ERC deveria tomar caso se identificassem tendências de mercado ameaçadoras para o pluralismo.

Depois de intenso debate parlamentar, esta lei foi aprovada com os votos favoráveis do PS. No entanto, pouco tempo depois acabaria por ser vetada pelo Presidente da República, Cavaco Silva. Este veto político foi justificado com dois argumentos. Por um lado, a ausência de um consenso alargado: o PSD e CDS/PP consideravam que os mercados dos Media ficariam demasiado regulamentados e a oposição de esquerda considerava, pelo contrário, que a lei era pouco incisiva na limitação da concentração. Por outro lado, o Presidente da República também justificou o seu veto com a necessidade de se aguardar pelas

3) Diário de Notícias, 15/07/2005.

iniciativas da UE neste campo (nomeadamente o estudo sobre indicadores de pluralismo promovido pela Comissão Europeia).

Os empresários dos Media portugueses têm mantido, de forma consistente, a sua oposição a leis que limitem as suas estratégias de exploração de economias de escala e de economias de gama. No seminário comemorativo dos 15 anos da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social, Pinto Balsemão (Grupo Impresa) manifestou-se contra qualquer legislação específica para garantir o pluralismo, defendendo que já existem leis demasiadas na área da comunicação social. Nesse mesmo seminário, o economista Robert Picard foi ao encontro das posições do acionista principal do Grupo Impresa. Para Picard, num país com 10 milhões de habitantes como Portugal, existe mercado apenas para dois grupos de comunicação social.<sup>4</sup> Pinto Balsemão tem sido uma das principais vozes a favor de um sector dos Media que garanta ampla margem de manobra à iniciativa privada.<sup>5</sup>

Desde o veto do Presidente Cavaco Silva (acima referido) não se observou nenhuma evolução significativa, apesar da insistência do PS em manter na agenda política o tema da não-concentração e da transparência dos Media. O atual governo (PSD-CDS/PP) anunciou que está a preparar nova legislação para os meios de comunicação social, mas os contornos desta iniciativa ainda não são conhecidos. No entanto, parece certo que não irá retomar o tema da legislação sobre concentração.

Em face da inexistência de uma lei específica e transversal para o sector dos Media, o mercado da imprensa português é regulado pela Lei de Imprensa (Lei nº 2/99 de 13 de Janeiro) em articulação com o Regime Jurídico da Concorrência (Lei nº 19/2012 de 8 de Maio). Embora não de uma forma unificada, a proteção do pluralismo está contemplada em vários artigos da Lei de Imprensa.

No Artigo 2.º a salvaguarda da transparência e da não-concentração dos Media é referida no quadro dos direitos dos cidadãos à informação. Com efeito, a alínea 2 deste artigo indica que *«o direito dos cidadãos a serem informados é garantido através: a) De medidas que impeçam níveis de concentração lesivos*

---

4) Diário de Notícias, 03/12/2009.

5) Jornal i, 03/03/2010.

*do pluralismo da informação; b) Da publicação do estatuto editorial das publicações informativas; c) Do reconhecimento dos direitos de resposta e de rectificação; d) Da identificação e veracidade da publicidade; e) Do acesso à Entidade Reguladora para a Comunicação Social, para salvaguarda da isenção e do rigor informativos; f) Do respeito pelas normas deontológicas no exercício da actividade jornalística.»*

O Artigo 4.º merece destaque, porque menciona explicitamente a obrigação do Estado, através dos seus órgãos reguladores, proteger a diversidade de empresas jornalísticas e noticiosas.

---

*Lei de Imprensa – Artigo 4.º*

*1 – Tendo em vista assegurar a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião, o Estado organizará um sistema de incentivos não discriminatórios de apoio à imprensa, baseado em critérios gerais e objectivos, a determinar em lei específica.*

*2 – Estão sujeitas a notificação à Entidade Reguladora para a Comunicação Social as aquisições, por empresas jornalísticas ou noticiosas, de quaisquer participações em entidades congéneres.*

*3 - É aplicável às empresas jornalísticas ou noticiosas o regime geral de defesa e promoção da concorrência, nomeadamente no que diz respeito às práticas proibidas, em especial o abuso de posição dominante, e à concentração de empresas.*

*4 – As decisões da Autoridade da Concorrência relativas a operações de concentração de empresas em que participem entidades referidas no número anterior estão sujeitas a parecer prévio da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, o qual deverá ser negativo quando estiver comprovadamente em causa a livre expressão e confronto das diversas correntes de opinião, sendo neste caso vinculativo para a Autoridade da Concorrência.*

---

O Artigo 5.º da Lei de Imprensa garante a livre constituição de empresas jornalísticas, editoriais ou noticiosas, desde que cumpridos certos requisitos. Neste Artigo está mencionado que «o Estado assegura a existência de um registo prévio, obrigatório e de acesso público das: a) *Publicações periódicas nacionais;* b) *Empresas jornalísticas nacionais, com indicação dos detentores do respectivo capital social;* c) *Empresas noticiosas nacionais.*» O principal requisito consiste assim num registo prévio, obrigatório e de acesso público, assegurado pela ERC.

As empresas da imprensa não estão sujeitas a quaisquer condicionalismos quanto à forma que devem assumir, visto que, nos termos do Artigo 6.º, podem ser propriedade de qualquer pessoa singular ou coletiva (nacional ou estrangeira).

A atual legislação exige a adoção de um estatuto editorial que, definindo claramente os objetivos do projeto, inclua o compromisso de respeitar os princípios deontológicos e a ética profissional dos jornalistas. A ética profissional, que presume uma avaliação plural dos factos e isenção no tratamento das notícias, é assim formalmente exigida pelo legislador.

Em face do exposto, pode-se concluir que a legislação específica para a imprensa salvaguarda a proteção da diversidade de projetos e do pluralismo interno (embora de uma forma bastante genérica). Mas esta legislação não tem sido explorada no seu máximo potencial. Um dos exemplos mais paradigmáticos é a política de subsídios, que se tem revelado bastante incipiente, não existindo hoje apoios relevantes à produção, distribuição ou consumo de jornais de referência.

No que se refere ao Regime Jurídico da Concorrência, nele estão identificadas de forma explícita as práticas que configuram abusos de posição dominante e que por isso são expressamente proibidas em qualquer mercado de bens e serviços.

No Artigo 11.º é referido que pode ser considerado abusivo «a) *Impor [...] preços de compra ou de venda ou outras condições de transacção não equitativas;* b) *Limitar a produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores;* c) *Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;* d) *Subordinar a celebração de contractos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que [...] não tenham ligação com o objecto desses contractos;* e) *Recusar o acesso a uma rede ou a outras infra-estruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga [...] operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante [...]*».

Nos termos da legislação geral da concorrência, considera-se que existe um movimento de concentração empresarial quando se verifica uma mudança de controlo sobre a totalidade ou parte de uma ou mais empresas, em resultado de

uma fusão de empresas anteriormente independentes ou de uma aquisição do controlo da totalidade ou de partes do capital de uma ou de várias empresas, por uma ou mais empresas ou por uma ou mais pessoas que já detenham o controlo de, pelo menos, uma empresa.

No Artigo 37.º estão explicitados os tipos de operações de concentração que podem ameaçar o bom funcionamento dos mercados e que, por isso mesmo, estão sujeitos a notificação e aprovação prévia da Autoridade da Concorrência.

---

*Regime Jurídico da Concorrência - Artigo 37.º (alínea 1)*

*As operações de concentração de empresas estão sujeitas a notificação prévia quando preençam uma das seguintes condições:*

- a) Em consequência da sua realização se adquira, crie ou reforce uma quota igual ou superior a 50% no mercado nacional de determinado bem ou serviço, ou numa parte substancial deste;*
  - b) Em consequência da sua realização se adquira, crie ou reforce uma quota igual ou superior a 30% e inferior a 50% no mercado nacional de determinado bem ou serviço, ou numa parte substancial deste, desde que o volume de negócios realizado individualmente em Portugal, no último exercício, por pelo menos duas das empresas que participam na operação de concentração seja superior a cinco milhões de euros, líquidos de impostos com estes directamente relacionados;*
  - c) O conjunto das empresas que participam na concentração tenha realizado em Portugal, no último exercício, um volume de negócios superior a 100 milhões de euros, líquidos dos impostos com este directamente relacionados, desde que o volume de negócios realizado individualmente em Portugal por pelo menos duas dessas empresas seja superior a cinco milhões de euros.*
- 

Em Portugal, as leis gerais da concorrência não contemplam limites absolutos à concentração empresarial (nas suas várias modalidades). Quando se geram níveis de concentração elevados em mercados de bens e serviços, o regulador preocupa-se essencialmente em avaliar o comportamento dos agentes económicos envolvidos. Um mercado que está a evoluir para uma estrutura oligopolista (ou mesmo monopolista) poderá, mesmo assim, ser validado pela Autoridade da Concorrência, desde que se considere que não há evidência de abusos de posição dominante.



### 6.2.1 O papel da ERC na regulação dos mercados da imprensa

Como já foi referido, a ERC tem um papel fundamental na regulação dos mercados dos Media em Portugal. Esta instituição foi criada pela Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro, lei esta que extinguiu a Alta Autoridade para a Comunicação Social. A Lei n.º 53/2005 refere explicitamente que cabe à ERC garantir a efetiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social.

Nos estatutos da ERC está garantida a sua independência, uma vez que pode definir livremente a orientação das suas atividades, sem sujeição a quaisquer diretrizes ou orientações por parte do poder político, em estrito respeito pela Constituição e pela lei.

O Artigo 6.º estipula que estão sujeitas à supervisão e intervenção do conselho regulador da ERC todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam atividades de comunicação social, nomeadamente agências noticiosas, empresas que editem publicações periódicas (independente do suporte de distribuição que utilizem), operadores prestadores de serviço de rádio e de televisão, empresas agregadoras de conteúdos audiovisuais distribuídos através de redes eletrónicas e empresas que disponibilizem ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial.

No Artigo 8.º dos estatutos da ERC está previsto um conjunto de atribuições bastante vasto, que refere de forma bastante explícita a importância da monitorização e defesa do pluralismo e liberdade de informação.

---

#### *Estatutos da ERC - Artigo 8.º*

*São atribuições da ERC no domínio da comunicação social:*

---

*Assegurar o livre exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa;*

---

*Velar pela não concentração da titularidade das entidades que prosseguem actividades de comunicação social com vista à salvaguarda do pluralismo e da diversidade, sem prejuízo das competências expressamente atribuídas por lei à Autoridade da Concorrência;*

---

---

*Estatutos da ERC - Artigo 8.º*

---

*São atribuições da ERC no domínio da comunicação social:*

---

*Zelar pela independência das entidades que prosseguem actividades de comunicação social perante os poderes político e económico;*

---

*Garantir o respeito pelos direitos, liberdades e garantias;*

---

*Garantir a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social;*

---

*Assegurar o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política;*

---

*Assegurar, em articulação com a Autoridade da Concorrência, o regular e eficaz funcionamento dos mercados de imprensa escrita e de audiovisual em condições de transparência e equidade;*

---

*Colaborar na definição das políticas e estratégias sectoriais que fundamentam a planificação do espectro radioelétrico, sem prejuízo das atribuições cometidas por lei ao ICP-ANACOM;*

---

*Fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública;*

---

*Assegurar o cumprimento das normas reguladoras das actividades de comunicação social.*

---

Não existindo atualmente uma lei anti concentração específica para o sector da imprensa, as operações que envolvam alteração dos níveis de concentração das editoras de jornais são analisadas de acordo com a legislação geral da concorrência (Lei nº 19/2012 de 8 de Maio), sem prejuízo da proteção do pluralismo e diversidade prevista na Constituição da República Portuguesa (Art.º 38º) e nas competências legais da ERC. As operações de concentração com possível impacto sobre a diversidade e pluralismo carecem de parecer vinculativo por parte da ERC.

A atividade da ERC tem sido criticada com alguma regularidade no campo político e económico. Nos meios empresariais, a própria existência de um regulador específico para os mercados da comunicação social tem sido contestada. Tanto em Portugal como na generalidade dos países europeus, os

gestores e empresários adotam preferencialmente modelo do mercado, o que os leva a defender um sector dos Media regulado apenas pelas autoridades da concorrência.

No entanto, existe fundamentação técnico-científica para uma instituição como a ERC. Ao considerar que deve existir regulador sectorial, o legislador reconhece as especificidades das Indústrias dos Media e as complexas articulações entre as suas dimensões económicas, políticas e culturais (já analisadas ao longo deste livro).

O sector da televisão em sinal aberto, devido às suas próprias especificidades (cuja análise está fora do âmbito deste livro) tem merecido uma atenção redobrada por parte do regulador. Os estatutos da ERC obrigam aliás a uma monitorização constante das obrigações de serviço público no mercado televisivo. Os estudos efetuados sobre pluralismo político-partidário na RTP situam-se nessa lógica.

De entre as várias intervenções da ERC ao nível da proteção do pluralismo, destaca-se o parecer negativo dado à OPA lançada pelo Grupo Ongoing sobre o Grupo Media Capital, em 2009. Este parecer, sendo vinculativo, acabou por ser confirmado pela Autoridade da Concorrência, inviabilizando o negócio. Neste caso, a ERC considerou que o Grupo Ongoing, que detinha uma participação relevante no Grupo Impresa (proprietário da SIC), não poderia acumular essa posição com o controlo do grupo proprietário da TVI.

A ERC também monitoriza o funcionamento dos mercados da imprensa portuguesa, mas sem recorrer a indicadores concretos de pluralismo político ou cultural (como acontece na televisão)<sup>6</sup>.

Os “Relatórios de Regulação” da ERC incluem estudos sobre grupos de comunicação social, que avaliam estruturas acionistas, padrões de concentração e desempenhos económico-financeiros<sup>7</sup>. Nos últimos três relatórios (2009, 2010 e 2011), são analisados os grupos Zon Multimédia, Impresa, Media Capital, RTP, Cofina, Renascença e Sonaecom. No entanto, os grupos Controlinveste,

---

6) Em 2007, no âmbito do seu Relatório de Regulação, a ERC elaborou um estudo sobre os jornais portugueses, com análise de conteúdos, mas sem aplicação de um modelo de avaliação de pluralismo.

7) Estes estudos têm sido elaborados, para a ERC, pelo Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada da Universidade Católica Portuguesa/Porto.

Impala e Ongoing (que têm uma presença relevante no mercado de jornais/revistas) não são objeto de estudo. A ERC justificou esta lacuna com o facto dos documentos de prestação de contas destes grupos não estarem disponíveis à data de elaboração de cada relatório.

Nos “Relatórios de Regulação” também são publicadas informações sobre as numerosas queixas que a ERC vai recebendo, relativas a falhas de rigor, práticas abusivas ou falta de pluralismo político em jornais ou revistas.

Atualmente, um dos principais desafios que se coloca aos reguladores do sector dos Media prende-se com os graves problemas que afetam as empresas. Como veremos mais à frente, em Portugal tem-se assistido a uma preocupante diminuição do número de títulos de imprensa. As editoras estão bastante descapitalizadas e os desinvestimentos são uma constante. Se se mantiver o atual cenário de austeridade e crise macroeconómica, os mercados publicitários serão insuficientes para garantir a rentabilidade das empresas jornalísticas. O próprio segmento da televisão está ameaçado.

Neste cenário de grande escassez de recursos, colocar demasiados entraves às estratégias das empresas pode contribuir para o agravamento da crise do sector, provocando mais desinvestimentos. Assim, ao nível dos reguladores dos mercados dos Media, vai gerar-se um complexo *trade-off* entre medidas que ajudem a garantir a sobrevivência das empresas a curto prazo (que podem implicar elevados níveis de concentração) e medidas que garantam o pluralismo nas suas várias dimensões.

### 6.3 Transformações sectoriais e concentração empresarial

O mercado dos jornais revelou transformações diversas ao longo das últimas duas décadas. As tendências políticas e económicas iniciadas na década de 80 (privatizações, abertura dos mercados à concorrência e à constituição de grupos empresariais) tiveram impactos importantes nos mercados da imprensa. Vários títulos vão sendo integrados em grandes grupos de Media (como veremos mais à frente) ou simplesmente desaparecem dos mercados. Em simultâneo, vão

surgindo alguns novos projetos. A maximização do lucro empresarial passa a ser o critério predominante.

O desaparecimento de jornais generalistas de cobertura nacional foi uma constante nas duas últimas décadas. Assumem uma particular relevância os casos do Diário (desaparecido em 1990), Diário de Lisboa (1990), Diário Popular (1991), O Jornal (1992), Euronotícias (2002), A Capital (2005), Comércio do Porto (2005), O Independente (2006) e O Semanário (2009). O tabloide 24 Horas, criado em 1998, acaba também por ter muitas dificuldades em impor-se neste segmento, desaparecendo em 2010, o mesmo acontecendo com o diário gratuito Global Notícias.

As entradas de novos jornais de âmbito nacional são menos significativas. Destacam-se os casos do Público (1990), do Sol (2006), do OJE (2006) e do jornal i (2009). No segmento dos gratuitos, é de referir as entradas do Destak (2001) e do Metro Portugal (2004).

O sector dos jornais opera hoje com estruturas de mercado muito semelhantes às da maioria dos Países da UE (já analisadas no capítulo anterior). Os principais títulos estão integrados em grandes grupos empresariais, que apostam fortemente na exploração de economias de escala e economias de gama. No Quadro 6.1. apresentam-se as maiores empresas/grupos económicos presentes no mercado dos jornais em Portugal.

Os quatro grandes jornais diários pagos de informação geral (Correio da Manhã, Jornal de Notícias, Diário de Notícias e Público) são geridos por três grupos empresariais de elevada dimensão e integração diagonal, nomeadamente o Cofina, o Controlinveste e o Sonaecom. Neste segmento específico, apenas o jornal i, com uma circulação bastante reduzida, está a operar fora dos grandes grupos de Media. Os diários generalistas gratuitos de cobertura nacional (Destak e Metro Portugal) estão ambos integrados no Grupo Cofina.

A principal referência do jornalismo semanal de informação geral, o Expresso, está integrada no Grupo Impresa, que possui uma presença muito forte nos mercados da televisão, das revistas e dos conteúdos *online*. Também as principais marcas do jornalismo económico (Jornal de Negócios e Diário Económico) estão integradas em grupos económicos (Cofina e Ongoing).

Quadro 6.1: Principais empresas do sector da imprensa (jornais) português - 2012

<b>Nome</b>	<b>Receitas consolidadas (€ Milhões)</b>	<b>Principais títulos detidos</b>	<b>Outras áreas dos Media exploradas</b>
<b>Grupo Cofina</b>	113,3	Correio da Manhã, Destak, Metro Portugal, Record, Jornal de Negócios.	Revistas, TV, e conteúdos online.
<b>Grupo Controlinveste</b>	nd	Diário de Notícias, Jornal de Notícias, DN Madeira, Açoriano Oriental, O Jogo, Jornal do Fundão.	TV, rádio, revistas, conteúdos online.
<b>Grupo Impresa</b>	229,1	Expresso, Jornal de Letras.	TV, revistas e conteúdos online.
<b>Grupo Ongoing</b>	nd	Diário Económico.	TV, conteúdos online.
<b>Grupo Sonaecom</b>	825,4	Público.	Conteúdos online.

Fonte: Relatórios e Contas e sites institucionais

De seguida, apresentamos uma análise económica de cada um dos projetos empresariais acima referidos. Neste âmbito, é importante referir que em Portugal nem todas as empresas de comunicação social divulgam, com regularidade, os dados mais relevantes da sua atividade.

De entre os grupos de Media supracitados, existem dois – Controlinveste e Ongoing – em relação aos quais as dificuldades de acesso à informação são significativas. Estes grupos não estão cotados em Bolsa (ao contrário do que acontece com Cofina, Impresa e Sonaecom), pelo que não têm as mesmas obrigações de divulgação de informação aos mercados. A este problema junta-se o facto de tanto Controlinveste como Ongoing não estarem a cumprir as obrigações de prestação de informação à ERC (como já foi referido neste capítulo).

### 6.3.1 Grupo Cofina

A Cofina, SGPS foi criada em 1995, operando como holding de um grupo empresarial diversificado. Num primeiro momento, detinha participações em vários tipos de negócios, nomeadamente Media, Pasta de Papel e Aços. No final da década de 90, entrou na Bolsa de Valores de Lisboa, o que permitiu diversificar as suas fontes de financiamento e crescimento.

O Grupo Cofina não assumiu, na sua génese, a configuração típica dos grupos de comunicação social (caracterizada por diversificação dentro da mesma gama de produtos e serviços). No entanto, em 2005 é implementada uma importante reestruturação. Neste ano foi realizado o *spin off* das participações fora do sector de Media (incluídas na empresa Altri), ficando a Cofina SGPS exclusivamente com as atividades ligadas aos meios de comunicação social.

O Grupo Cofina é hoje um dos grandes operadores do sector da imprensa português, tanto no segmento dos jornais como das revistas. Para isso contribuiu uma agressiva estratégia de aquisições e lançamentos de novos títulos. De seguida, destacamos algumas das operações mais significativas.

Em 2000, o grupo adquiriu o diário de informação geral Correio da Manhã (actual líder de mercado). Em 2002, comprou a revista de televisão TV Guia. Em 2004, o grupo lançou a revista de informação geral semanal Sábado (que conquistou uma posição muito relevante neste mercado). Em 2006, o jornal diário gratuito Destak é integrado no grupo; em 2009, dá-se a aquisição da edição portuguesa de outro diário gratuito, o Metro. Mais recentemente o grupo lançou a marca Destak no mercado brasileiro.

Em 2012, 78% das receitas operacionais eram geradas pelo segmento dos jornais, sendo o restante obtido pelo das revistas. Os jornais têm revelado boa capacidade de geração de lucros. As características económicas e financeiras mais relevantes do Grupo Cofina são apresentadas nos Quadros 6.2. e 6.3., assim como no Gráfico 6.1.

Quadro 6.2: Síntese de dados identificativos do Grupo Cofina

<b>Empresa-mãe</b>	Cofina, SGPS, SA
<b>Sede</b>	Porto
<b>Data de Constituição</b>	1995
<b>Principais empresas do Grupo</b>	Publicação de jornais: Edisport (Record e Jornal de Negócios), Metronews (Destak), Transjornal (Metro). Publicação de jornais e revistas: Presselivre. (Correio da Manhã). Publicação de revistas: Edirevistas. Impressão de jornais: Grafedispor. Produção de sítios para negócios online: Web Works. Promoção e organização de eventos: Cofina Eventos. Serviços de comunicação e publicidade: Adcom Media.
<b>Associadas (participações não maioritárias)</b>	Gestão de participações sociais: Destak Brasil. Distribuição de publicações: VASP. Gestão e dinamização de um fórum financeiro na internet: Mercados Globais.
<b>Principais acionistas</b>	Newshold (15,1%), Caderno Azul (14,4%), Promendo (8,8%), Domingos Vieira de Matos (7,2%), Ana Rebelo Mendonça (6,2%), Pedro Miguel Oliveira (5,5%), Caminho Aberto (5,3%).

Fonte: Relatórios e Contas



Gráfico 6.1: Rentabilidade do Grupo Cofina



Fonte: Relatórios e Contas

Quadro 6.3: Indicadores e rácios do Grupo Cofina (valores em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ativo</b>	244	247	220	174	142
<b>Capitais Próprios</b>	-12	4	8	12	15
<b>Volume de Negócios</b>	123	118	120	114	100
<b>EBITDA</b> (Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações)	20	21	23	20	17
<b>Taxa de Rentabilidade dos Capitais Próprios</b> (Resultados Líquidos/Capitais Próprios)	n.a.	406,7%	66,3%	41,6%	28,8%
<b>Grau de Autonomia Financeira</b> (Capitais Próprios/Ativo)	n.a.	1,7%	3,6%	6,8%	10,3%

n.a.: não aplicável  
Fonte: Relatórios e Contas

No que se refere aos dados consolidados relativos ao período de 2008 a 2012, destaca-se a instabilidade na evolução do volume de negócios, dos resultados líquidos e do EBITDA. Em 2012, o volume de negócios do Grupo Cofina atingia cerca de 100 milhões de euros, um valor consideravelmente mais reduzido do que o de 2008 (123 milhões). O EBITDA também teve uma queda significativa (-15%) neste período, cifrando-se em 17 milhões de euros em 2012.

Não obstante estas tendências negativas, o Grupo Cofina conseguiu melhorar os seus capitais próprios e o grau de autonomia financeira. A taxa de rentabilidade dos capitais próprios diminuiu ao longo do período, mas manteve-se em valores elevados (28,8% em 2012).

### 6.3.2 Grupo Controlinveste

Ao contrário do acontece com outros grandes operadores do sector dos Media (Cofina, Impresa, Sonaecom, Media Capital), o grupo Controlinveste não está cotado em Bolsa de Valores. Assim, o acesso a informação atualizada e detalhada sobre as suas atividades e resultados é limitado (Quadro 6.4.).

O Grupo Controlinveste tem a sua origem na Olivedesportos, empresa fundada em 1984 pelo empresário Joaquim Oliveira. A Olivedesportos caracterizou-se desde essa altura por ter uma participação ativa na área dos direitos de transmissão televisiva das principais competições do futebol profissional em Portugal bem como direitos de patrocínio e publicidade desportiva.

Quadro 6.4: Síntese dos dados identificativos do Grupo Controlinveste<sup>8</sup>

<b>Empresa-mãe</b>	Controlinveste, SGPS, SA
<b>Sede</b>	Porto
<b>Data de Constituição</b>	1984
<b>Principais empresas do Grupo</b>	Jornais e revistas: Global Notícias (Jornal de Notícias, Diário de Notícias, O Jogo). Jornais regionais: Açormedia (Açoriano Oriental), Jornal do Fundão-Editora (Jornal do Fundão). Rádio: TSF. Gestão de direitos televisivos, publicidade e patrocínios desportivos: Olivedesportos, PPTV. Impressão: Naveprinter. Distribuição: Notícias Direct. Agências de viagens: Cosmos, Global Viagens.
<b>Participações não maioritárias</b>	Jornais: Empresa do Diário de Notícias da Madeira (DN Madeira). Televisão: SportTV. Multimedia e internet: Sportinveste Multimedia. Agência de notícias: Lusa. Impressão: Gráfica Funchalense. Distribuição de publicações: VASP.
<b>Principais acionistas</b>	Joaquim Oliveira

Fonte: site institucional

O primeiro título de imprensa, o jornal desportivo O Jogo, foi adquirido em 1994. Em 1998, foi lançada a Sporttv (televisão paga, exclusivamente dedicada ao desporto), projeto que foi desenvolvido até hoje em parceria com a PT Multimédia. Em 2005, o empresário Joaquim de Oliveira procede, através do seu grupo empresarial, à aquisição da Lusomundo Serviços. É a partir desta altura que o grupo Controlinveste se torna um poderoso operador do sector dos Media. Após a aquisição da Lusomundo Serviços, o Grupo Controlinveste ficou com o

8) O Grupo Controlinveste não publica informação detalhada sobre todas as suas empresas participadas e associadas.

controlo de importantes projetos de comunicação social, como a TSF, o Jornal de Notícias, o Diário de Notícias, o 24 Horas, O Jogo e o Global Notícias. Na imprensa regional, assumiu o controlo do Açoriano Oriental (o mais antigo jornal de Portugal), o Jornal do Fundão e o Diário de Notícias da Madeira. Destaca-se ainda uma participação acionista minoritária na agência de notícias Lusa.

Recentemente, surgiram informações nos meios de comunicação social que apontavam para a venda deste grupo à empresa angolana Newshold (ou a uma outra, também angolana, mas de identidade desconhecida).

### 6.3.3 Grupo Impresa

Na génese do Grupo Impresa está o projeto Sojornal/Expresso, criado em 1972 pelo empresário Francisco Pinto Balsemão. O Expresso tornou-se, ao longo dos anos, um dos principais semanários de referência em Portugal. Atualmente é líder deste mercado.

Em 1988, é constituída a Controljornal, uma empresa *holding* para todo o grupo de comunicação social. Em 1989, é criada uma *joint-venture* entre a Controljornal e o grupo brasileiro Abril, que permitiu a entrada no segmento das revistas. No início da década de 90, o capital social da Controljornal foi aberto a investidores externos, criando-se a Impresa, SGPS (a nova casa-mãe). O agora denominado Grupo Impresa concorreu e ganhou a atribuição de uma licença para um dos primeiros canais de televisão privados. Nessa altura, tornou-se num dos acionistas fundadores da SIC – Sociedade Independente de Comunicação. Em Outubro de 1992, arrancaram as emissões da SIC, o 1º canal de televisão privada em Portugal. Nesse mesmo ano, o grupo foi admitido a Bolsa de Valores de Lisboa.

Em 2003, o grupo fez uma parceria com a empresa suíça Edipress e a área de revistas transformou-se na Edimpresa. Em meados de 2008, adquiriu à Edipress a totalidade do capital da Edimpresa e, de seguida, procedeu à fusão das atividades de revistas e jornais, debaixo da *sub-holding* Impresa Publishing. No início de 2007, o grupo criou uma nova área de negócios, a Impresa Digital, onde se concentrou um conjunto de participações de várias empresas com atividades

na internet e novas tecnologias, para produção e distribuição de conteúdos em múltiplas plataformas.

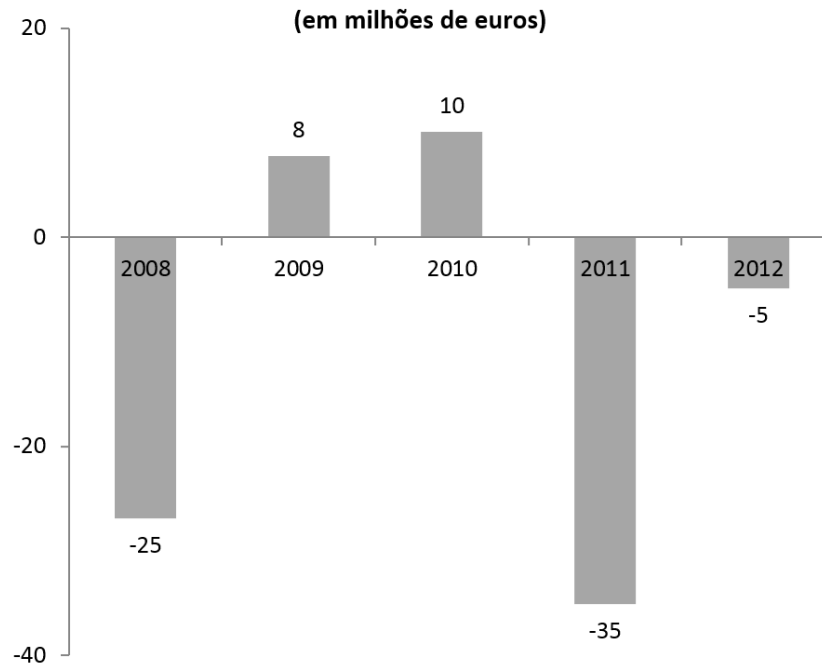
A atividade do Grupo Impresa está hoje dividida em três áreas essenciais: televisão, imprensa (jornais e revistas) e informação digital. Em 2012, 69% das receitas operacionais eram geradas pelo segmento da televisão, sendo a parte relativa aos jornais e revistas de 30% (com 1% nas outras atividades do Grupo). Em termos de rentabilidade operacional, o segmento da imprensa tem apresentado resultados negativos, ao contrário do que acontece com a televisão. As características económicas e financeiras mais relevantes do Grupo Impresa são apresentadas no Gráfico 6.2., assim como nos Quadros 6.5. e 6.6.

Quadro 6.5: Síntese dos dados identificativos do Grupo Impresa

<b>Empresa-mãe</b>	Impresa SGPS, SA
<b>Sede</b>	Lisboa
<b>Data de Constituição</b>	1991
<b>Principais empresas do Grupo</b>	Publicação de jornais e revistas: Impresa Publishing (Expresso, Jornal de Letras). Televisão: SIC. Serviços partilhados: Impresa Serviços e Impresa Serviços II. Gestão de imóveis: Office Share.
<b>Empresas associadas e outras participações (não maioritárias)</b>	Distribuição de publicações: Vasp. Agência de notícias: Lusa. Gestão de conteúdos: Visapress. Software e consultoria para telecomunicações: NoniusSoft.
<b>Principais acionistas</b>	Impreger (50,3%), Grupo Ongoing (24%).

Fonte: Relatórios e Contas

Gráfico 6.2: Rentabilidade do Grupo Impresa  
**Resultados Líquidos do Grupo Impresa**  
(em milhões de euros)



Fonte: Relatórios e Contas

Quadro 6.6: Indicadores e rácios do Grupo Impresa (valores em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ativo</b>	519	504	484	442	420
<b>Capitais Próprios</b>	145	149	159	124	119
<b>Volume de Negócios</b>	269	248	268	247	226
<b>EBITDA</b> (Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações)	19	33	34	22	19
<b>Taxa de Rentabilidade dos Capitais Próprios</b> (Resultados Líquidos/Capitais Próprios)	-17,5%	5,1%	6,3%	-28,3%	-4,1%
<b>Grau de Autonomia Financeira</b> (Capitais Próprios/Ativo)	27,9%	29,6%	32,8%	28,0%	28,4%

Fonte: Relatórios e Contas

No que se refere aos dados consolidados do período de 2008 a 2012, destaca-se a irregularidade na evolução do volume de negócios, do EBITDA e dos resultados líquidos. Em 2012, o volume de negócios do Grupo Impresa atingia cerca de 226 milhões de euros, um valor bastante inferior ao de 2008 (269 milhões). O EBITDA teve uma melhoria até 2010, cifrando-se nesse ano em 34 milhões de euros. No entanto, esta tendência inverteu-se em 2011 e 2012, com uma queda significativa deste indicador, para 19 milhões de euros.

O Grupo Impresa teve prejuízos em 2008, 2011 e 2012. Assim, pode concluir-se que a capacidade de geração de fundos tem apresentado fragilidades. Os capitais próprios diminuíram 17,9% entre 2008 e 2012, sendo neste último ano de 119 milhões de euros. Apesar destas tendências, o grau de autonomia financeira manteve valores que podem ser considerados positivos (cerca de 28,5%).

#### 6.3.4 Grupo Ongoing

O Grupo Ongoing resulta do percurso empresarial da família Rocha dos Santos, iniciado no final do século XIX. Esse percurso começou fora do sector dos Media, com destaque para a criação da Sociedade Nacional de Sabões (SNS), que chegou a ser o maior grupo privado português.

No final dos anos 90, a família Rocha dos Santos decidiu desinvestir no grupo SNS e diversificar as suas aplicações através dos mercados de capitais. A criação, em 2004, da holding Ongoing Strategy Investments, corporizou essa reorientação estratégica. O Grupo Ongoing assumiu então como objetivo principal profissionalizar a gestão dos investimentos desta família, com um enfoque estratégico tanto em Portugal como nos mercados da lusofonia. Os sectores considerados prioritários foram as Telecomunicações, os Media, as Tecnologias da Informação e Comunicação, os Serviços Financeiros, a Energia, as Infraestruturas e o Imobiliário (ver Quadro 6.7).



Quadro 6.7: Síntese dos dados identificativos do Grupo Ongoing<sup>9</sup>

<b>Empresa-mãe</b>	Ongoing Strategy Investments
<b>Sede</b>	Lisboa
<b>Data de Constituição</b>	2004
<b>Participadas e associadas</b>	Jornais, TV e informação digital: Ongoing Media (Diário Económico). A Ongoing Media é a empresa que gere a participação minoritária no Grupo Impresa. Serviços de Telecomunicações: Ongoing Telecommunications. Soluções para a gestão de informação e entretenimento: Ongoing Technologies. Serviços de consultoria: Heidrick & Struggles, Accelerator Management Consultants, Mybrand, Ongoing Shared Services. Serviços financeiros: Espírito Santo Financial Group, Finsolutia, Investoffice. Gestão de participações sociais no mercado brasileiro: Ongoing Participações Brasil.
<b>Principais acionistas</b>	Família Rocha dos Santos

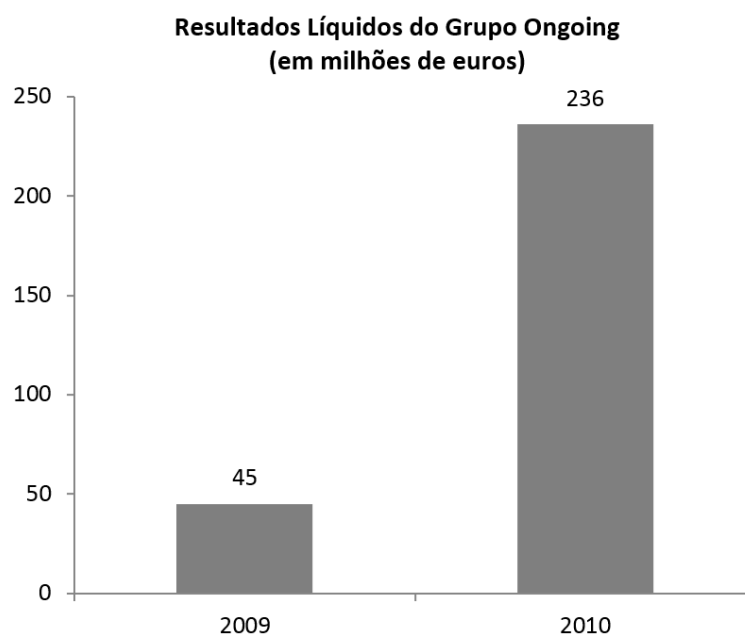
Fonte: site institucional

Em 2009, o grupo tentou alargar a sua atividade nos mercados dos Media, através da compra de uma participação de 35% do grupo Media Capital. Este último grupo tinha uma posição muito forte em certos negócios de comunicação social, nomeadamente na televisão e rádio. A ERC emitiu parecer desfavorável à transação enquanto o Grupo Ongoing não vendesse a participação que detinha no Grupo Impresa. Sendo o parecer da ERC vinculativo (e não se tendo concretizado a referida venda) a Autoridade da Concorrência acabou por não autorizar a operação.

9) O Grupo Ongoing não publica informação detalhada sobre todas as empresas participadas e associadas.

Atualmente, o Grupo Ongoing ainda detém uma participação minoritária (24%) no Grupo Impresa. A atividade nos Media centra-se também em alguns projetos de jornalismo económico, tais como o Diário Económico e a ETV. A Ongoing Strategy Investments tem consolidado as suas posições nos negócios ligados às telecomunicações e TIC. No Gráfico 6.3., apresentamos a informação disponível sobre lucros consolidados recentes.

Gráfico 6.3: Rentabilidade do Grupo Ongoing<sup>10</sup>



Fonte: site institucional

10) Os dados apresentados são os únicos disponíveis relativos aos últimos cinco exercícios.

### 6.3.5 Grupo Sonaecom

Criado em 1994, este grupo assumiu a atual designação (Sonaecom) em 1999. A Sonaecom, SGPS é hoje a sub-holding do grupo Sonae que gere as áreas das telecomunicações, Media e sistemas de informação.

Nas telecomunicações, a principal empresa é a Optimus (comunicações móveis e fixas). Nos sistemas de informação, as empresas detidas são a Bizdirect, a Mainroad, WeDo e Saphety. Nos mercados dos Media, o Grupo Sonaecom gere apenas uma grande marca, o jornal Público (ver Quadro 6.8.).

Quadro 6.8: Síntese dos dados identificativos do Grupo Sonaecom

<b>Empresa-mãe</b>	Sonaecom, SGPS, SA
<b>Sede</b>	Porto
<b>Data de Constituição</b>	1994
<b>Principais empresas do Grupo</b>	Media: Publico-Comunicação Social (jornal Público). Telecomunicações: Optimus. Software e sistemas de informação: Bizdirect, Mainroad, WeDo e Saphety.
<b>Principais associadas (percentagem não maioritária)</b>	Artes gráficas e impressão de jornais: Unipress. Radiodifusão sonora: Sociedade Independente de Radiodifusão Sonora (SIRS). Sistemas e tecnologias da informação: Infosystems, SSI Angola.
<b>Principais acionistas</b>	Sonae, SGPS (53,9%), France Télécom (20%).

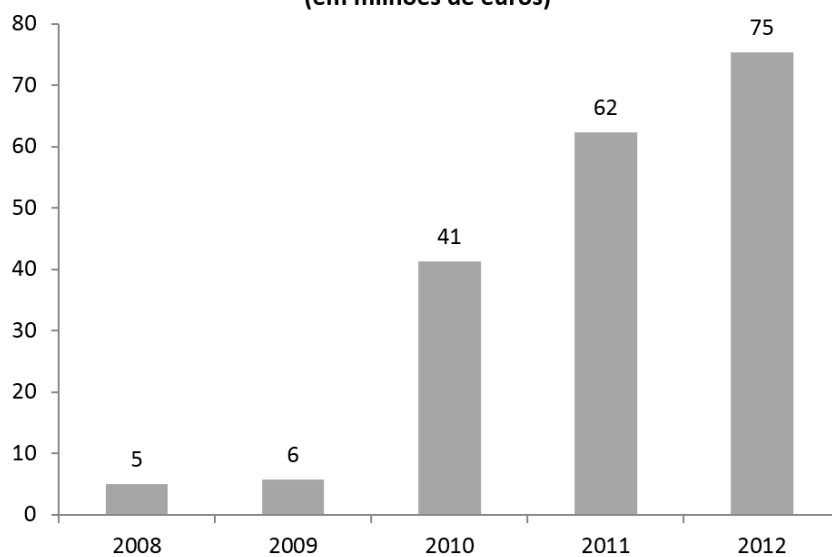
Fonte: Relatórios e Contas

O Público foi lançado pelo grupo em 1990 e tem assumido um papel relevante como diário generalista de referência. Não obstante as dificuldades económico-financeiras que afetam os mercados da imprensa, o grupo Sonaecom (cujo negócio central é as telecomunicações) tem mantido uma aposta nesta marca.

A possível transição para uma edição exclusivamente *online* é, no entanto, uma possibilidade real, que já foi equacionada pelos proprietários.

A Sonaecom assume-se cada vez mais como um grupo de telecomunicações e de sistemas de informação. O peso da área dos Media, onde está integrado o jornal Público é residual (inferior a 3%). Como demonstram o Gráfico 6.4. e o Quadro 6.9., o Grupo teve contas positivas nos últimos anos, influenciadas pelo bom desempenho das telecomunicações. As contas do jornal Público apresentaram, pelo contrário, desequilíbrios significativos (resultados operacionais negativos).

Gráfico 6.4: Rentabilidade do Grupo Sonaecom  
**Resultados Líquidos do Grupo Sonaecom**  
(em milhões de euros)



Fonte: Relatórios e Contas

Quadro 6.9: Indicadores e rácios do Grupo Sonaecom (valores em milhões de euros)

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Ativo</b>	1.973	1.920	1.862	2.037	1.901
<b>Capitais Próprios</b>	929	936	975	1.034	1.083
<b>Volume de Negócios</b>	976	949	921	864	825
<b>EBITDA</b> (Resultados antes de juros, impostos, depreciações e amortizações)	160	176	194	213	246
<b>Taxa de Rentabilidade dos Capitais Próprios</b> (Resultados Líquidos / Capitais Próprios)	0,6%	0,7%	4,2%	6,0%	7,0%
<b>Grau de Autonomia Financeira</b> (Capitais Próprios / Ativo)	47,1%	48,7%	52,4%	50,8%	57,0%

Fonte: Relatórios e Contas

Os dados consolidados do Grupo Sonaecom (acima referidos) podem ser considerados globalmente positivos. Não obstante uma quebra no volume de negócios entre 2008 e 2012 (-15,5%), o EBITDA cresceu ao longo de todo o período, atingindo 246 milhões de euros em 2012. Os resultados líquidos também cresceram ao longo do período, o que levou ao aumento significativo da rentabilidade dos capitais próprios (de 0,6% para 7,0%). O Grupo Sonecom apresentou, entre 2008 e 2012, níveis muito confortáveis de autonomia financeira: cerca de metade do ativo estava coberto por capitais próprios.

Como já foi referido, todos os grupos empresariais supracitados têm uma forte presença nos mercados dos Media, com estratégias (variáveis) de integração horizontal, diagonal e vertical. No que se refere ao sector da imprensa, principalmente no segmento dos jornais diários, deve-se mencionar que os grupos Cofina e Controlinveste têm assumido uma posição cada vez mais relevante (ver Quadro 6.10.).

Quadro 6.10: Diários portugueses com maior circulação em 2012

<b>Título</b>	<b>Tipo de conteúdos</b>	<b>Circulação média (em milhares)</b>	<b>Empresa editora</b>
Correio da Manhã	Informação geral	123,9	Presselivre (Grupo Cofina)
Destak*	Informação geral	78,5	Metro News Publicações (Grupo Cofina)
Jornal de Notícias	Informação geral	74,7	Global Notícias (Grupo Controlinveste)
Metro*	Informação geral	73,6	Transjornal (Grupo Cofina)
Record	Informação desportiva	56,3	Edisport (Grupo Cofina)
Público	Informação geral	31,0	Público Comunicação Social (Grupo Sonaecom)
Diário de Notícias	Informação geral	29,3	Global Notícias (Grupo Controlinveste)
O Jogo	Informação desportiva	23,9	Global Notícias (Grupo Controlinveste)
OJE	Informação económica	16,3	Megafin - Sociedade Editora
Diário Económico	Informação económica	14,6	S.T. & S.F. - Sociedade de Publicações (Grupo Ongoing)

\* Jornais gratuitos

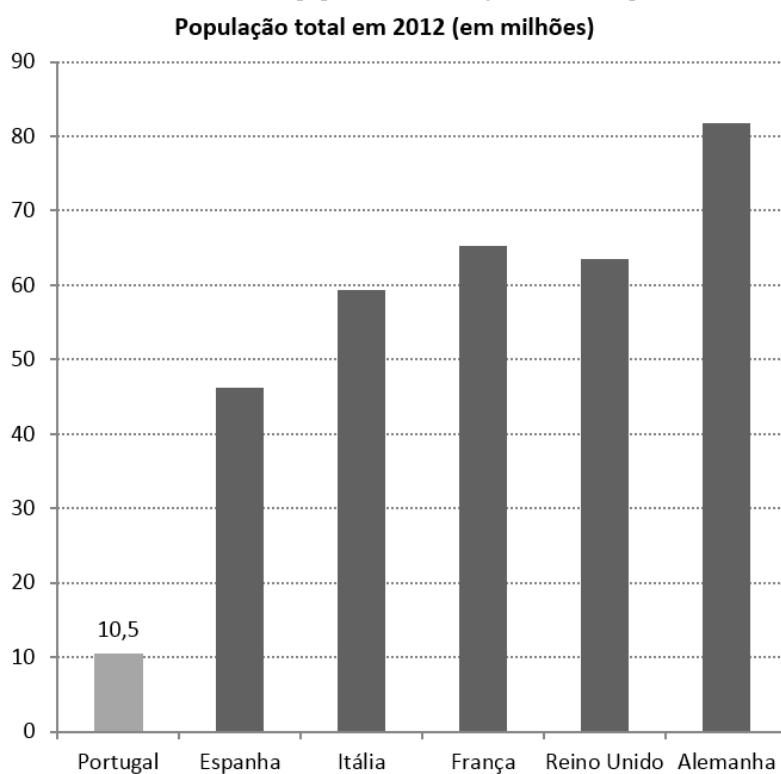
Fonte: APCT e Relatórios e Contas

O risco (já analisado) de desinvestimento do Grupo Sonaecom no jornal Público poderá significar, a prazo, o reforço das quotas de mercado dos outros grupos presentes no mercado de diários e o possível aumento dos índices de concentração.

## 6.4 Crescimento da imprensa em Portugal: condicionantes socioeconómicas

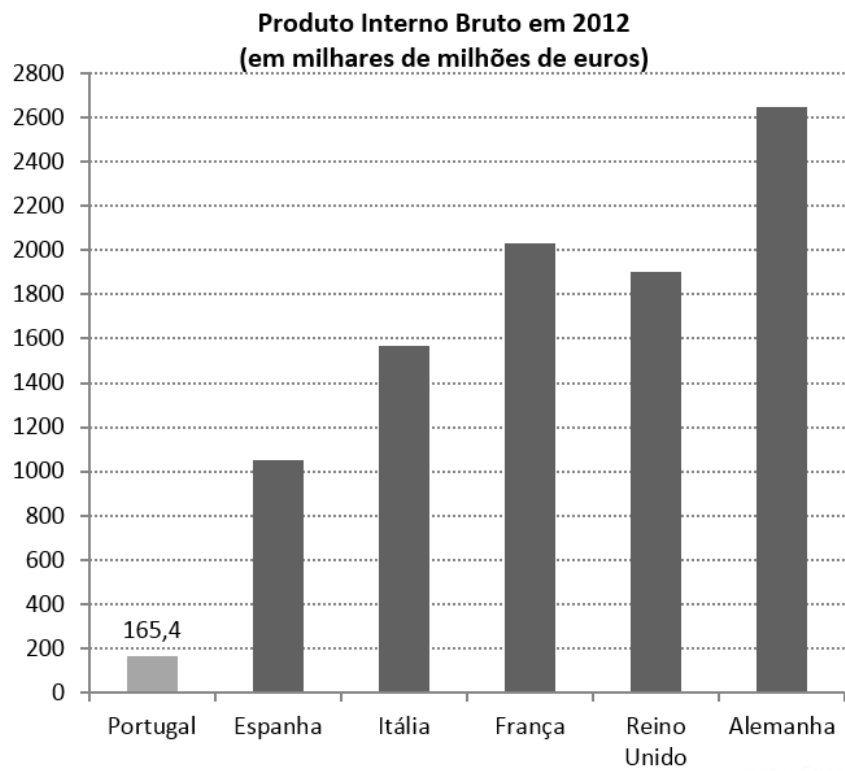
Em comparação com a maioria dos países da União Europeia, a economia portuguesa caracteriza-se pela sua fraca dimensão e baixo nível de riqueza (ver Gráficos 6.5, 6.6 e 6.7). Como já foi referido em capítulos anteriores, este tipo de economias têm menos condições para gerar, de forma endógena, mercados da imprensa ao mesmo tempo diversificados e rentáveis.

Gráfico 6.5: Dimensão da população de Portugal e de outros países da UE



Fonte: Eurostat

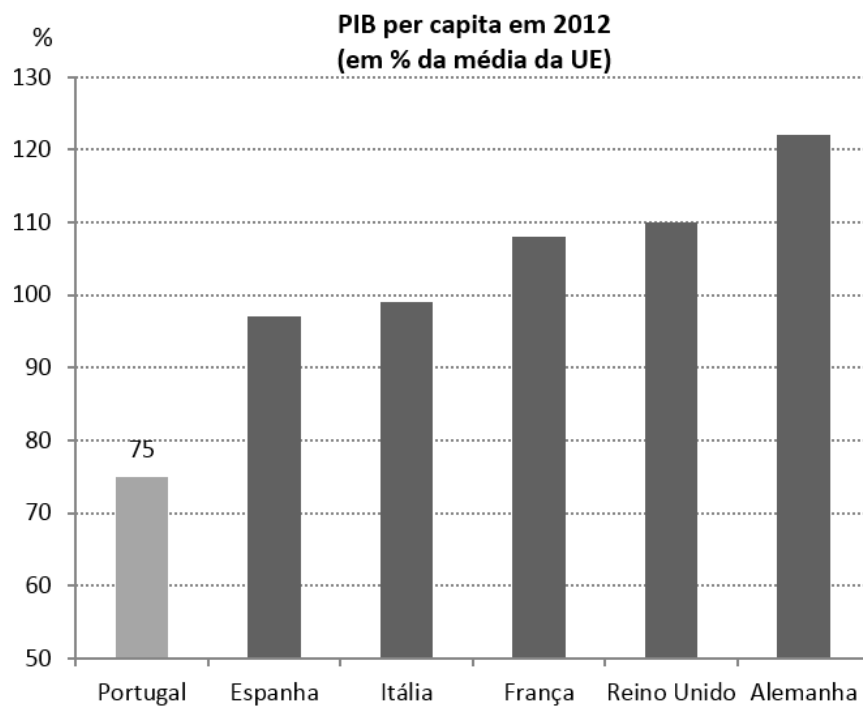
Gráfico 6.6: PIB de Portugal e de outros países da UE



Fonte: Eurostat



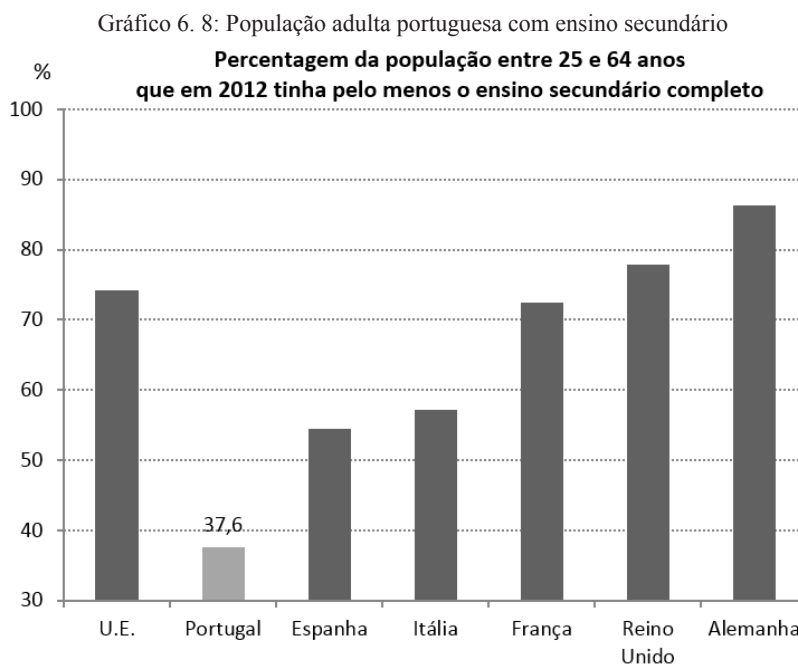
Gráfico 6.7: Produto por habitante em Portugal e noutros países da UE



Fonte: Eurostat

O número de leitores regulares de jornais está também fortemente condicionado pelos níveis de formação da população. O potencial de desenvolvimento dos mercados depende da proporção da população adulta que tem aptidões e formações suficientes para descodificar os conteúdos dos jornais. Esta questão torna-se particularmente relevante no consumo de imprensa de referência.

A sociedade portuguesa tem níveis de formação relativamente baixos em comparação com muitos Estados-membros da UE (ver Gráfico 6.8.). Trata-se de um problema que resulta de múltiplos fatores, cuja análise está fora do âmbito deste livro. Mas é importante sublinhar o padrão de desenvolvimento económico, político e social de Portugal no Século XX. Durante grande parte deste século, nomeadamente durante o Estado Novo, os elevados níveis de iliteracia não foram combatidos de forma incisiva. O aparecimento de um sector da imprensa livre e diverso acabou por acontecer somente na década de 70. Trata-se de um atraso significativo em relação à evolução dos mercados da imprensa de muitos países da UE.



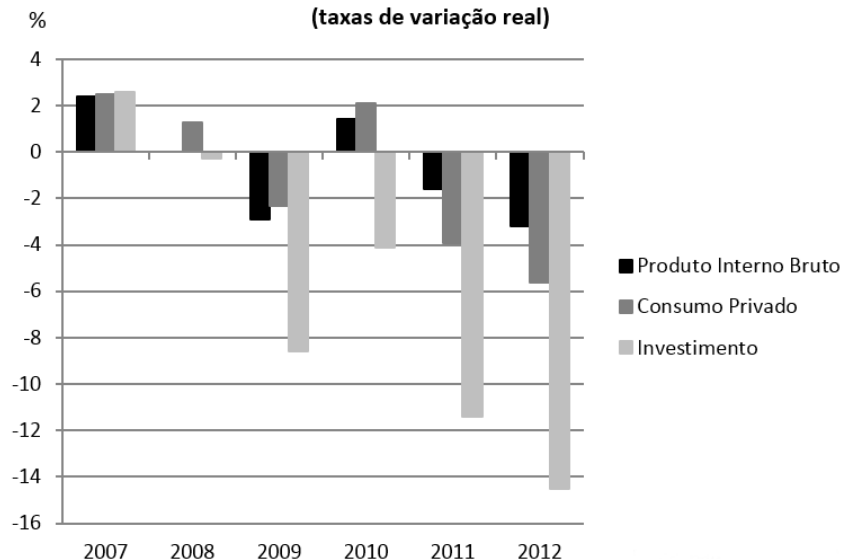
Fonte: Eurostat

As limitações socioeconómicas já mencionadas foram recentemente agravadas por uma profunda e duradoura recessão económica, que é uma importante ameaça para o sector dos Media.

A partir de 2008/09, a crise financeira internacional, assim como a crise da zona-euro, prejudicaram de forma significativa o funcionamento da economia portuguesa. Verificou-se uma quebra muito significativa da produção, investimento e rendimento das famílias (ver Gráficos 6.9. e 6.10.).

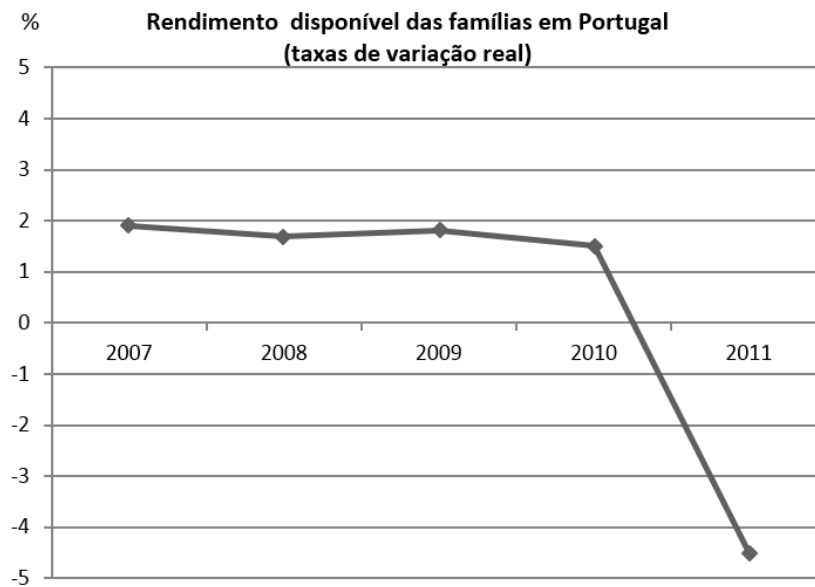
O acordo assinado entre Portugal e o FMI, Comissão Europeia e Banco Central Europeu, para viabilizar um empréstimo externo de 78 mil milhões de euros em 2011, implicou a adoção de drásticas medidas de austeridade. Estas medidas provocaram sucessivas contrações da procura interna, que afetaram, de uma forma generalizada, os agentes económicos privados. Os mercados da imprensa não poderiam deixar de se ressentir (ver Gráfico 6.11.).

Gráfico 6.9: Evolução da conjuntura macroeconómica  
**Indicadores macroeconómicos em Portugal**  
(taxas de variação real)



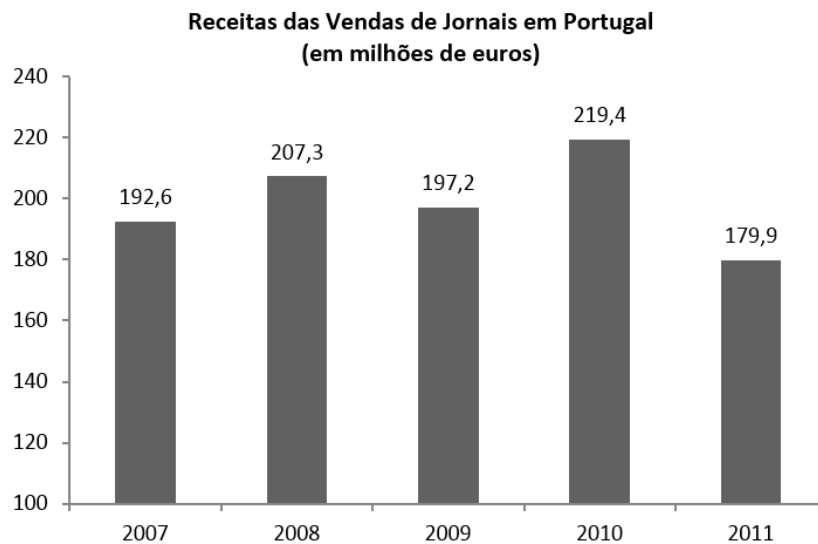
Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 6.10: Evolução dos rendimentos



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 6.11: Performance económica do sector da imprensa (jornais)



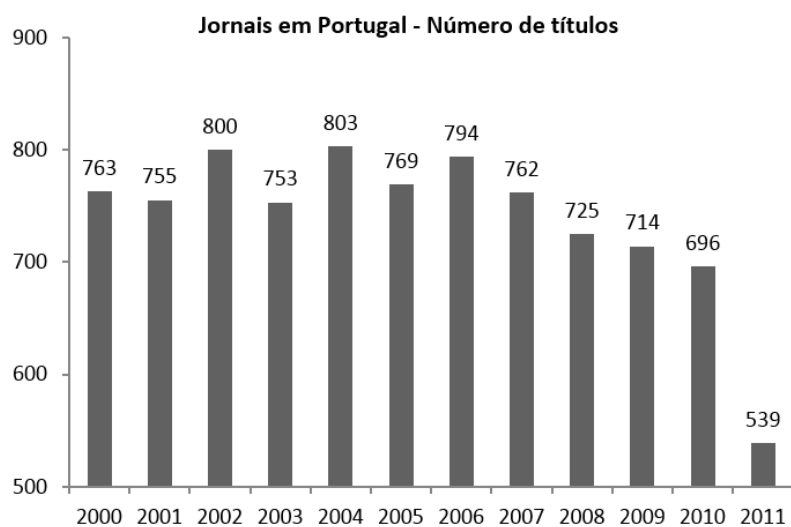
Fonte: Associação Portuguesa de Imprensa

De acordo com um estudo da consultora DBK, a faturação total das empresas da imprensa regista uma tendência decrescente desde 2008. O valor estimado para 2012 é de 565 milhões de euros, menos 11% em relação ao ano anterior. Este estudo conclui que o forte retrocesso do investimento publicitário e a desfavorável conjuntura económica afetou (e vai continuar a afetar) o volume de negócios sectorial.

## 6.5 Determinantes da viabilidade das empresas jornalísticas

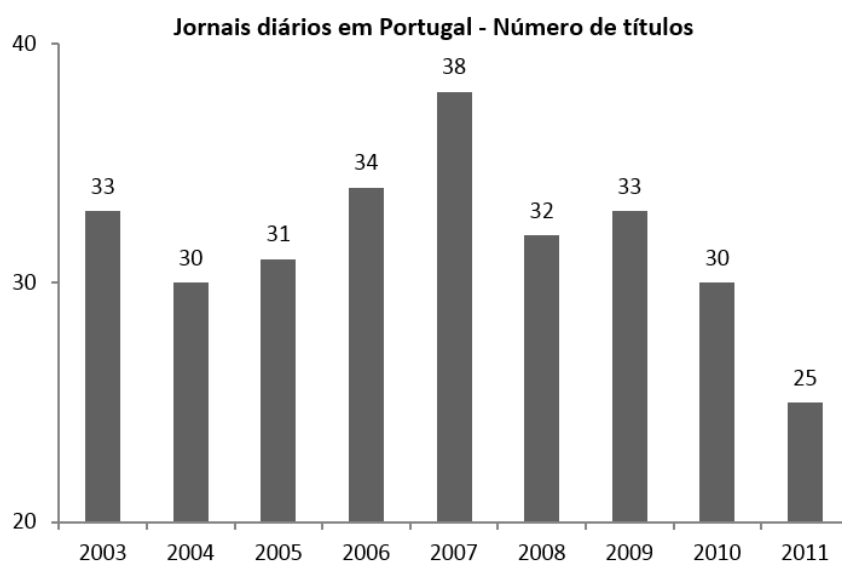
Tal como foi referido no capítulo anterior, na UE os jornais defrontam um conjunto de dificuldades de âmbito estrutural e conjuntural, onde se destacam as perdas de leitores e de investimento publicitário para os novos Media e a televisão. A realidade portuguesa não se afasta destas tendências, embora o enquadramento macroeconómico seja mais grave do que o que se verifica em muitos outros países. Sem surpresa, neste ambiente de crise económica e financeira, a número de títulos em circulação tem registado uma queda importante (ver Gráficos 6.12. e 6.13.).

Gráfico 6.12: Sector da imprensa (jornais)



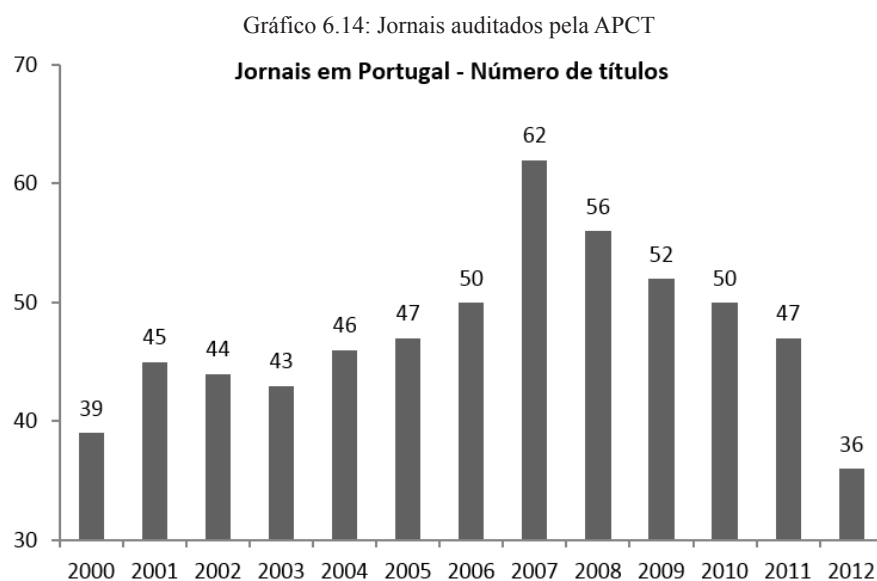
Fonte: INE

Gráfico 6.13: Segmento dos jornais diários



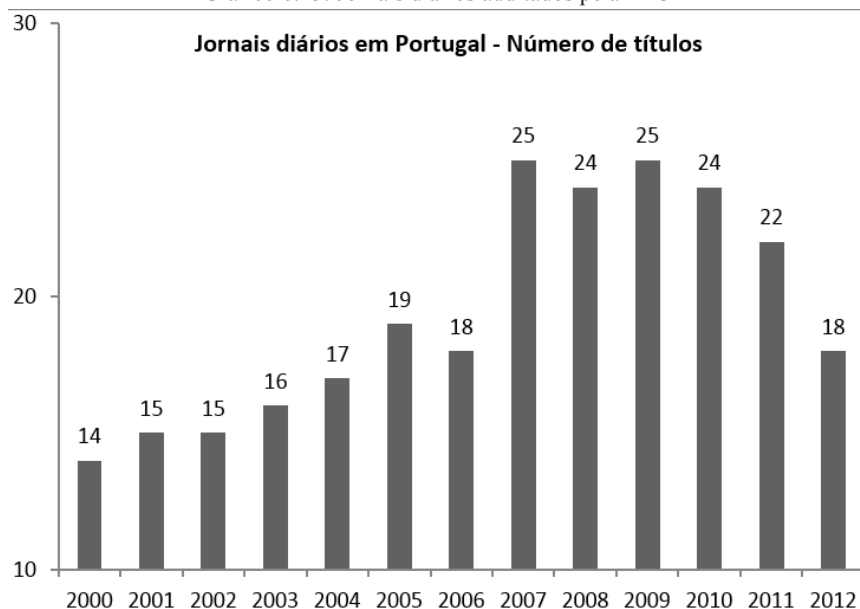
Fonte: INE

Em Portugal, os jornais de maior projeção são auditados pela Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação (APCT). Nos Gráficos 6.14. e 6.15., apresenta-se a evolução do número títulos auditados por esta associação.



Fonte: APCT

Gráfico 6.15: Jornais diários auditados pela APCT



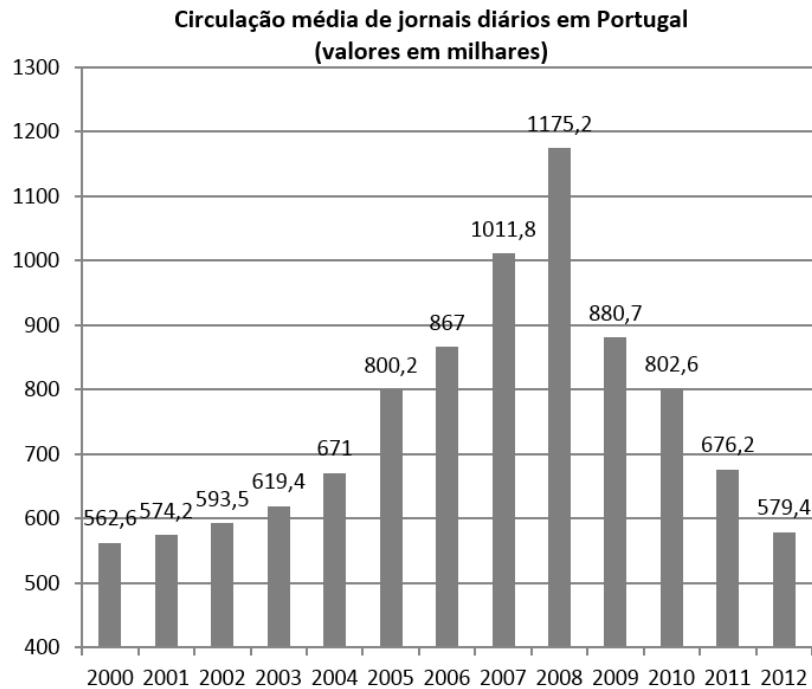
Fonte: APCT

Os dados da APCT mostram uma diminuição do número de títulos de 42% entre 2007 e 2012. No caso dos jornais diários, a queda é de 28%. Os níveis de circulação (vendas diretas, assinaturas e ofertas) são também paradigmáticos da crise que atravessa a indústria dos jornais. Entre 2007 e 2012, a circulação média de jornais diários diminuiu 42,7% (ver Gráfico 6.16.).

Nos dezoito jornais diários auditados pela APCT em 2012, existiam cinco generalistas pagos (Correio da Manhã, Diário de Notícias, Jornal i, Jornal de Notícias e Público), dois generalistas gratuitos (Destak e Metro), seis regionais (Açoriano Oriental, Diário As Beiras, Diário de Aveiro, Diário de Coimbra, Diário de Notícias da Madeira, Diário do Sul), três económicos (Diário Económico, Jornal de Negócios e OJE) e dois desportivos (O Jogo e Record).



Gráfico 6.16: Evolução dos níveis de circulação



Fonte: APCT

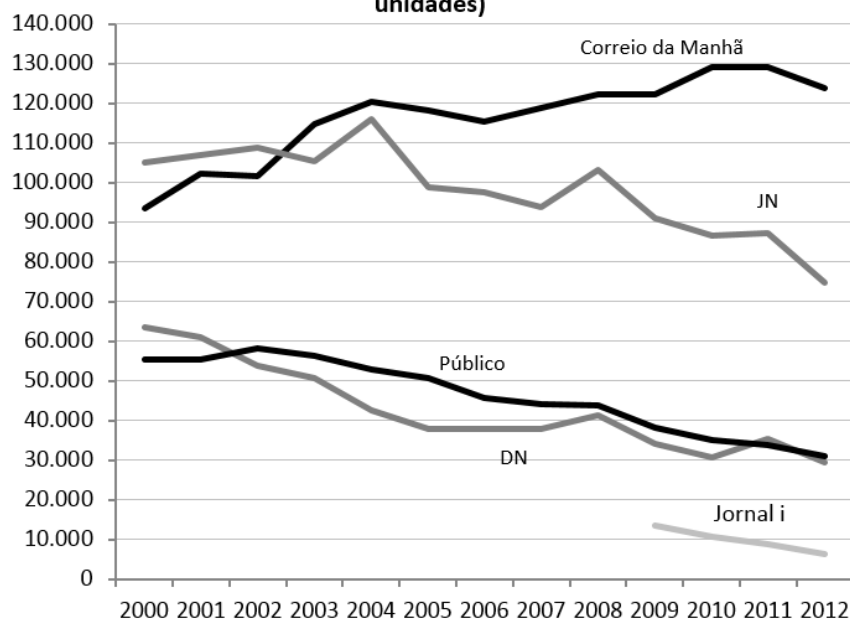
Ao analisarmos o segmento dos jornais diários pagos de informação geral (que é um terreno fértil para o pluralismo interno) observamos que, com exceção do jornal *Correio da Manhã*, os outros títulos têm sofrido quedas significativas, principalmente nos últimos anos (ver Gráfico 6.17.).

Duas das grandes referências do jornalismo diário, o *Diário de Notícias* e o *Público* passaram de níveis de circulação próximos de 60 mil unidades no início da década de 2000, para valores da ordem das 30 mil unidades no ano de 2012. E existem indícios de que em 2013, este cenário negativo se agravou. A própria subsistência destes títulos poderá ficar em causa, nomeadamente a do *Público*, que tem acumulado prejuízos crónicos. Como já foi referido, existem sinais de que o Grupo Sonaecom está a focalizar-se sobretudo nas áreas de

telecomunicações e sistemas de informação/digital, relegando o jornal Público para um plano secundário.

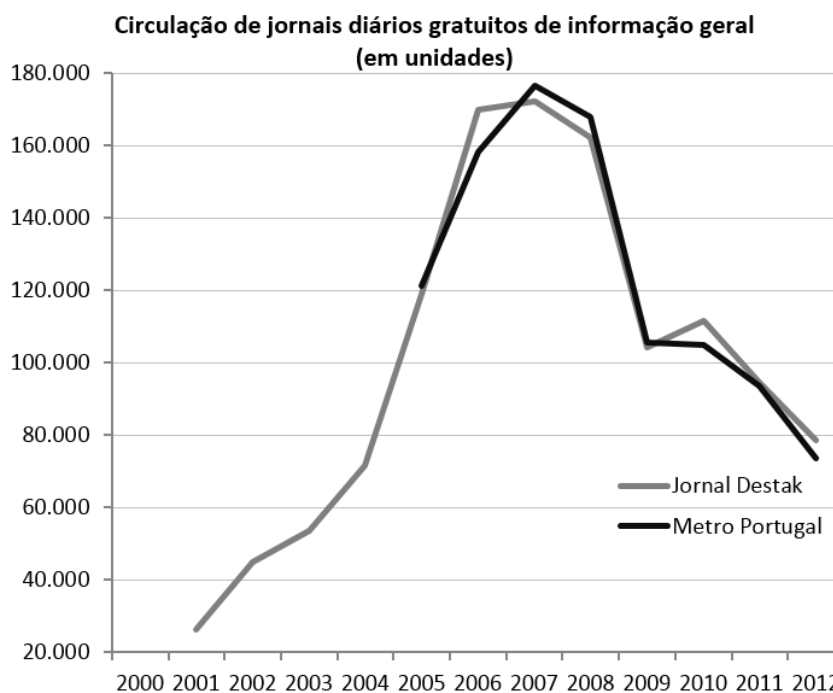
Os jornais gratuitos também sofrem um declínio significativo, apesar de terem entrado no mercado com fortes níveis de circulação (ver Gráfico 6.18.).

Gráfico 6.17: Evolução da circulação dos diários pagos generalistas  
**Circulação de jornais diários pagos de informação geral (em unidades)**



Fonte: APCT

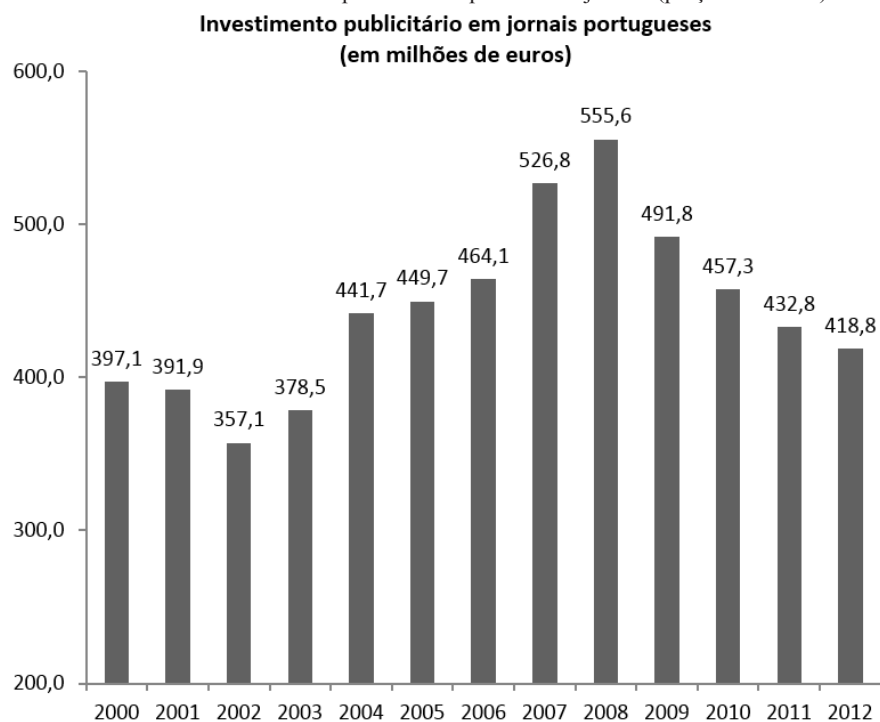
Gráfico 6.18: Evolução da circulação de diários gratuitos generalistas



Fonte: APCT

O investimento publicitário, que é um dos pilares das receitas da imprensa a par das vendas em banca e assinaturas, recuou de forma muito significativa nos últimos anos (ver Gráficos 6.19. e 6.20.), devido à conjuntura macroeconómica desfavorável e também à forte concorrência dos novos Media e da televisão.

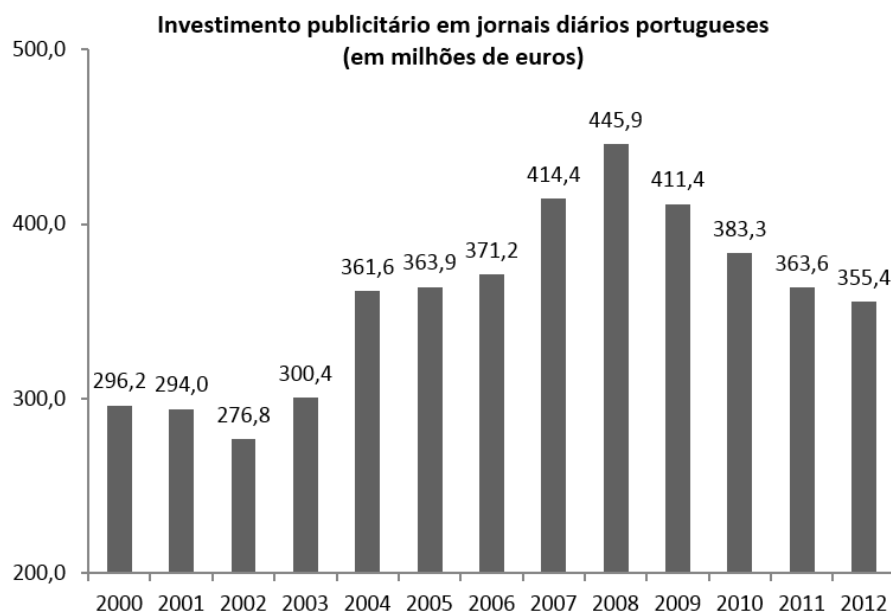
Gráfico 6.19: Investimento publicitário aplicado nos jornais (preços de tabela)



Fonte: Mediamonitor/ZenithOptimedia

No que se refere ao investimento publicitário nos jornais portugueses, observa-se uma queda de 24,6% entre 2008 e 2012. Quando ao segmento dos jornais diários, a diminuição atingiu cerca de 20,3% neste mesmo período.

Gráfico 6.20: Investimento publicitário aplicado nos jornais diários (preços de tabela)



Fonte: Mediamonitor/ZenithOptimedia

A análise SWOT (Quadros 6.11. e 6.12.) permite identificar os pontos fortes e fracos do sector dos jornais, assim como os riscos e oportunidades previsíveis.

Quadro 6.11: Análise SWOT Portugal (*strengths and weaknesses*)

Pontos fortes	Pontos fracos
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Boa presença online de vários títulos (Público, DN, Correio da Manhã, Diário Económico, Jornal de Negócios, Expresso...);</li> <li>- Tendência para a acumulação da venda de jornais (individualmente) a leitores com a venda de assinaturas a organizações e grandes empresas;</li> <li>- A integração dos jornais em grupos de Media favorece exploração de sinergias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os jornais têm perdido quota no mercado publicitário face a outros segmentos que apresentam preços mais competitivos, nomeadamente a televisão;</li> <li>- Os níveis médios de circulação têm estado tendencialmente em queda;</li> <li>- As receitas ligadas às vendas em banca têm registado uma tendência de queda;</li> <li>- Os Grupos com presença na imprensa denotam instabilidade financeira.</li> </ul>

Quadro 6.12: Análise SWOT Portugal (*opportunities and threats*)

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> <li>- A presença dos jornais em novas plataformas pode ser uma forma de recuperar mercado publicitário;</li> <li>- Existe um elevado número de leitores potenciais em língua portuguesa (fora de Portugal);</li> <li>- A produção de revistas de empresa cria oportunidades para as editoras de jornais oferecerem os seus conteúdos e valências (custom publishing);</li> <li>- A crise económica e a diminuição dos custos do trabalho podem permitir uma redução de custos nas editoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O mercado português, caracterizado por fraca dimensão e rendimento, limita os ganhos de escala e a diversificação;</li> <li>- As editoras podem perder capacidade competitiva em resultado da crise económica do País e das incertezas no seu modelo de negócio;</li> <li>- Os grandes anunciantes estão a desviar gastos em publicidade da imprensa para os Media audiovisuais e também para patrocínio de eventos e atividades em redes sociais;</li> <li>- Existe uma alteração dos hábitos de leitura (sobretudo nos mais jovens da população), com migração para o online;</li> <li>- Algumas empresas, que não pertencem ao sector do Media, estão a criar os seus próprios meios de comunicação social (revistas e Web TV);</li> <li>- A manter-se a tendência para o elevado desemprego, aumento de impostos e queda do rendimento das famílias, o consumo de jornais pode sofrer uma forte queda, comprometendo a viabilidade do sector.</li> </ul>

## 6.6 Conclusões

A imprensa portuguesa atravessa uma grave crise, que é revelada por vários indicadores financeiros, mas também por um conjunto de sinais de alarme do ponto de vista da proteção do pluralismo.

Um primeiro desses sinais de alarme prende-se com as importantes ameaças à viabilidade económica dos jornais, que colocam em causa as externalidades/ efeitos externos positivos da imprensa portuguesa. A diminuição dos níveis de circulação tem provocado uma queda significativa das receitas publicitárias. A contração económica dos últimos cinco anos amplificou as dificuldades estruturais. O número de títulos tem vindo a diminuir. A crise económica e as medidas de austeridade acentuaram as vulnerabilidades crónicas dos mercados portugueses, nomeadamente os baixos recursos de empresas e famílias e o reduzido número de consumidores potenciais de jornais.

Um segundo sinal de alarme é a integração progressiva dos principais jornais de cobertura nacional num número reduzido de grupos empresariais. Com efeito, este segmento da imprensa é dominado por Cofina, Controlinveste, Impresa, Sonaecom e Ongoing. No caso dos diários, os dois primeiros têm uma fatia de mercado particularmente elevada.

Em Portugal, os grupos económicos presentes no segmento dos jornais têm participações relevantes noutros mercados de Media ou de telecomunicações. A partilha de recursos que decorre deste tipo de estruturas empresariais melhora o potencial de eficiência, mas aumenta a tendência para a uniformização de produtos e serviços.

Um terceiro sinal de alarme é a inexistência de consensos para uma legislação específica sobre concentração dos Media. Este tipo de legislação, adotada em numerosos países da UE, pode ser uma forma eficaz e equilibrada de articular objetivos microeconómicos relevantes (economias de escala, economias de gama, sinergias, partilhas de recursos) com diversidade de projetos e prevenção de abusos de posição dominante.

O enquadramento regulamentar atual, da imprensa portuguesa, baseia-se na legislação geral da concorrência em articulação com a lei de imprensa. Uma das conclusões relevantes deste capítulo é que a lei de imprensa menciona a proteção

do pluralismo, embora de uma forma relativamente vaga. A criação da ERC, em 2005, pode ser considerado um passo importante para regular o segmento da imprensa, tendo em vista as dimensões e impactos dos seus conteúdos (que são potenciais bens-de-mérito). No entanto, a atividade da ERC tem sido mais direcionada para o segmento da televisão e a monitorização do pluralismo na imprensa tem-se revelado limitada.



## Conclusões finais

Analisámos as principais tendências do sector dos Media de Portugal e da UE, com destaque para as causas e efeitos associados à criação de grupos de comunicação social fortemente integrados horizontalmente, verticalmente e diagonalmente. A constituição de grandes grupos empresariais no mercado português foi o nosso objeto de estudo central, mas o enquadramento europeu foi um ponto de referência permanente.

As transformações estruturais nos mercados da comunicação social desde a década de 80 foram examinadas em função de dois temas essenciais: por um lado, a importância crescente do fator dimensão e as potencialidades económicas da concentração empresarial; por outro lado, os riscos (económicos e políticos) associados aos movimentos de concentração dos mercados. De entre esses riscos foram considerados os que se relacionam (direta e indiretamente) com o pluralismo.

O segmento da imprensa foi analisado de forma mais específica (com destaque para os jornais de cobertura nacional), uma vez que foi sujeito a importantes mutações microeconómicas e tecnológicas. O papel dos jornais como pilares tradicionais da democracia parece-nos ameaçado, pelo que foi um ponto central da nossa investigação.

Adotou-se uma linha teórica que incorporou características da Economia Política da Comunicação e da Economia dos Media. Procurámos uma integração entre análise económica e perspetiva histórica assim como um enfoque em valores como a justiça social e o bem público, que representam atributos da Economia Política.

No entanto, considerámos relevante manter pontos de contacto com o paradigma económico neoclássico. Utilizámos ferramentas tradicionais da Economia *mainstream*: análise das estruturas de mercado, do comportamento/ desempenho das empresas e da eficiência produtiva.

[Concentração dos Media e Pluralismo:

A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 211 - 224]

Ao longo do livro, acabámos por seguir um percurso caracterizado por articulações e complementaridades relevantes entre as duas correntes de pensamento científico anteriormente referidas.

A nossa pesquisa revelou que as Indústrias dos Media, na União Europeia, têm registado, desde a década de 80, níveis crescentes de concentração empresarial. As empresas do sector têm optado persistentemente por estratégias de maximização das quotas de mercado.

Nas duas últimas décadas, observa-se uma forte tendência para a expansão das empresas, seja através de crescimento interno ou de fusões e aquisições. A exploração das economias de escala e economias de gama, presentes em vários *outputs* dos Media, foi um motor fundamental destas transformações.

As fronteiras tradicionais que balizam os mercados de produtos e serviços têm-se vindo a desvanecer. Assim, também no sector da comunicação social, os mercados nacionais encontram-se abertos à penetração estrangeira, devido aos movimentos de globalização económica. No caso de Portugal, destaca-se a entrada recente de investimento angolano (Kento/Unitel e Newshold).

Os produtores nacionais deixaram de estar protegidos do exterior pelos elevados custos de transporte e comunicação ou por assimetrias de informação. A competição empresarial passou a ser global, como refere Hollifield (2004: 85).

As alterações tecnológicas aceleraram a queda das fronteiras entre mercados. Os processos de convergência tecnológica eliminaram as diferenças entre vários produtos e mercados na área dos meios de comunicação social e das telecomunicações. A digitalização – i.e. conversão de informação analógica em códigos binários – acelerou os processos de convergência.

A globalização dos mercados e a convergência tecnológica entre os Media tradicionais e outras indústrias (nomeadamente Telecomunicações e Radiodifusão) levaram as empresas a adotar novas estratégias, assentes no aumento da dimensão e diversificação.

A lógica da exploração de economias de escala e também de economias de gama (i.e. ganhos de eficiência através da diversificação) criou incentivos à expansão das quantidades fornecidas aos mercados, tanto ao nível doméstico como externamente. A globalização e a convergência criaram possibilidades adicionais para a reconfiguração de conteúdos e a sua distribuição em formatos

diversificados. Os próprios canais de distribuição tornaram-se mais diversos, tanto em termos geográficos como tecnológicos. As empresas ou grupos que conseguiram maiores níveis de concentração, diversificação e integração vertical tiveram melhores condições para explorar as mudanças que foram afetando as indústrias da comunicação social tradicional e dos novos Media.

O crescimento das empresas de comunicação social, tanto na UE como em Portugal, foi também uma resposta aos movimentos de concentração na indústria da publicidade, que se revela cada vez mais importante enquanto fonte de receitas.

De uma forma geral, a expansão das empresas de Media respondeu diretamente a uma grande valorização, por parte dos seus gestores e acionistas, do fator dimensão. Ser líder de mercado pode proporcionar ganhos muito importantes: vantagens competitivas, prestígio, relações privilegiadas com fornecedores e distribuidores e capacidade acrescida de influência sobre as condições económicas (preços, custos, rendimentos) e normativas (regulamentação, fiscalidade, “regras do jogo”) dos mercados.

Para crescerem e adquirirem a dimensão que consideram adequada, as empresas de Media adotaram estratégias de expansão diversas, nomeadamente o crescimento horizontal, o crescimento vertical, o crescimento diagonal e a internacionalização. Mas a criação, tanto em Portugal como na maioria dos países europeus, de oligopólios nos mercados de Media gerou novas preocupações e novos debates.

Como refere Downing (2011: 141), uma parte importante desses debates tendem a polarizar-se à volta de três questões essenciais. Por um lado, será que existe suficiente evidência empírica de que a propriedade dos Media está muito concentrada? Por outro lado, a concentração dos Media reduz, de forma significativa, a diversidade de perspectivas e informações sobre temas relevantes para o bom funcionamento da democracia? Por fim, será que concentração dos Media reduz, de forma significativa, a diversidade de produtos e serviços fornecidos, a preços competitivos, aos consumidores de conteúdos mediáticos?

O que se pode concluir é que não existe um consenso alargado nas respostas a estas questões. Mas a generalidade dos economistas políticos dos Media

considera que a concentração das Indústrias dos Media do Século XXI foi longe demais, mostrando-se cétricos sobre efeitos deste tipo de tendência.

Miège (2011: 91-96) observou que o controlo dos Media pode ter conexões relevantes com a conquista ou conservação de poder político, dando como exemplo os casos de Berlusconi (Itália) ou Hariri (Líbano). Baker (2007: 6-37) considera que o bom funcionamento dos sistemas democráticos depende de uma distribuição democrática do poder da comunicação dentro do espaço público. A dispersão do poder dos Media acaba por ser uma salvaguarda importante, uma vez que reduz o risco de abuso de poder comunicacional na escolha ou controlo dos governos. A existência de diversidade de operadores garante um maior enfoque na qualidade dos conteúdos.

Em Portugal, Sousa e Silva (2009: 89-94) observaram níveis excessivos de concentração mediática. Estas autoras concluíram que os legisladores atuaram como se a criação de grupos *multimedia* fosse uma tendência aceitável e até desejável. Na ausência de uma lei específica para a propriedade dos meios de comunicação social e apenas com legislação de âmbito sectorial, não foram estabelecidas barreiras efetivas à concentração.

Dentro da área da Economia (neoclássica) dos Media, a concentração empresarial tem sido observada com menos ceticismo, sendo frequentemente considerada como uma tendência natural, no quadro de sistemas económicos cada vez mais globalizados. Assim, têm sido assinalados vários ganhos económicos e financeiros associados à criação de grupos de comunicação social. Numa conferência sobre pluralismo dos Media e concentração em Portugal, em 2009, o economista Robert G. Picard defendeu que o sector da comunicação social português beneficiaria bastante se existissem apenas dois grupos de Media.

Os empresários e gestores (europeus e portugueses) têm defendido que os atuais níveis de concentração não podem, de forma alguma, ser considerados excessivos, uma vez que refletem a procura de eficiência e inovação num mercado globalizado. Como referimos no Capítulo 6, empresários como Pinto Balsemão (Impresa) ou Pais do Amaral (Media Capital) têm salientado que o crescimento dos grupos de Media portugueses é uma condição necessária para manter os principais meios de comunicação social em mãos nacionais.

Nas duas últimas décadas, acentuou-se o debate entre os defensores do modelo do Espaço Público, no qual os Media são vistos como servidores do interesse público e os defensores do modelo do Mercado, no qual os Media são vistos como produtores e distribuidores de produtos e serviços úteis, destinados a satisfazer a procura dos consumidores.

Detetámos um crescente predomínio da utilização dos conceitos e da linguagem do modelo do Mercado, tanto dentro das Indústrias dos Media como noutros campos da vida política e social. A análise dos Media a partir do modelo do Mercado assenta no princípio de que as necessidades da sociedade - informação, entretenimento e cultura - podem ser melhor satisfeitas através da iniciativa privada e de processos de troca livre, segundo as leis económicas da oferta e da procura. Esta perspectiva tem acentuado as potencialidades do mecanismo de mercado como regulador da produção e consumo de bens e serviços. De entre as principais vantagens assinaladas pelos defensores do modelo do Mercado, têm sido destacadas a promoção da eficiência, flexibilidade e inovação (Albarran, 2002: 16).

No entanto, existem riscos consideráveis associados à implementação de soluções de mercado livre no sector dos Media, uma vez que este produz certos *outputs* que não podem ser considerados bens privados. Nas situações onde os bens não são privados (tal como nos bens públicos ou bens-de-mérito), o resultado do funcionamento do mercado livre é frequentemente a subprodução, o subconsumo e a estagnação.

No caso específico das Indústrias dos Media, consideramos que existem argumentos sólidos no sentido de incluir os produtos e serviços que contêm informação no grupo dos bens-de-mérito. Pode-se pois concluir que é limitativa a inclusão da informação (fornecida pela imprensa, televisão, rádio ou novos Media) no grupo dos bens de consumo privados. A informação tem características particulares, nomeadamente no que se refere à existência de externalidades positivas e não-rivalidade no consumo, que colocam em causa a sua adequação a soluções de mercado livre (Priest, 1994: 10-16).

Nos mercados onde as empresas produzem e fornecem conteúdos informativos, o *output* tem um impacto significativo na coesão social e na capacidade dos cidadãos tomarem decisões esclarecidas sobre a sua vida política, económica

e social. Assim, consideramos fundamental que, tal como referem Croteau e Hoynes (2006: 40), governos, órgãos reguladores e instituições europeias sejam efetivos mediadores da tensão existente entre o papel dos Media na promoção da democracia e o seu estatuto de indústria maximizadora do lucro.

O que se tem observado, no entanto, é uma inação ao nível das instituições supranacionais, nomeadamente da Comissão Europeia. Esta inação implicou, na prática, a evolução progressiva para soluções económicas que consideramos demasiado “laissez faire”, tendo em consideração as especificidades das Indústrias dos Media.

No seio de várias instituições - nomeadamente no Parlamento Europeu e no Conselho da Europa - gerou-se com alguma frequência um ambiente de preocupação sobre os impactos do crescimento acelerado (algumas vezes desregulado) de empresas e grupos privados de comunicação social. No entanto, a resposta da Comissão Europeia a esta preocupação foi pouco assertiva e consistente.

A Comissão tem considerado que não possui meios legais para iniciar políticas de Media que incorporem valores políticos e culturais. Dentro desta instituição, a Direcção-Geral com maior poder é a que gere os assuntos da concorrência, conseguindo frequentemente sobrepor-se às outras Direcções-Gerais.

Como resultado dos fatores acima mencionados, verificou-se uma expansão assimétrica dos instrumentos de regulação da UE, que incentivaram de forma progressiva a concorrência nos mercados, mas não protegeram outros valores, nomeadamente a defesa do pluralismo político e cultural.

Desde a década de 90, o enquadramento regulamentar da UE (ao nível supranacional) assentou basicamente em dois pilares: as leis da concorrência e as políticas do audiovisual. A defesa do pluralismo nos Media poderia ter constituído um eventual terceiro elemento fundamental. No entanto, as propostas institucionais (nomeadamente directivas) sobre concentração e pluralismo não chegaram a ser aprovadas.

Nas duas últimas décadas, as pressões no sentido da liberalização do sector da comunicação social (originadas dentro e fora da UE) têm desafiado constantemente a forma como é regulado este tipo de atividade. Pode observar-se a implementação de soluções ligadas ao paradigma neoliberal (Freedman,

2008: 47), que se consubstanciaram em políticas dos Media baseadas na desregulamentação (redução do papel do Estado na atividade das Indústrias dos Media), na mercantilização (reconhecimento que as forças do mercado devem ter um carácter infiltrador nos vários meios de comunicação social), na privatização (venda de empresas detidas pelo Estado a agentes económicos privados) e na comercialização (criação de um ambiente que favoreça a comercialização de conteúdos).

As políticas dos Media da UE têm sido essencialmente desenhadas para facilitar a concorrência, a rentabilidade e a competitividade empresarial. Assim, pode-se concluir que a atividade reguladora das instituições europeias nos mercados dos Media refletiu, no essencial, os paradigmas do modelo do Mercado. O fracasso dos projetos de directiva sobre concentração da propriedade e o sucesso das directivas relacionadas com processos de convergência são paradigmáticos de tal orientação (Klimkiewicz, 2009: 68).

No entanto, é preciso sublinhar que os agentes políticos têm enfrentado um cenário económico bem mais complexo do que os seus predecessores no século passado. A globalização e o ritmo de transformação das estruturas empresariais são desafios consideráveis. A mundialização impõe restrições ao poder económico das instituições democráticas e os avanços tecnológicos afetam a capacidade de resposta das autoridades reguladoras. Os governos conseguem regular os seus Media domésticos mas é muito mais difícil e complexo enquadrar a atividade das organizações que estão fora da sua jurisdição direta. Assim, uma regulação eficaz dos mercados dos Media deverá necessariamente envolver vários governos e instituições europeias.

Ao nível da Comissão Europeia, consideramos que é crucial garantir uma conciliação entre a liberalização dos mercados, necessária para o surgimento de operadores competitivos em termos internacionais, e a criação de regras para promover a diversidade e o pluralismo nos mercados nacionais.

Existe algum consenso (tanto ao nível científico como político) no sentido de considerar que o pluralismo nos Media está associado à necessidade de os meios de comunicação social se orientarem para o interesse público e para a promoção da cidadania. No entanto, a forma como se conceptualiza o pluralismo depende

do prisma que se utiliza para avaliar o próprio papel dos Media nas sociedades modernas.

Por um lado, pode-se entender que os operadores deste sector são empresas produtoras de mercadorias, cuja prioridade é afetarem recursos de forma rentável e eficiente, num mercado cada vez mais globalizado. O interesse público resultará da própria dinâmica da iniciativa privada e da concorrência.

Dentro desta perspectiva, a acesso a informação útil e diversificada, por parte dos consumidores, será alcançado se os governos desregulamentarem os mercados dos Media. As próprias estratégias de gestão das empresas (para explorar nichos de mercado) acabarão por gerar bens e serviços valiosos para a sociedade. Existe, nesta abordagem, uma associação entre o que é popular e o que é do interesse público.

Por outro lado, pode-se entender que os Media são instituições incluídas num sistema social e político mais vasto, devendo promover ativamente a cidadania através da informação, da educação e da integração social. Nesta perspectiva, o interesse público só é servido se os conteúdos forem diversificados, inovadores e realistas (mesmo que não sejam populares). A diversidade é um vetor fundamental na missão dos Media de representar o leque de vozes e preferências do público. As políticas públicas devem evitar a desregulamentação e redefinir de forma flexível o paradigma do serviço público. Os proprietários das empresas devem ser incentivados, através de regulamentação específica, a promover a diversidade ao nível dos *outputs* e serviços que produzem e distribuem.

Os defensores do modelo do Espaço Público acentuam a importância deste último tipo de abordagem, que vai para além da simples (e redutora) contabilização do número de operadores.

A Comissão Europeia tem acolhido preferencialmente as lógicas do modelo do Mercado, com as conseqüentes preocupações de competição das empresas à escala global. Mas o Parlamento Europeu tem manifestado regularmente algumas reservas quanto à evolução do pluralismo político e cultural.

Para responder às preocupações do Parlamento Europeu, a Comissão Europeia comprometeu-se, em 2007, a desenvolver e publicar indicadores de pluralismo nos Media europeus. No entanto, esta importante iniciativa tem sido



(tal como outras neste plano) sucessivamente adiada<sup>1</sup>. Atualmente, não existe uma metodologia de avaliação de pluralismo nos Media que seja totalmente aceite e aplicada pelas instituições e Estados-membros da UE.

Numa perspetiva integrada sobre as várias dimensões do pluralismo, os trabalhos do Conselho da Europa têm-se debruçado regularmente sobre o papel dos Media nas sociedades modernas. Esta instituição considera que fixar limites à propriedade é condição necessária mas não suficiente. Outras medidas passam por garantir a existência de fontes de informação variadas e quotas de programação original.

Em termos de apoios do Estado, o Conselho de Europa considera relevantes os modelos centrados em operadores de serviço público, mas também as soluções baseadas em incentivos aos Media com carácter local/regional e aos meios de comunicação que representam línguas minoritárias. O pluralismo no ambiente digital também deve ser preservado.

Dentro da perspetiva do Conselho da Europa, a liberdade de acesso à informação implica que os cidadãos tenham a possibilidade de aceder a diversas informações, opiniões e ideias mas também, num contexto alargado, a uma variedade de aspetos e expressões culturais. A uniformidade nos Media, que pode gerar-se na aplicação rígida do modelo de Mercado, contribui para o conformismo e enfraquece a capacidade de aceder a outras perspetivas e opiniões alternativas.

No que se refere especificamente à imprensa da UE, tem-se observado uma tendência consistente para a liberalização da produção e da comercialização. As empresas têm competido nos chamados *two-sided markets*, que pressupõem clientes diferentes (leitores e anunciantes), com objetivos diversos e nem sempre convergentes. Mas como os jornais não são bens privados puros, as falhas de mercado são uma ameaça permanente à rendibilidade empresarial (Le Floch e Sonnac, 2005: 15-16).

Não obstante os avanços tecnológicos, as editoras de jornais ainda suportam um custo de produção do primeiro exemplar – o protótipo – muito elevado. Assim, o custo médio de produção de um jornal é considerável quando o número

---

1) O modelo Media Pluralism Monitor ainda não produziu resultados para todos os países da UE.

de exemplares é reduzido, baixando depois de forma significativa à medida que a produção aumenta. A dimensão mantém-se como um fator crítico de sucesso no segmento da imprensa (Picard, 2004: 115).

As editoras de jornais (e os grupos de Media a que pertencem) têm adotado estratégias específicas para melhorar a sua capacidade competitiva. No que se refere à maximização das vendas, tem-se apostado bastante na diversificação de conteúdos e de títulos, no quadro de processos de segmentação dos mercados.

A procura de nichos de mercado tornou-se uma prioridade, principalmente para as empresas e grupos que já tinham elevadas quotas nos seus negócios tradicionais. A possibilidade de se obter um importante volume de receitas ligadas à venda direta de conteúdos tem sido um fator que favorece bastante a segmentação dos negócios. Assim, os projetos de Media assentes em receitas mistas (vendas diretas e receitas publicitárias) são aqueles que têm gerado uma oferta mais variada.

As operações de fusão e aquisição realizadas nos mercados europeus da imprensa permitiram ganhos financeiros para as editoras, pese embora os riscos envolvidos nestas operações. Algumas empresas optaram por reestruturar-se com base em modelos menos complexos. A criação de *joint-ventures* permitiu ganhos importantes em termos de sinergias e partilha de competências (em Portugal, destaca-se o grupo Impresa). A cisão de empresas (*spin-off*) e alienação de certas parcelas de empresas (*sell-off*) também foram vetores importantes de mudança (em Portugal, destaca-se o grupo Cofina).

Não obstante as medidas de reestruturação e modernização das empresas, a situação do sector da imprensa é hoje algo frágil na grande maioria dos países da UE. A circulação paga de jornais tem vindo a cair, criando dificuldades consideráveis. A utilização, por parte de largas franjas da população, de meios de comunicação alternativos, nomeadamente a internet, limita consideravelmente o potencial de crescimento das empresas tradicionais.

O investimento publicitário tende, cada vez mais, a ser canalizado para os meios de comunicação concorrentes dos jornais, levando à queda ou estagnação das receitas. O próprio modelo de negócio dos *two-sided markets*, que garantiu viabilidade económica a muitos jornais, está em causa.

Em Portugal, a imprensa tem acompanhado as tendências europeias e atravessa uma grave crise. A deterioração económico-financeira tem sido muito acentuada desde o início da década de 2000, mas principalmente a partir de 2008. Verifica-se uma diminuição consistente do número de títulos de jornais.

Os grupos de Media portugueses que analisámos têm apresentado fragilidades, com vendas e lucros irregulares. Apenas o grupo Sonaecom revela um bom equilíbrio financeiro estrutural, o que se justifica pelo facto de estar centrado nas Telecomunicações, mantendo uma presença reduzida na imprensa, através do Público.

É possível detetar um conjunto de sinais de alarme tanto do ponto de vista económico-financeiro como do ponto de vista da proteção do pluralismo na imprensa portuguesa, nomeadamente no que se refere ao segmento dos jornais de cobertura nacional.

Um primeiro sinal de alarme prende-se com as importantes ameaças à viabilidade financeira das empresas. A diminuição dos níveis de circulação dos jornais tem provocado uma queda das receitas publicitárias. A recessão económica amplificou as dificuldades estruturais. A crise dos últimos anos (nomeadamente a partir de 2008) acentuou as fragilidades estruturais dos mercados de imprensa portugueses, nomeadamente os escassos recursos de empresas e famílias e o reduzido número de consumidores potenciais de jornais. A tradicional missão dos jornais enquanto fornecedores de bens-de-mérito está ameaçada.

Um segundo sinal de alarme é a integração dos principais jornais de cobertura nacional num número reduzido de grupos económicos (Cofina, Controlinveste, Impresa, Ongoing e Sonaecom). No caso da imprensa diária, os dois primeiros são claramente dominantes. As perspectivas de desinvestimento do grupo Sonaecom no jornal Público podem agravar os níveis de concentração.

Os grupos empresariais presentes no segmento dos jornais (acima referidos) têm participações muito relevantes noutros mercados de Media ou de Telecomunicações. A partilha de recursos que decorre deste tipo de estruturas empresariais melhora o potencial de eficiência, mas aumenta a tendência para a uniformização de produtos e serviços.

O terceiro sinal de alarme é a inexistência de consensos para uma legislação específica sobre concentração dos meios de comunicação social. Este tipo de

legislação, que já foi adotada em vários países de UE, pode ser uma forma eficaz de articular objetivos microeconómicos relevantes (economias de escala, economias de gama, sinergias, partilhas de recursos) com a diversidade de projetos e prevenção de abusos de posição dominante. O enquadramento regulamentar atual da imprensa portuguesa baseia-se na legislação geral da concorrência em articulação com a lei de imprensa. Esta última lei menciona a proteção ao pluralismo, embora de uma forma relativamente vaga. Em Portugal, a realidade da concentração é *multimedia*, mas não existe uma legislação transversal para o sector da comunicação social.

A criação da ERC, em 2005, pode ser considerada um passo importante, tendo em vista as dimensões e impactos dos conteúdos mediáticos (potenciais bens-de-mérito). No entanto, em termos da monitorização do pluralismo, constata-se que a ERC tem estado mais focalizada no segmento da televisão, em prejuízo de outros meios, nomeadamente da imprensa.

Carvalho, Cardoso e Figueiredo (2012: 276) concluíram que, nos termos da Constituição da República Portuguesa, os limites à concentração dos meios de comunicação social devem pautar-se pela ideia da defesa do pluralismo. Mas estes autores esclarecem que a Constituição não se limita a propugnar a diversificação em número das entidades proprietárias dos órgãos de comunicação de informação geral. O que é considerado relevante é o resultado a que deve conduzir essa diversificação, ou seja, a possibilidade efetiva de expressão e confronto das diversas correntes de opinião.

O desenvolvimento de uma imprensa plural em Portugal dependerá assim de certos pré-requisitos. Uma análise de Economia Política não se pode limitar a observar a realidade, mas deve explicitar valores e propor soluções. Assim, nestas conclusões finais, procurámos integrar estes princípios.

Em primeiro lugar, consideramos que é importante garantir alguma abundância de recursos no sistema económico. Desta forma, tanto os privados como o Estado poderão ser financiadores e/ou consumidores de conteúdos. Neste plano, todo o sistema dos Media português estará, nos próximos anos, dependente do sucesso ou insucesso das políticas macroeconómicas, tanto ao nível da UE como de Portugal.

Em segundo lugar, deve estar assegurada a melhor diversidade possível de operadores autónomos (pluralismo externo). Reconhecemos que indústrias com poucos operadores privados podem acabar por fornecer *outputs* com alguma variedade, através de segmentação de mercado. No entanto, no sector dos Media, os monopólios ou duopólios têm riscos e limitações significativos tanto do ponto de vista económico como político. Como refere Baker (2007: 16), em qualquer comunidade “a concentração da propriedade dos Media cria a possibilidade de um decisor individual exercer um poder enorme, desigual, não-democrático, pouco escrutinado e potencialmente irresponsável.” Ao nível do pluralismo externo, a alteração das políticas públicas (na UE e em Portugal) parece-nos um vetor importante, como tem referido repetidamente o Conselho da Europa.

Em terceiro lugar, apesar da consolidação de recursos entre as várias empresas de Media gerar frequentemente poupanças, consideramos que ela deve ser minimizada (sobretudo quando se trata de empresas de grupos diferentes). Desta forma, evita-se que os mesmos *inputs* (notícias, fotos e filmes de agências, etc.) sejam utilizados de forma sistemática por múltiplas redações.

Por fim, é essencial garantir diversidade de *outputs* (informativos mas também de entretenimento), o que tende a ocorrer se se verificarem as condições anteriores, mas também se existirem incentivos (privados e públicos) à inovação. É importante relembrar que os benefícios fiscais são uma boa ferramenta para promover empresas inovadoras.

Consideramos que é importante assegurar a viabilidade económica da imprensa (e dos Media em geral), mas sem perder de vista o papel fundamental dos meios de comunicação social no plano político e cultural. Este é o grande desafio para os próximos anos.



## Bibliografia

Albarran, A. (2002), *Media Economics – Understanding Markets, Industries and Concepts, Second Edition*, Iowa State Press, Iowa.

Alexander, A.; Owers, J.; Carveth, R.; Hollifield, C.A. e Greco, A.N. (ed.) (2004), *Media Economics, Theory and Practice*- 3rd edition, LEA, Mahwah.

Allais, M. (1999), *La mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance – L'évidence empirique*, Clément Juglar, Paris.

Baker, C.E. (2007), *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*, Cambridge University Press, Cambridge.

Bohman, J. (2000), *Public Deliberation – Pluralism, Complexity and Democracy*, MIT Press, New Baskerville.

Bustamante, E. (2003), *A Economia da Televisão – As estratégias de gestão de um media*, Campo das Letras, Porto.

Carvalho, A.; Cardoso, A. e Figueiredo, J. (2012), *Direito da Comunicação Social – 3ª edição*, Texto Editores, Alfragide.

Carveth, R. e Kretchmer S. (2002), “Policy options to combat the Digital Divide in Western Europe”, *Informing Science – Special Series on the Digital Divide*, Vol. 5, nº3.

Castells, M. (2002), *A Sociedade em Rede (A era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Vol. I)*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

[Concentração dos Media e Pluralismo:  
A imprensa portuguesa no contexto da União Europeia, pp. 225 - 240]

- Chakravartty, P. e Sarikakis K. (2006), *Media Policy and Globalization*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Collins, R.; Finn, A.; McFadyen, S. e Hoskins, C. (2001), “Public Service Broadcasting Beyond 2000: Is there a Future for Public Service Broadcasting?”, *Canadian Journal of Communication*, Vol.26, nº1.
- Cooper, M. (2005), “Building a Progressive, Democratic Media and Communications Sector”, in Cohen, E. D. (ed.), *News Incorporated: Corporate Media Ownership and Its Threat to Democracy*, Prometheus Books, New York.
- Croteau, D. e Hoynes W. (2006), *The Business of Media, Corporate Media and The Public Interest* – 2<sup>nd</sup> edition, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Curran, J. (2005), “Mediations of Democracy”, in Curran, J. e Gurevitch, M. (ed.), *Mass Media and Society*, 4<sup>th</sup> edition, Hodder Arnold, London.
- Downing, J. (2011), “Media Ownership, Concentration, and Control: The Evolution of Debate” in Wasko, J.; Murdock, G. e Sousa, H. (ed.), *The Handbook of Political Economy of Communications*, Wiley-Blackwell, West Sussex.
- Doyle, G. (2002), *Media Ownership*, Sage Publications, London.
- Doyle, G. (2007), “Undermining Media Diversity: Inaction on Media Concentrations and Pluralism in the EU”, in Sarikakis, K. (ed.), *Media and Cultural Policy in the European Union*, Rodopi, Amsterdam.
- Doyle, G. (2013), *Understanding Media Economics* – 2<sup>nd</sup> edition, Sage Publications, London.
- Estefanía, J. (1996), *A Nova Economia*, Editorial Presença, Lisboa.



- Esteves, J.P. (2003), *Espaço Público e Democracia: comunicação, processos de sentido e identidades sociais*, Edições Colibri, Lisboa.
- Faustino, P. (2004), *A Imprensa em Portugal - Transformações e Tendências*, Media XXI, Lisboa.
- Faustino, P. (coord.) (2011), *Pluralismo, Concentração e Regulação dos Media* – 2ª edição, Media XXI, Lisboa. Esta obra resulta de um estudo-piloto intitulado “Impacto das TIC na cidadania e no pluralismo da informação” levado a cabo pela Associação Portuguesa de Imprensa e pela Media XXI, Consulting & Research.
- Faustino, P. e González, R. (2011), *Gestão Estratégica e Modelos de Negócio – O caso da indústria de mídia*, Media XXI, Lisboa.
- Faustino, P. (coord.) (2014), *Pluralismo dos Media - Indicadores de Mercado e Grupos Empresariais em Portugal e na Europa*, Media XXI, Lisboa.
- Freedman, D. (2008), *The Politics of Media Policy*, Polity Press, Cambridge.
- Gandy Jr., O. (1997), “The Political Economy Approach: A Critical Challenge” in Golding P. e Murdock G. (ed.), *The Political Economy of the Media* - Volume I, Edward Elgar, Cheltenham.
- Garnham, N. (2000), *Emancipation, the Media and Modernity: Arguments about the Media and Social Theory*, Oxford University Press, Oxford.
- Giddens, A. (2006), *O Mundo na Era da Globalização* - 6ª edição, Editorial Presença, Lisboa.
- Gurevitch, M. e Blumler, J. (1990), “Political Communication Systems and Democratic Values”, in Lichtenberg, J. (ed.), *Democracy and the Mass Media*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Gustafsson, K. (2006), “Origins and Dynamics of Concentration” in Doyle G. (ed.), *The Economics of the Mass Media*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Harcourt, A. (2005), *The European Union and the Regulation of Media Markets*, Manchester University Press, Manchester.
- Hollifield, C.A. (2004), “The Economics of International Media”, in Alexander, A.; Owers, J.; Carveth, R.; Hollifield, C.A. e Greco, A.N. (ed.), *Media Economics – Theory and Practice* – 3<sup>rd</sup> edition, LEA, Mahwah.
- Hutchison, D. (1999), *Media Policy – An Introduction*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Hutchison, D. (2007), “The EU and the Press: Policy or Non-Policy?” in Sarikakis, K. (ed.), *Media and Cultural Policy in the European Union*, Rodopi, Amsterdam.
- Iosifides, P. (1997), “Pluralism and Media Concentration Policy in the European Union”, *Javnost/The Public*, Vol.4, nº1.
- Klimkiewicz, B. (2005), “Media Pluralism: European Regulatory Policies and the Case of Central Europe”, *EUI Working Papers* (RSCAS Nº 2005/19).
- Klimkiewicz, B. (2009), “Is the Clash of Rationalities Leading Nowhere? Media Pluralism in European Regulatory Policies”, in Czepek A.; Hellwig M. e Nowak E. (ed.), *Press Freedom and Pluralism in Europe – Concepts and Conditions*, Intellect, Bristol.
- Klimkiewicz, B. (2010), “Structural Media Pluralism”, *International Journal of Communication*, Vol. 4.
- Krugman, P.; Wells, R. e Graddy, K. (2008), *Economics - European Edition*, Worth Publishers, New York.

- Le Floch, P. e Sonnac, N. (2005), *Économie de la presse*, La Découverte, Paris.
- Martins, L. O. (2006), *Mercados Televisivos Europeus – Causas e efeitos das novas formas de organização empresarial*, Porto Editora, Porto.
- Mattos, S. (2011), “Desafios do jornalismo na era digital”, in Brittos V. (org.), *Economia Política da Comunicação: convergência tecnológica e inclusão digital*, Mauad X, Rio de Janeiro.
- McQuail, D. (1992), *Media Performance: Mass Communication and the Public Interest*, Sage Publications, London.
- Miège, B. (1997), «Les industries de la culture et de l’information à l’ère des nouveaux médias et des réseaux de diffusion» in Beaud P.; Flichy P.; Pasquier, D. e Quéré L. (ed.) *Sociologie de la Communication*, Reseaux, Paris.
- Miège, B. (2011), “Theorizing the Cultural Industries – Persistent Specificities and Reconsiderations” in Wasko, J.; Murdock, G. e Sousa, H. (ed.), *The Handbook of Political Economy of Communications*, Wiley-Blackwell, West Sussex.
- Mosco, V. (2009), *The Political Economy of Communication* – 2<sup>nd</sup> edition, Sage Publications, London.
- Mullainathan, S. e Shleifer, A. (2005), “The Market for News”, *American Economic Review*, Vol. 95, nº 4.
- Murdock, G. (2006), “Transformações continentais: capitalismo, comunicação e mudança na Europa” in Sousa H. (org.), *Comunicação, Economia e Poder*, Porto Editora, Porto.

- Musgrave, R. (1957), “A Multiple Theory of Budget Determination”, *Finanzarchiv*, N.F. 17.
- Owers, J.; Carveth, R. e Alexander A. (2004), “An Introduction to Media Economics Theory and Practice” in Alexander, A.; Owers, J.; Carveth, R.; Hollifield, C.A.; e Greco, A.N. (ed.), *Media Economics, Theory and Practice* – 3<sup>rd</sup> edition, LEA, Mahwah.
- Picard, R.G. (2004), “The Economics of the Daily Newspaper Industry” in Alexander, A.; Owers, J.; Carveth, R.; Hollifield, C.A.; e Greco, A.N. (ed.), *Media Economics, Theory and Practice* – 3<sup>rd</sup> edition, LEA, Mahwah.
- Picard, R.G. (2011), *The Economics and Financing of Media Companies* – 2<sup>nd</sup> edition, Fordham University Press, New York.
- Priest, W. C. (1994), “The Character of Information: Characteristics and Properties of Information Related to Issues Concerning Intellectual Property”, publicado *online*: [http://w2.eff.org/Infrastructure/Govt\\_docs/cits\\_nii\\_framework\\_ota.report](http://w2.eff.org/Infrastructure/Govt_docs/cits_nii_framework_ota.report).
- Puppis, M. (2009), “Media Regulation in Small States”, *The International Communication Gazette*, Vol. 71(1-2).
- Samuelson, P. e Nordhaus W. (2010), *Economia* - 19<sup>a</sup> edição, McGraw Hill-Bookman, Lisboa.
- Santos, L.C. (2010), “A nova esfera pública na digitalização: configurações do espaço público mediático”, in Brittos V. (org.), *TV digital, Economia Política e Democracia*, Editora Unisinos, São Leopoldo.
- Santos, R. (2007), *Indústrias Culturais – Imagens, Valores e Consumos*, Edições 70, Lisboa.

- Sarikakis, K. (2007), “The Place of Media and Cultural Policy in the EU”, in Sarikakis, K. (ed.), *Media and Cultural Policy in the European Union*, Rodopi, Amsterdam.
- Silva, E.C. (2004), *Os Donos da Notícia - Concentração da Propriedade dos Media em Portugal*, Porto Editora, Porto.
- Silva, E.C. (2008), “Concentração: debate em torno do pluralismo e da diversidade”, in Martins, M.L. e Pinto, M. (org.), *Comunicação e Cidadania – Actas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação*, Universidade do Minho, Braga.
- Silva, E.C. (2012), *Pluralismo e diversidade nos Media em Portugal – A blogosfera política em rede*, Tese de Doutoramento em Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, Braga.
- Silva, E.C. (2013), “Regulando pluralismo e diversidade em Portugal: uma equação sem cidadãos”, *Observatorio (OBS\*)*, Vol.7 - n.º1 (2013).
- Sousa, H. (1994), “Portuguese Media: New Forms of Concentration”, comunicação apresentada na Secção de Economia Política da Conferência Científica da International Association for Mass Communication Research (IAMCR), Seul, Coreia do Sul, 3-8 de Julho de 1994.
- Sousa, H. e Silva, E.C. (2009), “Keeping Up Appearances: Regulating Media Diversity in Portugal”, *The International Communication Gazette*, Vol. 71(1-2).
- Sousa, H. (2011), “Economia Política dos Media: origens e percursos, características nucleares e grandes temáticas”, *Alicerces, Revista de Investigação, Ciência, Tecnologia e Artes*, Ano IV, Nº 4.

- Sousa, H. e Lameiras, M. (2013), “Portugal” in Sousa, H.; Trützschler, W.; Fidalgo, J. e Lameiras, M. (ed.) *Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis*, CECS - Universidade do Minho, Braga.
- Splichal, S. (1999), “Using the principal of publicity to create public service media”, publicado *online*: <http://www.waccglobal.org/en/19993-changing-perspectives-in-europe-today/818-Using-the-principle-of-publicity-to-create-public-service-media--.html>.
- Steger, M.B. e Roy, R.K. (2010), *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Van Cuilenburg, J. (2007), “Media diversity, competition and concentration: Concepts and Theories”, in De Bens, E. (ed.) *Media Between Culture and Commerce*, Changing Media – Changing Europe Series, Vol. 4, Intellect, Bristol.
- Ward, D. (2002), *The European Union Democratic Deficit and the Public Sphere: An Evaluation of the EU Media Policy*, IOS Press, Amsterdam.
- Wasko, J. (2006), “Estudando a Economia Política dos Media e da Informação” in Sousa H. (org.), *Comunicação, Economia e Poder*, Porto Editora, Porto.
- Wasko, J.; Murdock, G. e Sousa, H. (2011), “Introduction: The Political Economy of Communications – Core Concerns and Issues” in Wasko, J.; Murdock, G. e Sousa, H. (ed.), *The Handbook of Political Economy of Communications*, Wiley-Blackwell, West Sussex.
- Weezel, A. (2008), “Newspapers Investors in Europe”, in Scholz, C. e Eisenbeis U. (ed.), *Looking to the Future of Modern Media Management – Changes, Challenges, Opportunities*, Media XXI, Lisboa.

## Estudos/Relatórios e Bases de Dados

Associação Portuguesa da Imprensa (site institucional): [www.apimprensa.pt](http://www.apimprensa.pt).

Associação Portuguesa para o Controlo da Tiragem e Circulação (APCT),  
*Boletim Informativo Jan/Out 2012*.

Associação Portuguesa para o Controlo da Tiragem e Circulação (site  
institucional): [www.apct.pt](http://www.apct.pt).

Banco de Portugal (site institucional): [www.bportugal.pt](http://www.bportugal.pt).

Cofina (site institucional): [www.cofina.pt](http://www.cofina.pt).

Cofina, SGPS, *Relatório e Contas 2007*.

Cofina, SGPS, *Relatório e Contas 2008*.

Cofina, SGPS, *Relatório e Contas 2009*.

Cofina, SGPS, *Relatório e Contas 2010*.

Cofina, SGPS, *Relatório e Contas 2011*.

Cofina, SGPS, *Relatório e Contas 2012*.

Controlinveste (site institucional): <http://www.controlinveste.pt>.

Council of Europe's Committee of Experts on Media Concentrations and  
Pluralism (1994), "The Activity Report of the Committee of Experts  
on Media Concentrations and Pluralism", submitted to the 4<sup>th</sup> European  
Ministerial Conference on Mass Media Policy (Prague).

Council of Europe – Media Division (2003), “Media Diversity in Europe” – report prepared by the AP-MD – Advisory Panel to the CDMM on media concentrations, pluralism and diversity questions.

Council of Europe – Directorate General of Human Rights and Legal Affairs (2009), “Methodology for monitoring media concentration and media content diversity” report prepared by the Group of Specialists on Media Diversity (MC-S-MD).

Council of Europe – Commissioner for Human Rights (2011), “Media Pluralism and Human Rights” Issue Discussion Paper, CommDH (2011)43.

DBK (2013), “Imprensa Escrita – 2ª edição” em *Estudo Sectores Portugal*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (site institucional): [www.erc.pt](http://www.erc.pt).

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), *Relatório de Regulação de 2009*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), *Relatório de Regulação de 2010*.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), *Relatório de Regulação de 2011*.

European Broadcasting Union (1998), “The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow” relatório publicado em [www.ebu.ch](http://www.ebu.ch).

European Commission (2009), “Media in the Information Society” in website Europa: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/media/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/media/index_en.htm).



European Commission (2012), “Media Freedom and Pluralism” *in* website Europa: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism>.

European Commission/Joint Research Centre (2012) “Statistical, Ecosystems and Competitiveness Analysis of the Media and Content Industries: The Newspaper Publishing Industry” estudo publicado em <http://is.jrc.ec.europa.eu>.

European Commission – High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013), “A free and pluralistic media to sustain European democracy”, relatório publicado em <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism>.

European University Institute – CMPF (2013), “European Union Competencies in respect of Media Pluralism and Media Freedom”, relatório publicado em <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/media-freedom-and-pluralism>.

Eurostat (site institucional): <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Impresa (site institucional): [www.impresa.pt](http://www.impresa.pt).

Impresa, SGPS, *Relatório e Contas 2007*.

Impresa, SGPS, *Relatório e Contas 2008*.

Impresa, SGPS, *Relatório e Contas 2009*.

Impresa, SGPS, *Relatório e Contas 2010*.

Impresa, SGPS, *Relatório e Contas 2011*.

Impresa, SGPS, *Relatório e Contas 2012*.

Instituto Nacional de Estatística (site institucional): [www.ine.pt](http://www.ine.pt).

Instituto Nacional de Estatística, *Indicadores Sociais* 2006.

Instituto Nacional de Estatística, *Indicadores Sociais* 2007.

Instituto Nacional de Estatística, *Indicadores Sociais* 2008.

Instituto Nacional de Estatística, *Indicadores Sociais* 2009.

Instituto Nacional de Estatística, *Indicadores Sociais* 2010.

Instituto Nacional de Estatística, *Indicadores Sociais* 2011.

K.U.Leuven – ICRI (lead contractor) (2009), “Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States – Towards a Risk-Based Approach”. Prepared for the European Commission Directorate-General Information Society and Media, SMART 007A 2007-0002.

Media Capital (site institucional): <http://www.mediacapital.pt>.

Observatório da Comunicação (Obercom): [www.obercom.pt](http://www.obercom.pt).

Ongoing Strategy Investments, SGPS (site institucional): [www.ongoing.com](http://www.ongoing.com).

Sindicato dos Jornalistas (2003), “Por uma agenda dos poderes públicos para os Media”, relatório entregue na Assembleia da República.

Sonaecom, SGPS (site institucional): [www.sonae.com](http://www.sonae.com).

Sonaecom, SGPS, *Relatório e Contas* 2007.

Sonaecom, SGPS, *Relatório e Contas* 2008.

Sonaecom, SGPS, *Relatório e Contas 2009*.

Sonaecom, SGPS, *Relatório e Contas 2010*.

Sonaecom, SGPS, *Relatório e Contas 2011*.

Sonaecom, SGPS, *Relatório e Contas 2012*.

Turku School of Economics and Business Administration (TSEBA) and Rightscom Ltd (2005), “Publishing Market Watch Final Report”, report submitted to the DG Enterprise, European Commission.

Universidade Católica Portuguesa/Porto – Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada (2013), “Caracterização dos principais grupos económicos de comunicação social e sua evolução no período 2007-2012”, relatório publicado em Novembro de 2013.

Ward, D. (2006), Final Report on the study commissioned by the MC-S-MD “The Assessment of content diversity in newspapers and television in the context of increasing trends towards concentration of Media markets”, MC-S-MD (2006) 001, Council of Europe.

World Association of Newspapers and News Publishers (site institucional): <http://www.wan-ifra.org>.

## Legislação e outros documentos oficiais

Assembleia da República, proposta de lei nº 215/X (*Lei do pluralismo e da não concentração nos meios de comunicação social*).

Assembleia da República, Lei 19/2012 de 8 de Maio (*Regime Jurídico da Concorrência*).

Assembleia da República, Lei nº 2/99 de 13 Janeiro (*Lei de Imprensa*).

Assembleia da República, Lei nº 53/2005 de 8 Novembro (*Criação da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social*).

Council of Europe - Committee of Ministers (1999), *Recommendation N. r (99) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Measures to Promote Media Pluralism*.

Council of Europe - Committee of Ministers (2007), *Recommendation CM/Rec.(2007)2 of the Committee of Ministers to Member States on Media Pluralism and Diversity of Media content*.

Directiva 89/552/CEE do Conselho, de 3 de Outubro de 1989, relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao exercício de actividades de radiodifusão televisiva.

Directiva 90/387/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa à implementação do mercado interno de serviços de telecomunicações através do fornecimento de uma rede aberta (*Open Network Provision*).<sup>2</sup>

European Commission (1992), *Green Paper on Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: An Assessment of the Need for Community Action*, COM (92) 480.

European Commission (1994), *Europe and the global information society*, submitted to the European Council – June 1994.

European Commission (1997), *Green Paper on The Convergence of the Telecommunications, Media and Information Technology Sectors and the Implications for Regulation Towards an Information Society Approach*, COM(97)623.

European Commission (2001), *White Paper: European Governance*, COM (2001)428.

European Commission (2007), “Commission Staff Working Document, Media Pluralism in the Member States of the European Union”, SEC (2007) 32.

European Parliament (2004), “Report on the Risks of Violation, in the EU and especially in Italy, of Freedom of Expression and Information” (Article 11 (2) of the Charter of Fundamental Rights). A5-0230/2004.

European Parliament (2008), *Resolution on concentration and pluralism in the media in the European Union* (2007/2253(INI)).





