

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2018-05-25

Deposited version:

Post-print

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Santana Pereira, J. & Sousa, P. D. (2017). Media e política na Europa do Sul: um mesmo pluralismo polarizado?. In *Variedades da democracia na Europa do Sul, 1968-2014*. (pp. 195-223). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Further information on publisher's website:

--

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Santana Pereira, J. & Sousa, P. D. (2017). Media e política na Europa do Sul: um mesmo pluralismo polarizado?. In *Variedades da democracia na Europa do Sul, 1968-2014*. (pp. 195-223). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

## Capítulo 6

# *Media* e política na Europa do Sul: um mesmo pluralismo polarizado?

## Introdução

Os meios de comunicação social são, em qualquer sociedade democrática, um importante pilar do funcionamento da democracia e da qualidade dos processos políticos, visto que funcionam, ou deveriam funcionar, como motores de uma cidadania informada e de uma esfera pública plural. Na Europa, os vários sistemas de *media* (entendidos como os conjuntos de meios de comunicação social que operam num determinado contexto geográfico, político e social e as relações entre os mesmos), apresentam, no entanto, alguma variabilidade, na medida em que tais papéis normativos são efetivamente cumpridos, o que se deve, pelo menos em parte, às suas características estruturais e substantivas (Santana Pereira 2016). Ou seja, há nos sistemas de *media* europeus uma grande variabilidade em termos de características distintivas e de desempenho normativo. Num contexto de variedade de democracias, há também uma variação significativa nos sistemas de *media* (Hallin e Mancini 2004; Santana Pereira 2012; Brüggeman *et al.* 2014).

O que dizer da Europa do Sul? De acordo com o modelo clássico de Hallin e Mancini (2004), esta zona do continente europeu seria caracterizada pela presença de um mesmo modelo de sistema mediático, pluralista polarizado, marcado por um deficitário desenvolvimento do mercado da imprensa, uma insuficiente profissionalização da classe jornalística e níveis elevados de paralelismo com o sistema partidário e de intervenção do Estado. O entendimento da Europa do Sul como um grupo relativamente homogéneo de países é, aliás, comum na literatura sobre este tema, e não só. A quase simultaneidade da democratização e posterior integração na Comunidade Económica Europeia de Portugal, Espanha e Grécia nos anos 70 e 80 fez emergir, em diversas áreas científicas, em particular na ciência política, a categoria analítica «Europa do Sul» para definir a re-

gião formada por esses três países, a Itália e, em certas conceptualizações, como a que norteia este livro ou a obra de Hallin e Mancini (2004), a França. Efetivamente, a região formada por Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia apresenta características históricas homogêneas, atravessando várias dimensões, como a política, a económica, a cultural ou a religiosa, que desenvolveremos adiante. Independentemente de processos políticos internos e temporalidades que distinguem estes países entre si, ou de características que os aproximam de outras democracias da terceira vaga, nomeadamente na América Latina (Hallin e Papathanassopoulos 2002) e na Europa de Leste (Voltmer 2008), estes países possuem uma raiz histórica largamente partilhada.

Dada a relação íntima entre sistemas políticos e mediáticos, reconhecida e amplamente discutida por Hallin e Mancini (2004), podemos perguntar-nos até que ponto, e com que rapidez, é que o processo de democratização que toma lugar em Portugal, Espanha e Grécia a partir de meados da década de 70 leva a uma efetiva e completa convergência dos sistemas mediáticos nesta zona do continente europeu, colocando-os a par dos sistemas vigentes em democracias consolidadas, como a francesa ou a italiana. Por outras palavras, há uma homogeneidade na Europa do Sul, ou uma análise empírica comparativa e longitudinal revela trajetórias e padrões diferentes? E, se há uma efetiva homogeneidade, esta é temporalmente coincidente com a transição para a democracia em Portugal, Espanha e Grécia, ou a convergência acontece de forma mais gradual?

Com o propósito de dar resposta a este conjunto de questões, neste capítulo procede-se a uma análise comparativa e longitudinal da relação entre *media* e política na Europa do Sul. Com base nos dados compilados pelo projeto *Varieties of Democracy* (daqui em diante, *V-Dem*), são considerados três eixos conceptuais – pluralismo político, ética dos jornalistas e liberdade de imprensa – que, apesar de não constituírem uma operacionalização completa do modelo analítico de Hallin e Mancini (2004), permitem desenhar um retrato fiel e pertinente da evolução dos sistemas mediáticos da Europa do Sul nas últimas cinco décadas, no que às dimensões politicamente mais relevantes dos sistemas de comunicação social diz respeito. O enfoque analítico é colocado nos cinco países inseridos por Hallin e Mancini (2004) no grupo de sistemas mediáticos pluralistas polarizados (Portugal, Espanha, França, Itália e Grécia). A análise empírica tem como ponto de partida 1968, poucos anos antes da transição de Portugal, Grécia e Espanha para a democracia, e vai até 2012 (último ano para o qual existem dados disponíveis para a França e a Grécia) ou 2014 (último ponto de observação em Portugal, Espanha e Itália).

O capítulo é estruturado da seguinte maneira: na secção seguinte analisamos a literatura existente sobre os sistemas de *media* na Europa do Sul, nomeadamente a que se debruça sobre a relação entre *media* e política e a liberdade de imprensa. Em seguida, faz-se uma análise comparativa e longitudinal de sete dimensões, organizadas nos três eixos acima elencados. O capítulo termina com algumas notas conclusivas em torno dos principais padrões empíricos identificados.

## **Os *media* na Europa do Sul: contributos teóricos e empíricos**

Durante décadas, a conceptualização da relação entre a política e os *media* foi muito influenciada pela obra *Four Theories of the Press*, de Siebert *et al.* (1956), na qual se formulavam duas grandes teorias: uma teoria autoritária, característica das ditaduras, em que a imprensa serve o Estado numa relação *top-down* e que tem como variante uma segunda teoria, relativa ao modelo soviético, e, opostamente, uma teoria libertária, em que a imprensa é livre da tutela do Estado e age como parceira na busca da verdade numa sociedade de cidadãos racionais, esta tendo como variante a teoria da responsabilidade social, que concebe a imprensa como serviço público, prevendo assim a sua regulação. Esta conceptualização refletia a dicotomia entre um Ocidente rico e democrático e o resto do mundo, num contexto político em que a clivagem entre ditaduras e democracias era muito pronunciada. Este contexto sofreu, como sabemos, profundas alterações com a terceira vaga de democratização (Huntington 1991). A consolidação de democracias no Sul e Leste da Europa, América Latina e Ásia, bem como de regimes híbridos (Diamond 2002; Wigell 2008), veio suscitar a necessidade de novos contributos teóricos que desviassem o foco de uma teorização bipolarizada e, entretanto, criticada como eurocêntrica para uma perspetiva mais abrangente.

Em 2000 surgem duas obras influentes que captam este novo contexto. *De-Westernizing Media Studies* (Curran e Park 2000) vem pôr em causa a tradição de estudos comparativos limitados aos países ocidentais, quando não apenas aos EUA e ao Reino Unido, com um conjunto de novas perspetivas sobre os *media* noutras regiões do mundo. No mesmo ano, o livro *Democracy and the Media: a Comparative Perspective* (Gunther e Mughan 2000) aborda o papel dos *media* tanto num conjunto de processos nacionais de transição democrática como na qualidade de outras tantas democracias já consolidadas.

Para além disso, era necessário explorar a variabilidade dos arranjos em termos de sistema mediático dentro do denominado mundo ocidental. É esse o principal contributo do trabalho de análise histórica e comparativa publicado em 2004 por Daniel Hallin e Paolo Mancini – *Comparing Media Systems*. Nesta obra, os autores descrevem os sistemas mediáticos presentes em 18 países da Europa ocidental e América do Norte, avaliando-os de acordo com quatro dimensões: o grau de desenvolvimento do mercado da imprensa, o paralelismo político (isto é, a existência de ligações estreitas entre órgãos de comunicação social e partidos políticos, que, em casos extremos, faria com que cada partido fosse representado por um determinado jornal ou canal de televisão), o nível de profissionalização dos jornalistas e o grau de intervenção do Estado.

Hallin e Mancini (2004) defendem que no conjunto de países analisados existem três diferentes configurações: sistemas liberais, como o britânico e o norte-americano; sistemas democráticos corporativos, característicos dos países escandinavos e da Europa ocidental; e sistemas pluralistas polarizados, na Europa do Sul (Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal). A coincidência dos países que definem este último modelo com os que analisamos no presente capítulo, a par da influência da obra destes autores no debate científico, torna-o particularmente interessante para a análise que aqui se desenvolve. Para os autores, o sistema pluralista polarizado, cujo nome é inspirado na tipologia de sistemas partidários proposta por Giovanni Sartori em 1976, caracteriza-se, como já referimos, por um fraco desenvolvimento do mercado dos jornais, um vincado paralelismo político entre *media* e partidos, um baixo nível de profissionalização dos jornalistas e, finalmente, uma forte intervenção estatal na esfera da comunicação social, herdada dos períodos de censura ou de uma tradição centralizadora.

Hallin e Mancini (2004) apresentam alguns fenómenos fundamentais pelos quais o legado histórico da Europa do Sul influenciou os seus sistemas mediáticos: um desenvolvimento tardio da industrialização capitalista, na origem de um fraco desenvolvimento dos mercados de imprensa; o desenvolvimento tardio da democracia, na origem de uma conflitualidade política prolongada pelo século XX e, por essa via, de uma imprensa profundamente focada na luta político-ideológica e polarizada em torno de partidos; em consequência dos aspetos anteriores, uma persistência de instituições aristocráticas, do Estado absolutista e da Igreja, que estariam na origem de uma imprensa dependente de atores externos, nomeadamente do Estado, e eventualmente de um fraco nível de profissionalização dos jornalistas. Os autores sublinham, contudo, o carácter

distintivo da França, das cidades do Norte da Itália, da Catalunha e do País Basco, regiões que se destacam por níveis superiores de desenvolvimento económico, de desenvolvimento do mercado de imprensa e de literacia, que conciliam com níveis elevados de paralelismo político ou a forte intervenção do Estado.

Algumas das características do pluralismo polarizado terão vindo a esbater-se consideravelmente nestes países ao longo dos anos 80 e 90 graças a um conjunto de fatores que aproximam os seus sistemas de *media* dos vigentes nos países da Europa do Norte e dos EUA: o desenvolvimento económico, a consolidação democrática, o fim da Guerra Fria e a integração europeia (Hallin e Mancini 2004). A transformação é particularmente evidente em termos de desenvolvimento do mercado e de intervenção estatal – dimensões dos sistemas de *media* que não avaliamos neste capítulo, mas que são exploradas de forma comparativa noutros trabalhos (por exemplo, Bruggeman *et al.* 2014; Santana Pereira 2015). Os mercados mediáticos sofrem um desenvolvimento sem precedentes, ajudados por fortes investimentos de outros sectores da economia, embora nem sempre de forma sustentada e incorrendo por vezes numa lógica de prejuízo comercial em troca da influência política, principalmente em Itália e na Grécia. Multiplicam-se as televisões e rádios privadas, formando grupos de comunicação social poderosos (Hallin e Mancini 2004; Padovani 2009; Nikolaidis 2015). No entanto, do ponto de vista do mercado de imprensa, as fragilidades da Europa do Sul são ainda evidentes em finais da primeira década do século XXI, particularmente em Portugal (Santana Pereira 2015). Para além disso, o aumento do poder dos conglomerados de *media* e o seu novo estatuto de representantes da opinião pública, a par da quebra de confiança nas instituições políticas, dão lugar a um contexto mais equilibrado, de influência mútua, em que o Estado já não instrumentaliza os meios de comunicação social como antes, mas no qual subsistem traços do pluralismo polarizado, como a ligação dos *media* ao campo político. Um estudo recente sublinha que, de facto, nos países da Europa do Sul o Estado é menos intervencionista no campo da comunicação social do que a sua inserção no modelo pluralista polarizado faria supor (Brüggemann *et al.* 2014).

No que respeita ao paralelismo político, o desenvolvimento das democracias e das economias dos países da Europa do Sul faz surgir um conjunto de importantes jornais de referência largamente independentes de filiação política, comercialmente orientados e marcados pelo pluralismo interno. São os casos do *La Stampa* e do *Corriere della Sera*, em Itália, ou do *Público*, em Portugal. No campo da televisão, sempre sensível na

Europa do Sul face à sua tradição de intervenção estatal, há mudanças profundas em todos os países. O principal denominador comum é a abertura de canais privados, a par do desenvolvimento das tecnologias: o cabo, o satélite, a TV paga, a TDT. Este movimento inicia-se em França em 1982 e, dez anos depois, está consumada a sua extensão aos restantes quatro países. O pequeno ecrã atinge na Europa do Sul o estatuto de meio de comunicação de massas, que a imprensa nunca teve, e a sua propensão *catch-all* acentua-se com a comercialização (Hallin e Mancini 2004). A conformidade das novas televisões com a ética jornalística é, contudo, muito limitada na Europa do Sul face à *desregulação selvagem* (no caso português, v. Traquina 1995) ou *commercial deluge* (Hallin e Mancini 2004): uma reação abrupta e descontrolada às longas décadas de controlo do Estado. A desregulação estende-se a todos os países, mas é particularmente forte em Itália (com o duopólio RAI-Mediaset controlado por Berlusconi durante os períodos em que se encontra no governo) e na Grécia, onde se estabelece um oligopólio com claras ligações políticas e prosseguindo uma tradição de clientelismo (Hallin e Papathanassopoulos 2002; Padovani 2009; Nikolaidis 2015).

O modelo teórico de Hallin e Mancini (2004) tem vindo a ser alvo de algumas críticas. Desde logo, parece ignorar a necessidade de produzir uma teoria que se aplique à generalidade dos países do mundo e não apenas aos 18 países ocidentais considerados. Os seus modelos excluem a Europa de Leste e todos os outros continentes, exceto a América do Norte (Norris 2009). Outros autores notam a adequação do modelo de pluralismo polarizado a democracias recentes, como algumas da América Latina e mesmo da Europa de Leste, embora, neste último caso, com diferenças significativas resultantes da natureza específica dos regimes pós-comunistas (Vltmer 2008). Para além disso, Albuquerque (2012) sustenta que o modelo de pluralismo polarizado é analisado por Hallin e Mancini (2004) de forma negativa e subalterna em relação aos outros dois modelos.

No entanto, a principal linha de crítica está associada à inserção de alguns países num dos três modelos propostos. Portugal é um dos casos em discussão. Traquina, no prefácio à edição portuguesa desta obra (2010), questiona a adequação do modelo de pluralismo polarizado a Portugal, tendo em conta que o paralelismo político deste país será inferior, com a comunicação social menos implicada nos conflitos políticos. O estudo de Brüggemann e colegas (2014), que aponta para a existência de quatro grupos de sistemas mediáticos no mundo ocidental, nota que o caso português é mais liberal do que o retrato feito por Hallin e Man-

cini dez anos antes faria supor. Aliás, na tipologia apresentada neste estudo de 2014, Portugal não está alinhado com os restantes países da Europa do Sul, mas com os EUA e países da Europa ocidental, como a Irlanda, a Holanda ou a Bélgica. O afastamento de Portugal em relação à Europa do Sul deve-se, acima de tudo, a diferenças em termos de profissionalização jornalística (maior em Portugal) e paralelismo político (menor em Portugal) (van Kempen 2007; Brüggemann *et al.* 2014). O facto de a profissionalização dos jornalistas ser mais elevada em Portugal do que noutras contextos da Europa do Sul é observado também noutras análises (Santana Pereira 2012, 2015). Será que estes cinco países foram mais homogéneos num passado recente (nomeadamente nas últimas décadas do século XX, analisadas em Hallin e Mancini 2004), e os anos mais recentes vieram produzir uma diferenciação positiva de Portugal em relação aos seus congéneres da Europa do Sul? A análise longitudinal apresentada neste capítulo tentará lançar luz sobre esta questão.

Outra crítica ao modelo de Hallin e Mancini (2004) centra-se no facto de este modelo ignorar dimensões comparativas relevantes, como, por exemplo, a liberdade de imprensa (Norris 2009). A liberdade de imprensa é entendida como um dos pilares da democracia. Gunther e Mughan (2000) consideram os *mass media* o tecido de ligação da democracia, e se estes não forem livres, os fundamentos da democracia são postos em causa (Becker, Vlad e Nusser 2007). Mas, se as teorias clássicas, como a apresentada em *Four Theories of the Press*, consideram a liberdade de imprensa como liberdade face ao controlo governamental, o advento da terceira vaga de democratização, com o surgimento de uma plêiade de jovens democracias e de regimes políticos híbridos (Diamond 2002; Wiggell 2008), veio complexificar o conceito, dotando-o de indicadores de várias dimensões, que permitem um escrutínio mais refinado da liberdade de imprensa no contexto dos regimes democráticos (Becker, Vlad e Nusser 2007). A análise empírica da liberdade de imprensa, que remonta aos anos 60, vem demonstrando sucessivas correlações positivas com muitos indicadores de desenvolvimento, como a literacia, o PIB *per capita*, a esperança de vida ou a qualidade do sistema de saúde, correlações negativas com a corrupção ou a longevidade de ocupação de cargos políticos e ausência de correlação com, por exemplo, as referências à liberdade de imprensa na legislação (Becker, Vlad e Nusser 2007). Neste capítulo, a análise empírica inclui também uma avaliação da liberdade de imprensa nos países da Europa do Sul no período compreendido entre 1968 e a atualidade.

## **A evolução dos sistemas de *media* na Europa do Sul, 1968-2014**

A análise da evolução dos sistemas de *media* das democracias da Europa apresentada nesta secção baseia-se em três grandes eixos, medidos e operacionalizados com base em dados compilados pelo projeto *V-Dem*: pluralismo político e partidário na comunicação social, ética profissional dos jornalistas e liberdade de imprensa. Sempre que possível e pertinente, a análise dos dados longitudinais do *V-Dem* será enriquecida com o recurso a outros indicadores que pretendem medir dimensões idênticas e são provenientes dos estudos levados a cabo pela Freedom House (nomeadamente os índices de liberdade de imprensa), do inquérito a especialistas *European Media Systems Survey* (EMSS; Popescu *et al.* 2012), ou dos relatórios do *Media Pluralism Monitor* de 2014 e 2015 (Brogi e Dobrova 2015; Brogi *et al.* 2016).

### **Pluralismo político e partidário nos *media***

Em Hallin e Mancini (2004), o paralelismo entre *media* e partidos é uma das principais características do Sul da Europa. O conceito de paralelismo político diz respeito a um fenómeno que se pode manifestar de diversas maneiras: conteúdos e propriedade da comunicação social, ligações políticas de jornalistas, proprietários ou gestores e padrões de leitura de jornais associados às preferências partidárias (van Kempen 2007). No entanto, existe na literatura mais recente alguma diversidade de perspetivas sobre o paralelismo político na Europa do Sul. Por um lado, van Kempen (2007, 308-310) demonstra empiricamente que a Europa do Sul se destaca claramente dos restantes países europeus quanto ao paralelismo (embora medido apenas pelo parâmetro dos padrões de leitura), corroborando a análise de Hallin e Mancini (2004). Por outro, a própria van Kempen (2007) nota que Portugal é o único país da Europa do Sul com um paralelismo político inferior à média europeia – apesar de um período pré e pós-revolucionário caracterizado por uma extrema politização da imprensa (Seaton e Pimlott 1983). Traquina (2010), Brüggemann e colegas (2014) e Santana Pereira (2012 e 2015) corroboram a ideia de um menor paralelismo político no caso português. Por sua vez, a Grécia é apontada como o país em que a imprensa é mais politizada, envolvendo-se, até à atualidade, num debate político aceso, e em que a instrumentalização política dos jornais é comum (Hallin e Mancini

2004). Em Itália há também uma clara tendência política nos principais jornais, com exceção para *La Stampa* e *Corriere della Sera*. Na televisão, a chamada *lottizzazione*, que antecedeu a II República e através da qual os três canais da televisão pública eram controlados *de facto* pelos três principais partidos políticos (Padovani 2009), é mais um indicador de paralelismo político. Por sua vez, na conjuntura crítica da transição espanhola, a imprensa desempenhou um papel crucial, chegando a ser apelidada de «parlamento de papel» (Giner 1983; Hallin e Mancini 2004); níveis elevados de paralelismo político são verificáveis também na Espanha dos dias de hoje (Brüggemann *et al.* 2014).

O que é que os dados do *V-Dem* podem dizer-nos a respeito deste fenómeno? Em primeiro lugar, é necessário fazer uma ressalva. O paralelismo político pressupõe, ao nível do sistema, uma diversidade em termos políticos (pluralismo externo). Isto pode ser alcançado através da existência de jornais e televisões politicamente empenhados e associados a diferentes partidos ou lados do espectro ideológico. No entanto, hoje em dia é frequente que um determinado jornal ou televisão incorpore perspetivas de diferentes partidos e ideologias ou se mantenha essencialmente neutro (pluralismo interno). Se o pluralismo interno caracterizar boa parte dos meios de comunicação social num dado sistema, o paralelismo político será baixo (Hallin e Mancini 2004). Os dados do *V-Dem* não nos permitem verificar se os níveis de pluralismo político se devem à diversidade interna ou externa e, por conseguinte, se estamos perante níveis elevados de politização ou de neutralidade/diversidade dos diferentes *media*. Permitem, no entanto, identificar padrões gerais de evolução do pluralismo na comunicação social ao nível macro, elemento-chave das democracias consolidadas.

A análise que se segue foca duas dimensões. A primeira é relativa ao pluralismo político dos meios de comunicação social em termos genéricos (a presença de diferentes perspetivas políticas); a segunda debruça-se sobre o pluralismo político-partidário em termos mais concretos (a presença de todos os principais partidos na comunicação social e a imparcialidade na maneira como os mesmos são abordados).

No que diz respeito à presença de diferentes perspetivas políticas nos *media*, começamos por verificar que em 1968 é patente uma dicotomia entre democracias e ditaduras, embora com algumas particularidades (gráfico 6.1). Portugal e a Grécia apresentam um panorama lastimável em termos de diversidade de perspetivas, especialmente em comparação com a França, mas a situação espanhola é ligeiramente mais favorável à diversidade e em Itália há uma tendência para ignorar sistematicamente alguns

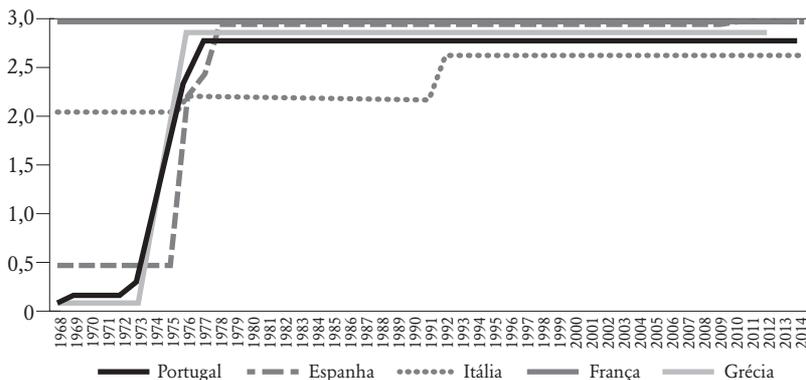
dos intervenientes políticos. Contudo, a democratização em Portugal, Espanha e Grécia aproxima rapidamente estes países da França (que apresenta um nível muito elevado de diversidade de perspetivas políticas ao longo de todo o período), sendo que a Itália só vai convergir no início da década de 90. A partir desse momento, a Europa do Sul apresenta uma grande homogeneidade e estabilidade em termos de pluralismo de perspetivas nos meios de comunicação social, com um panorama ligeiramente menos diversificado em Itália *vis-à-vis* os quatro restantes países.

Antes de 1992, nos últimos anos da I República, existem em Itália perspetivas políticas sistematicamente negligenciadas pela comunicação social (há uma ligeira melhoria em meados dos anos 70, mas que não muda substancialmente a situação; gráfico 6.1). Esse panorama é imputável à *lottizzazione*, que garantia o pluralismo externo, embora limitado aos partidos mais importantes, como a Democracia-Cristã, o Partido Socialista Italiano e o Partido Comunista Italiano (Padovani 2009). A partir de 1992, os meios de comunicação social italianos tornam-se ligeiramente mais pluralistas. A este fenómeno estará, acima de tudo, associada a liberalização definitiva do mercado audiovisual italiano, com a lei Mammi de 1990 e a possibilidade de transmissão de noticiários pelas redes privadas de televisão; até então só os canais da RAI podiam transmitir notícias. O primeiro noticiário de um canal privado e transmitido em 1991 pelo *Canale 5*, da Mediaset de Silvio Berlusconi (Giomi 2015).

Em termos gerais, com a exceção da Itália, a diversidade de perspetivas nos *media* não parece ser um problema na Europa do Sul. Outros estudos são, no entanto, menos otimistas. Por exemplo, de acordo com o EMSS (Popescu *et al.* 2012), em Itália, Espanha, França e Portugal os meios de comunicação são apenas moderadamente bem-sucedidos na tarefa de cobrir uma grande variedade de perspetivas a respeito dos temas mais importantes da atualidade.

No que diz respeito ao pluralismo político concreto, operacionalizado em termos de presença na comunicação social de todos os partidos e candidatos relevantes e imparcialidade na cobertura das suas atividades/apresentação das suas ideias, o cenário é um pouco mais diversificado (gráfico 6.2). Aqui é mais clara a dicotomia entre democracias e regimes autoritários em 1968 e até meados dos anos 70. No entanto, nas democracias francesa e italiana, a situação estava longe de ser perfeita em termos de pluralismo, visto que havia uma clara tendência, ainda que com variações, de cobertura excessiva do partido ou partidos no governo, coerente com a tradição de intervenção do Estado nos *media* em toda a região. O culminar do processo de democratização leva a uma convergên-

Gráfico 6.1 – Pluralismo: existência de diferentes perspetivas nos *media*



Escala: 0 – os *media* só cobrem a perspetiva do governo; 1 – os *media* cobrem a perspetiva do governo e de um partido de oposição semioficial aprovado pelo governo; 2 – os *media* apresentam uma variedade de perspetivas políticas, mas sistematicamente ignoram ou deixam de fora uma perspetiva política importante na sociedade; 3 – todas as perspetivas estão presentes em pelo menos um dos principais órgãos de comunicação social.

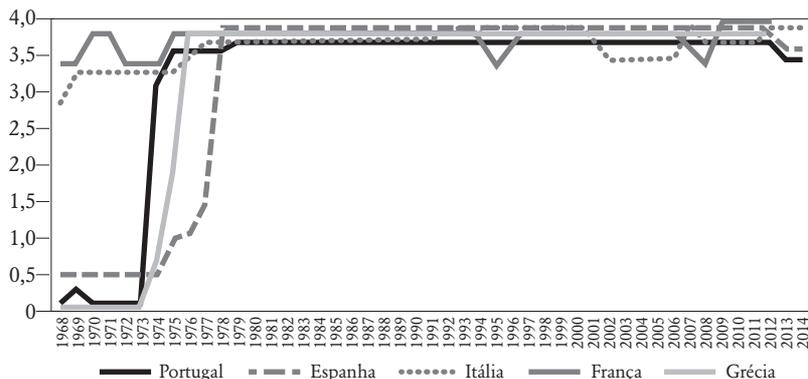
Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável *v2merange\_osp* - 13.5 Print/broadcast media perspectives – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

cia neste indicador logo em finais dos anos 70 e, a partir daí, a principal diferença é a estabilidade das democracias da terceira vaga (até 2012) e alguma instabilidade por parte das democracias mais consolidadas (especialmente a italiana).

Em primeiro lugar, verifica-se que na Grécia, em Espanha e em Portugal praticamente todo o período democrático é marcado por uma situação bastante positiva, com praticamente todas as forças políticas relevantes presentes nos meios de comunicação social e alvo de uma cobertura equilibrada (gráfico 6.2). Em inícios da presente década, nos casos de Portugal e da Espanha, as coisas mudam, com um pequeno decréscimo nos níveis de pluralismo.<sup>1</sup> Será a crise económica e financeira a responsável por esta evolução em sentido descendente? Na Grécia, as televisões privadas legitimaram abertamente as políticas de austeridade implementadas pelo governo de centro-direita, limitando a visibilidade pública dos opositores (Nikolaidis 2015); é possível que o mesmo tenha sucedido,

<sup>1</sup> É possível que o mesmo ocorra na Grécia. No entanto, no momento em que este capítulo foi escrito, o *V-Dem* não tinha recolhido dados sobre o caso grego (e francês) para os anos de 2013 e 2014, pelo que não existem dados comparáveis que nos permitam aferir a evolução do caso grego naqueles anos.

Gráfico 6.2 – Pluralismo político-partidário nos *media*



Escala: 0 – os *media* só cobrem os partidos/candidatos oficiais, não cobrem assuntos políticos ou não existem partidos ou candidatos da oposição; 1 – os *media* cobrem vários partidos e candidatos, mas os ligados à oposição recebem enquadramentos negativos; 2 – a cobertura é relativamente imparcial, mas há partidos e candidatos importantes que são ignorados ou alvo de tratamento negativo; 3 – os partidos são tratados de forma imparcial, mas há uma cobertura exagerada do partido no governo; 4 – todos os partidos e candidatos dignos de cobertura são abordados de forma imparcial. Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.10 media bias – v2mebias\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

ainda que de maneira mais ligeira, em Portugal e em Espanha. Porquê mais ligeira? Por um lado, em 2014, 91% dos indicadores de natureza legal, económica e social constituíram um risco médio a elevado para a liberdade de imprensa na Grécia (Brogi e Dobрева 2015). Por outro, em 2015, apesar de a situação do pluralismo na Península Ibérica ser caracterizada como estando em risco devido a uma deficiente diversidade no mercado, o problema parece não só colocar-se de forma mais flagrante em Espanha do que em Portugal (Brogi *et al.* 2016), mas também não atingir as proporções observadas na Grécia no ano anterior.

Em França, a situação é, ao longo destas décadas, muito positiva: o mercado das ideias proporcionado pela comunicação social é caracterizado por um elevado nível de pluralismo político-partidário e imparcialidade (gráfico 6.2). A situação afasta-se um pouco deste ponto ideal em dois anos eleitorais: 1995 e 2007. Em 1995, os meios de comunicação social franceses são acusados de fraca imparcialidade, especialmente no período de pré-campanha, visto que analisaram a eleição como sendo essencialmente um duelo entre dois candidatos provenientes da direita, os neogaullistas, Chirac e Balladur, apresentaram alguma parcialidade em favor deste último, que era, na altura, primeiro-ministro (Fougeyrollas 2016). Por sua vez, a campanha para as presidenciais de 2007, a eleição que opôs a socialista Ségolène Royal ao carismático Nicolas Sarkozy, terá

sido também caracterizada por alguma parcialidade a favor deste último, que terá beneficiado de hipervisibilidade nos *media* (Kuhn 2013).

Por fim, em Itália, a imparcialidade e o pluralismo político-partidário são tendencialmente elevados ao longo do período em análise (gráfico 6.2), conhecendo um decréscimo acentuado durante os governos Berlusconi II e III (2001-2006) – período em que o governo assume um fortíssimo controlo sobre a televisão pública RAI (Giomi 2015) – e mais moderado durante os outros períodos de governação do centro-direita e de tecnocratas na II República (1994-1996; 2008-2011).

Em suma, a análise do pluralismo político nos *media* da Europa do Sul entre 1968 e 2014 permite concluir que se verifica uma rápida convergência das novas democracias, que se aproximam dos padrões franceses ainda na década de 70, e uma considerável estabilidade nas últimas décadas. A Itália é um caso excecional, visto que apresenta, em termos de pluralismo de perspetivas (gráfico 6.1), valores sistematicamente mais baixos do que as outras democracias e, em termos de pluralismo político-partidário (gráfico 6.2), uma maior variabilidade ao longo do tempo, parecendo este pluralismo ser dependente de quem se encontra à frente do governo da República Italiana.

## **Ética dos jornalistas**

Uma segunda dimensão distintiva dos sistemas mediáticos no mundo ocidental é o grau de profissionalização dos jornalistas. A profissionalização é entendida como a aceitação e adoção de uma série de normas de conduta, ética e avaliação da qualidade do trabalho jornalístico (Hallin e Mancini 2004). Nas décadas de 80 e 90 dá-se, concomitantemente ao desenvolvimento do mercado, um movimento de profissionalização de um jornalismo tradicionalmente destinado a elites políticas, com critérios de acesso difusos e clientelares e instrumentalizado por entidades externas. Nestas décadas verifica-se uma generalização dos cursos superiores de jornalismo, uma maior regulamentação da entrada para a profissão através de uma «comissão da carteira» (em Portugal e França), e o estatuto do jornalista vê-se muito reforçado, com o apoio de fortes sindicatos em Portugal, Espanha e Grécia (Hallin e Mancini 2004) ou da Ordem dos Jornalistas em Itália. As experiências de controlo dos jornais pelos jornalistas em Portugal (1974-1975), França (1968) e Itália (anos 70) vieram criar um legado de autonomia jornalística, consubstanciada em conselhos de redação que mantêm a sua influência. Isto não impede os jornalistas da Espanha, Itália e Grécia de serem, no seio da Europa,

os que mais declaram sofrer pressões por parte do poder político e, em Portugal, dos interesses económicos (Hallin e Mancini 2004; Sousa e Ferreira 2014). Em inícios da corrente década, os níveis de profissionalização dos jornalistas na Europa do Sul são relativamente baixos, sendo Portugal o caso que mais se aproxima da média europeia (Santana Pereira 2015).

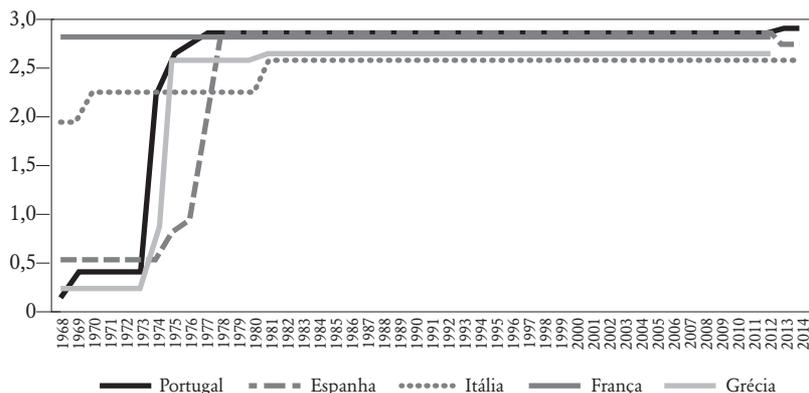
O eixo analítico que passamos a descrever é relativo à ética dos jornalistas, dimensão que se pode associar apenas parcialmente ao conceito de profissionalização dos jornalistas proposto por Hallin e Mancini (2004), visto basear-se em apenas dois indicadores – a tendência para a autocensura por parte dos jornalistas quando têm de tomar decisões sobre a cobertura de temas potencialmente sensíveis para o poder político (*vis-à-vis* uma ética de serviço público e seleção de temas e enquadramentos nor-teada principalmente pela relevância e interesse dos mesmos) e a abertura à corrupção por parte de entidades governativas e não governativas.

Começamos por olhar para a autocensura (gráfico 6.3). No período anterior ao início da terceira vaga de democratizações, a autocensura é mais comum em Itália do que em França, provavelmente por influência do clima de medo e tensão que resulta dos anos de terrorismo político no país (os «anos de chumbo»). Nos anos 80, concluídas as transições para a democracia na Europa do Sul e mitigada a violência política em Itália, verifica-se que estes países convergiram para posições próximas da França, estando por isso bastante perto de um panorama em que a autocensura é rara. No entanto, a convergência não é conducente a uma homogeneidade perfeita, visto que os padrões identificados na Grécia e em Itália são ligeiramente menos positivos.

Tal como em Espanha e França, em Portugal a autocensura é rara neste período. Inquéritos aos jornalistas portugueses realizados recentemente (Rebello 2011; Sousa e Ferreira 2014) confirmam a inexistência de autocensura e outros constrangimentos de origem política. Revelam, no entanto, um nível elevado de cedência às situações de pressão extrajornalística, estando os compromissos económicos e publicitários do *me-dium* – e não os temas políticos – na origem tanto da grande maioria das situações de pressão como de níveis de cedência muito superiores. Estes padrões encontram-se, por sua vez, associados à insegurança do posto de trabalho, num contexto de forte crise do mercado (Sousa e Ferreira 2014).

Em termos de corrupção de jornalistas, é curioso verificar a existência de situações muito distintas nestes cinco países antes do início da terceira vaga de democratizações (gráfico 6.4). A partir de 1968 e até meados da

Gráfico 6.3 – Autocensura por parte dos jornalistas



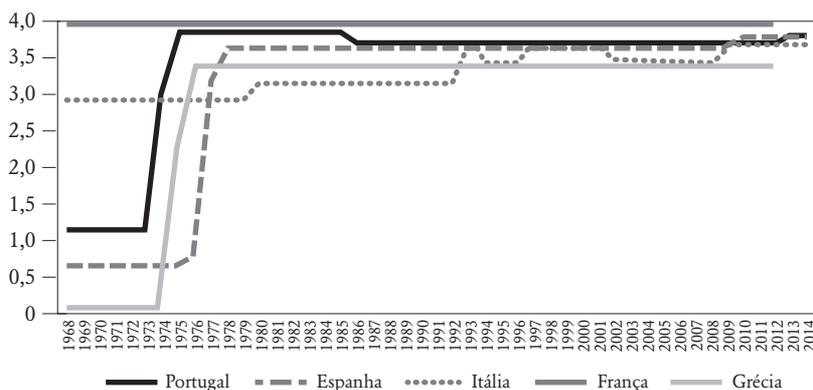
Escala: 0 – completa e abrangente; 1 – comum, mas não abrangente; 2 – existe autocensura em relação a assuntos muito sensíveis, mas não relativamente a assuntos moderadamente sensíveis; 3 – nenhuma ou pouca autocensura.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.8 media self-censorship – v2mes-lfcen\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

década de 70, a corrupção de jornalistas é rara e punida em França, pouco comum e não punida em Itália, muito comum em Portugal e, de certa maneira, em Espanha e desnecessária na ditadura militar grega. A democratização na Grécia e na Península Ibérica leva a uma convergência, que não se traduz necessariamente numa homogeneização, mas, acima de tudo, na redução da prevalência da corrupção de jornalistas nas novas democracias.

Atualmente, os dados apontam para uma situação normativamente muito positiva em toda a Europa do Sul, com uma prevalência rara deste tipo de episódios e a punição severa dos envolvidos aquando da sua ocorrência (gráfico 6.4). O panorama grego aparenta ser apenas ligeiramente menos repressor de corrupção jornalística do que os restantes, mas as diferenças são mínimas. Por sua vez, a França destaca-se por níveis mínimos de corrupção de jornalistas ao longo de todo o período. Em termos de evolução, há, a partir de 1978, uma grande estabilidade em todos os países da Europa do Sul, com a exceção da Itália. De facto, o caso italiano parece ser, como noutras dimensões de análise, mais volúvel. A prevalência de corrupção de jornalistas é ligeiramente maior durante os últimos anos da I República, nomeadamente até ao eclodir do escândalo de corrupção política em 1992. De facto, em 1993 há uma melhoria significativa nos padrões italianos, que se degradam pontualmente durante os governos Berlusconi I e Dini (governo técnico) entre 1994 e 1996, e,

Gráfico 6.4 – Corrupção de jornalistas



Escola: 0 – desnecessária porque os *media* são dirigidos pelo governo; 1 – jornalistas e editores mudam frequentemente os conteúdos jornalísticos em troca de pagamentos; 2 – é comum, mas não rotineiro, que os conteúdos jornalísticos sejam alterados em troca de pagamentos; 3 – não é normal haver situações de alterações a conteúdos em troca de pagamentos, mas quando acontece não há punição; 4 – corrupção é rara e punida.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.11 Media corrupt – v2mecorrupt\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

novamente, nos governos Berlusconi II e III (2001-2006). Desde 2007, a situação melhorou significativamente em Itália, sendo neste momento a Grécia o país cujo *status quo* é menos inibidor de tentativas de corrupção de jornalistas.

Este fenómeno de corrupção de jornalistas é também analisável a partir dos dados do inquérito a especialistas EMSS (Popescu *et al.* 2012), que recolheu informação sobre o assunto em 2009-2010. Em termos globais, os especialistas demonstram, mais uma vez, ser bastante mais céticos em relação aos sistemas de *media* na Europa do Sul, caracterizando-os de maneira mais negativa. Em termos comparativos, contudo, confirma-se uma tendência para uma maior prevalência deste fenómeno em Itália e na Grécia do que em Portugal ou França.

Em suma, a análise destes dois aspetos da ética jornalística nos cinco países da Europa do Sul entre 1968 e 2014 aponta mais uma vez para a necessidade de excetuar o caso italiano. A Itália posiciona-se sistematicamente abaixo da França e, por vezes, de Portugal e da Espanha democráticos, demonstrando, no indicador de corrupção de jornalistas (gráfico 6.4), uma suscetibilidade a fatores de curto prazo que não encontramos noutras democracias do Sul da Europa de forma tão pronunciada. Por outro lado, há, mais uma vez, uma convergência das novas democracias, que se aproximam rapidamente dos padrões franceses na década de 70

(apesar de a Grécia parecer ficar sempre ligeiramente aquém das democracias ibéricas), e uma grande estabilidade nas últimas décadas. Portugal, contudo, não se demonstra particularmente excepcional nesta dimensão de profissionalização jornalística.

## **Liberdade de imprensa**

Neste último eixo incluem-se três medidas de liberdade de imprensa – a ausência de tentativas diretas ou indiretas de censura por parte do governo, a ausência de assédio a jornalistas por parte de agentes governamentais ou não governamentais poderosos (isto é, ameaças de processos, detenções, violência física ou assassinatos) e a capacidade que os principais meios de comunicação social têm de criticar o governo em funções, assumindo a sua função de cães de guarda da democracia, através do escrutínio das atividades dos detentores de cargos políticos em nome dos cidadãos.

No que diz respeito à primeira dimensão, a situação atual na Europa do Sul é, do ponto de vista normativo, bastante positiva (gráfico 6.5). Apesar de a França se aproximar mais do ponto máximo da escala do que a Grécia, há uma inegável homogeneidade na Europa do Sul, especialmente a partir da década de 80. De facto, após a normalização do contexto espanhol, na sequência da promulgação da Constituição democrática de 1978, os cinco países aqui analisados constituem instâncias em que o governo raramente tenta censurar os principais meios de comunicação social, sendo que, quando tal acontece, os responsáveis pelas tentativas são punidos (gráfico 6.5). Esta última descrição aplica-se ao caso português ao longo de todo o período pós-transição e ao caso espanhol após 1979. A modesta diferença entre os dois países, favorável a Portugal, deve-se ao facto de, em Espanha, ocorrerem tentativas de censura pontuais, limitadas a assuntos sensíveis, tais como o terrorismo (ETA) ou a família real (Hallin e Mancini 2004; Schulze-Schneider 2009). Os anos mais recentes (2013-2014) terão sido marcados por uma muito modesta descida neste índice na Península Ibérica, que é facilmente associável ao momento de crise económica e financeira e às suas repercussões políticas.

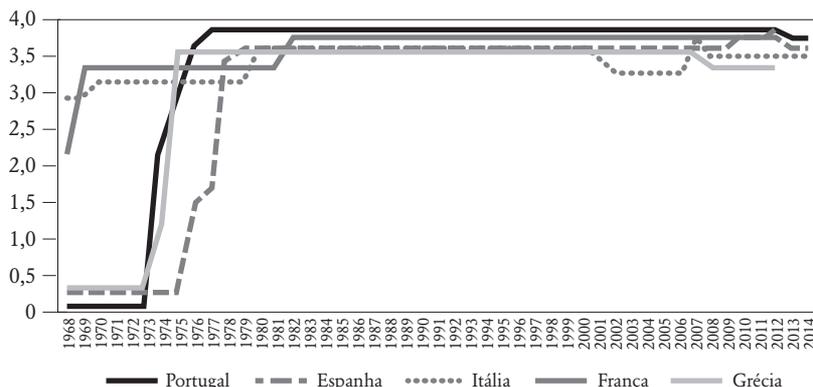
A melhor classificação de Portugal em relação aos outros países da Europa do Sul, patente neste e noutros indicadores do *V-Dem* aqui apresentados, poderá estar associada à ocorrência neste país de uma transição democrática de tipo revolucionário, a qual, segundo Fishman (2011), terá viabilizado a instituição de práticas democráticas mais aperfeiçoadas e

duradouras, em diversas dimensões e particularmente no campo da comunicação social. Desenvolveremos este argumento, transversal a vários indicadores, mais à frente.

Quanto aos restantes países, em 1968 a França revela a existência de meios de comunicação social instrumentalizados (Vedel 2009; Kuhn 2013) e de um Estado muito forte (Hallin e Mancini 2004), cuja televisão chegou a ser considerada pelo presidente «a voz da França» nacional e internacionalmente (Georges Pompidou *dixit*), mas apresenta uma tendência progressivamente favorável: a partir de 1969, quando a televisão pública se abre às receitas publicitárias e diversifica a sua produção (Vedel 2009); em 1982, com a legislação que autoriza canais de televisão e rádio privados e cria uma *Haute autorité de l'audiovisuel* largamente independente do poder político (Vedel 2009); e, de novo, em 2012, em concomitância com a substituição de Sarkozy por Hollande na chefia do Estado francês. Apesar de os dados *V-Dem* só nos permitirem caracterizar a situação francesa até 2012, consideramos que o caminho percorrido pelo país nos últimos anos, quanto a esta variável, é francamente positivo, também por via da promulgação da lei de novembro de 2013 que reforça significativamente a independência do *Conseil supérieur de l'audiovisuel* face à tutela do presidente (relatório Freedom House 2014).

No caso italiano, as tentativas diretas ou indiretas de censura, já raras em finais da década de 60, tornam-se ainda menos características deste sistema mediático entre 1980 e 2000 (gráfico 6.5). É de salientar que é ao longo dos anos 80 (nomeadamente em 1984 e 1985, durante o governo Craxi) que a legislação italiana, que dava o monopólio das transmissões televisivas à escala nacional ao serviço público de televisão (os emissores privados podiam transmitir apenas ao nível local/regional), é modificada, levando a um reordenamento das normas de organização do sistema radiotelevisivo em 1990 (lei Mammi) e à afirmação de uma alternativa televisiva de âmbito nacional aos canais da televisão pública RAI (Giomi 2015). Isto acaba por resultar num duopólio televisivo raro no contexto europeu e observável ainda nos dias de hoje (v., por exemplo, Santana Pereira 2015). No entanto, entre 2001 e 2006, durante os governos Berlusconi II e III, a situação, em termos de ausência de censura, conhece um ligeiro declínio, que estará sobretudo relacionado com as escolhas feitas em termos de direção de informação e com a promiscuidade entre os diretores de informação de canais públicos (sob a égide governamental) e privados (propriedade de Berlusconi), que entravam em contacto com o propósito de definir os alinhamentos dos telejornais (Padovani 2009).

Gráfico 6.5 – Censura por parte do governo



Escala: 0 – as tentativas de censura são diretas e rotineiras; 1 – as tentativas de censura são indiretas, mas rotineiras; 2 – as tentativas de censura são diretas, mas limitadas a temas especialmente sensíveis; 3 – as tentativas de censura são indiretas e limitadas a assuntos sensíveis; 4 – a censura é rara e, quando ocorre, os responsáveis são punidos.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.2 government censorship effort – Media – v2mecenefm\_osp – Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

Por fim, na Grécia a situação é bastante estável ao longo do período democrático, observando-se apenas uma ligeira deterioração da liberdade de imprensa a partir de 2007. Neste período foi aprovada uma lei considerada lesiva do jornalismo, ao impor a língua grega como língua de emissão, limitar o acesso de minorias étnicas à comunicação social, forçar as rádios a uma caução de garantia e impor-lhes uma programação de 24 horas diárias – o que se traduziu na asfixia de uma grande quantidade de pequenas rádios (relatórios Freedom House 2008, 2011). Alguns temas sensíveis terão levado a tentativas de censura, como, por exemplo, os ligados à comunidade macedónia no Norte do país (Freedom House 2006-2008).

O indicador relativo ao assédio a jornalistas empenhados em atividades jornalísticas legítimas permite desenhar um quadro idêntico (gráfico 6.6). A principal diferença consiste no facto de a clivagem entre regimes democráticos e autoritários antes de 1974 não ser tão clara quanto no caso anterior, essencialmente porque o caso italiano se situa praticamente a meio caminho entre a França e os regimes autoritários português, espanhol e grego. A transição para a democracia vai fazer com que estes últimos países se aproximem da França (ou a ultrapassem mesmo, como Portugal até 1987), sendo que na segunda metade dos anos 70 é em Itália que se encontram mais frequentemente casos de assédio aos jornalistas. As situações grega, portuguesa e espanhola estabilizaram imediatamente

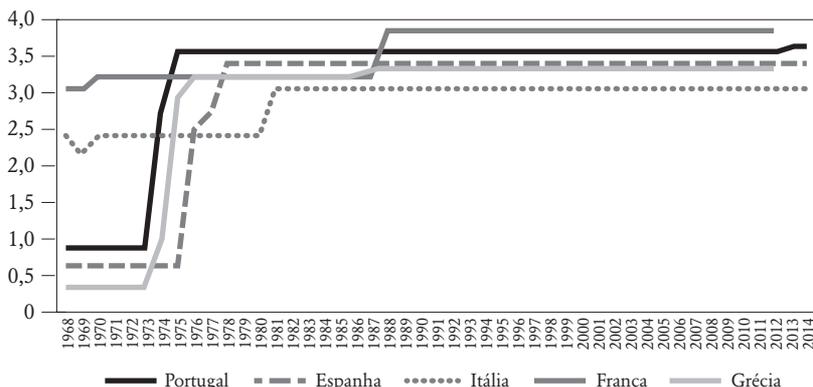
após a instauração dos regimes democráticos, enquanto em Itália é a entrada nos anos 80 (e, de uma certa maneira, o fim dos anos de chumbo) que traz uma melhoria da autonomia e segurança dos jornalistas. Portugal destaca-se, uma vez mais, face às duas outras democracias da terceira vaga, o que poderá ser parcialmente explicado pelo tipo de transição democrática que experimentou (Fishman 2011).

Em França, o salto qualitativo ocorre entre 1986 e 1988, com a lei sobre liberdade de comunicação, que vem estabelecer o enquadramento legal de um sistema de televisão dual, público e privado, e a privatização da TF1, em 1987, que limita fortemente a influência governamental na televisão (Vedel 2009), podendo também ter tido um efeito indireto e positivo na ausência de assédio a jornalistas. A partir daí, a França destaca-se claramente dos outros países. De maneira similar, na Grécia é também em finais dos anos 80, de forma concomitante com a assinatura de um código de ética pelos cinco sindicatos de jornalistas (Kontochristou e Mentzi 2015) e com a desregulação do mercado televisivo, que ocorre uma pequena mudança nos níveis de liberdade e segurança dos jornalistas.

Há uma maior diversidade no posicionamento dos cinco países neste indicador de assédio, quando comparado com o indicador de censura. Apesar disso, em linhas gerais, nestes países verifica-se uma situação atual caracterizada pela raridade da frequência com que este tipo de ataque aos jornalistas envolvidos em atividades legítimas ocorre, ainda que o caso francês seja, nos últimos vinte e cinco anos, bastante mais positivo do que o italiano.

Por fim, em termos do número de órgãos de comunicação social que criticam o governo, a Europa do Sul apresenta uma tendência de convergência gradual (gráfico 6.7). Em 1968, as diferenças entre democracias (em que, ainda assim, há meios de comunicação social que nunca criticam o governo) e ditaduras (em que as críticas são praticamente inexistentes) são claras, apesar de alguma diversidade entre estas últimas, com o regime português a revelar-se o menos severo no silenciamento de críticas. Em 1980, a França, Portugal e a Espanha são já caracterizados por uma situação próxima da ideal – todos os *media* criticam o governo, pelo menos de vez em quando. Na década de 70 há assim uma evolução espantosa neste indicador de liberdade de imprensa nas novas democracias ibéricas e, igualmente, uma melhoria considerável na situação francesa. A convergência grega é também imediata, ainda que este país se mantenha aquém dos seus congéneres ibéricos durante grande parte da sua história democrática (até 2007).

Gráfico 6.6 – Assédio a jornalistas

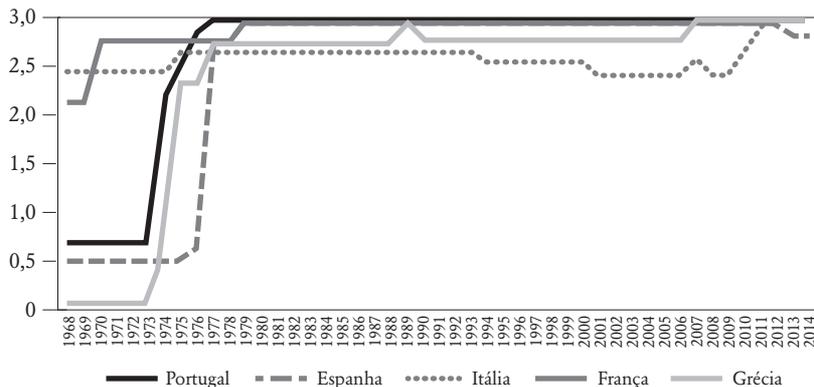


Escala: 0 – o assédio é raro, ou pior, é comum e esperado pelos jornalistas, levando-os a evitar atividades que possam ofender atores poderosos; 1 – alguns jornalistas ofendem atores poderosos, mas são alvo de assédio, ou pior, e forçados a parar; 2 – alguns jornalistas são assediados e forçados a parar, enquanto outros conseguem exercer livremente a sua profissão por longos períodos de tempo; 3 – o assédio é raro e, quando ocorre, os responsáveis são punidos; 4 – o assédio nunca ocorre.

0: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.7 harassment of journalists – v2me-harjrn\_osp – Coppedge *et al.* 2016).

O caso italiano é particularmente curioso – sendo o país que se encontra em melhor situação em 1968, passa a ocupar o último lugar na classificação a partir de fins dos anos 70, com tendências de agravamento em anos recentes, só mitigadas na década atual. De facto, o sistema de *media* italiano afasta-se de uma situação quase perfeita do ponto de vista normativo em 1994 (ano de eleição do primeiro governo Berlusconi), 2001 (ano em que o magnata da indústria televisiva assume novamente a presidência do conselho de ministros) e em 2008, com o regresso de Berlusconi ao poder. É natural que os canais de propriedade do chefe de governo estivessem menos predispostos a transmitir de forma clara e constante críticas ao seu desempenho. A situação conhece uma fase de melhoria durante o governo de Prodi, em 2007, mas em 2008, com o regresso de Berlusconi ao governo, regressam também os valores observados no primeiro quinquénio do século XXI. É já na fase final deste último mandato, marcado pela deterioração da situação económica italiana e pelo eclodir de vários escândalos pessoais envolvendo o presidente do conselho de ministros, que a Itália regressa a uma situação em que todos os órgãos de comunicação social apresentam uma igual probabilidade de criticar efetivamente o governo em funções. Os dados sobre escrutínio do governo relativos aos últimos anos são comparáveis com um indicador criado pelo projeto EMSS (Popescu *et al.* 2012) com base na análise

Gráfico 6.7 – Crítica ao governo nos *media*



Escala: 0 – nenhum órgão de comunicação social critica o governo; 1 – apenas alguns meios de comunicação social marginais criticam o governo; 2 – alguns *media* importantes criticam o governo, mas outros nunca o criticam; 3 – todos criticam o governo pelo menos de vez em quando.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados *V-Dem* (variável 13.4 print/broadcast media critical - v2mecrit\_osp - Coppedge *et al.* 2016a e 2016b).

dos sistemas de *media* em 2009-2010. Em concreto, trata-se de um indicador que mede a frequência com que os órgãos de comunicação social atuam efetivamente como cães de guarda das ações do governo em nome dos cidadãos. De acordo com os dados do EMSS, tal é menos frequente em Itália do que nos outros países da Europa do Sul, o que é congruente com o que se observa no gráfico 6.7.

Em suma, a análise destes três indicadores volta a lançar luz sobre a especificidade do caso italiano. Convém sublinhar que, de alguns anos para cá, a Itália é caracterizada pela Freedom House como país em que a liberdade de imprensa é apenas parcial, devido a constrangimentos legais e políticos, mas também económicos. Nos últimos catorze anos, os únicos momentos em que a Itália é descrita como um país com imprensa absolutamente livre são 2002, 2003, 2007 e 2008; ademais, nestes anos, o país posiciona-se imediatamente abaixo da linha que separa as nações com imprensa livre e parcialmente livre. Entre 2002 e 2003 há, de acordo com a Freedom House, um agravamento das ameaças legais à liberdade de imprensa, que se manterão moderadamente elevadas nos doze anos seguintes. Os constrangimentos políticos são também moderadamente altos (quase sempre mais de 10 numa escala de 40 pontos) ao longo destes catorze anos; o mesmo pode ser dito a respeito das ameaças de natureza económica à liberdade dos jornalistas no desempenho das suas funções

(quase sempre cerca de 10 numa escala de 30 pontos). Contudo, os dados do *V-Dem* contrariam parcialmente esta avaliação muito negativa da Itália.

Mais negativo ainda é o retrato recente que a Freedom House faz da atual situação grega. Na Grécia, as perseguições a jornalistas, por via legal, ter-se-ão tornado sistemáticas (Freedom House 2003-2014). A profunda crise económica, a crise social e o resgate financeiro terão tido um forte impacto nos padrões de liberdade de imprensa, com um aumento dramático da violência contra jornalistas, por parte do governo, do partido neonazi *Aurora Dourada* e de particulares, levando o país a um índice de 46 em 2014, impensável no contexto europeu, e à descida de 56 posições no respetivo *ranking* mundial (Freedom House 2012-2014; Nikolaidis 2015).<sup>2</sup> No entanto, pelo menos até 2012, os dados *V-Dem* não confirmam este quadro alarmista. Será importante avaliar a sua evolução nos últimos anos e confrontar de novo a produção científica sobre este país.

Por fim, Portugal encontra-se sistematicamente nas posições cimeiras, frequentemente acima das outras democracias da terceira vaga (e, em alguns momentos, até mesmo da França). Isto poderá ser explicado pelos diferentes modos de transição. Segundo Fishman (2011) e Fernandes (2014), os processos de democratização revolucionários, acompanhados de revolução social, como o que ocorreu em Portugal entre 1974 e 1975, ao encetarem uma inversão das hierarquias e uma afirmação disruptiva e generalizada de novas práticas culturais e simbólicas, conduzem ao desenvolvimento de práticas democráticas mais consolidadas no longo prazo, ao contrário dos processos de transição controlados pelas elites, como os ocorridos em Espanha e na Grécia. Esta teoria pode explicar o registo de sucesso português nos indicadores relativos à liberdade de imprensa. Efetivamente, a *revolução dos cravos* portuguesa de 1974 foi profundamente marcada pela ideia de liberdade (Seaton e Pimlott 1983) e por dois anos de revolução social em que a liberdade de expressão efetiva conviveu com a permanente ameaça da sua perda, por via de tentações autoritárias de esquerda e de direita, mas acabou por se fortalecer rapidamente, através tanto de medidas legislativas tomadas pelos poderes políticos como por processos de afirmação dos jornalistas no seio das reações.

---

<sup>2</sup> O índice *Freedom of the press* vai de 0 (mais livre) a 100 (menos livre) e distribui anualmente os países em três categorias: *free*, *partly free* ou *not free*. Os relatórios baseiam-se em *expert surveys*, que classificam dezenas de indicadores agrupados em três grandes áreas: o contexto legal, o contexto político e o contexto económico.

## Conclusão

O propósito da análise apresentada neste capítulo foi o de fazer um retrato longitudinal e comparativo dos sistemas mediáticos da Europa do Sul nas últimas cinco décadas, com o objetivo de verificar se a dicotomia entre democracias e ditaduras que caracterizou a região nas dimensões politicamente mais sensíveis dos sistemas de *media* (pluralismo, ética jornalística, liberdade de imprensa) até meados dos anos 70 foi, após o processo de democratização, substituída por uma situação de homogeneidade, ou se, pelo contrário, se encontram ainda padrões diferenciados.

A análise dos dados recolhidos e compilados pelo *V-Dem* permite observar que há uma rápida tendência de convergência entre meados e finais dos anos 70 e uma relativa homogeneidade dos países da Europa do Sul ao longo do período democrático, o que corrobora parcialmente a ideia de Hallin e Mancini (2004) de que os cinco países formam um grupo coeso. No entanto, são identificáveis padrões distintos – frequentemente destacando o caso italiano (pela negativa) ou os casos português e francês (pela positiva) e apenas raramente corroborando uma clara distinção entre velhas e novas democracias. Em termos longitudinais, observa-se uma grande estabilidade de países como Portugal, Espanha, Grécia e França e alguma instabilidade no caso italiano.

É, de facto, necessário sublinhar o carácter claramente distinto da Itália face aos restantes países. Em comparação com o caso italiano, as novas democracias (especialmente Portugal e Espanha) tendem a apresentar padrões normativamente mais favoráveis de desempenho dos *media*. Vale ainda a pena destacar o facto de esta similaridade em termos de liberdade de expressão e pluralismo em Portugal e Espanha ser observável apesar de algumas diferenças do ponto de vista de estrutura dos mercados (Santana Pereira, 2015), o que aponta para que os aspetos estruturais nem sempre sejam o fator mais importante do desempenho dos sistemas mediáticos.

A Itália parece ser, assim, o país mais problemático da região. Apesar da democratização precoce em relação aos países ibéricos, as últimas quatro décadas são marcadas por diversos contextos que condicionaram parcialmente a liberdade de imprensa. Existe alguma tradição de instrumentalização da imprensa pelo poder político através da manipulação da produção legislativa e do recurso a processos judiciais contra jornalistas. Há outros fatores importantes: nos anos 70, o contexto de terrorismo interno, em finais dos anos 80, o clima de corrupção generalizada que viria a ditar o fim da I República, e, entre meados dos anos 90 e inícios da década de 10, um efetivo controlo político da imprensa resultante da as-

censão de um magnata da comunicação social ao cargo de primeiro-ministro (D'Arma 2009; Padovani 2009). O contexto político e legal da «era Berlusconi», particularmente entre 2001 e 2006 (governos Berlusconi II e III), reflete-se negativamente em vários indicadores do *V-Dem*: as tentativas de censura governamental tornam-se mais diretas, diminui o espectro de órgãos de comunicação social críticos do governo e os *media* tornam-se ligeiramente mais tendenciosos contra os partidos da oposição. Muito por culpa de sucessivas alterações legislativas, que, após a supressão da *lottizzazione*, conduzem a um vazio legal que seria aproveitado por Berlusconi para criar uma situação inibidora das críticas ao governo nos momentos em que o chefia, o que preocupou largos sectores da sociedade italiana e de outros países europeus (Padovani 2009). Em suma, parece haver uma grande dependência do contexto político do sistema mediático em Itália *vis-à-vis* a grande estabilidade longitudinal nos outros países, em que os grandes saltos e/ou quedas nos indicadores são determinados por mudanças legislativas de médio (legislação sobre o mercado audiovisual) ou grande porte (nova Constituição), bem como por acontecimentos pontuais (eleições altamente mediatizadas ou competitivas, por exemplo).

A Freedom House vai mais longe, considerando a Itália, entre 2004 e 2014, um país dotado de uma imprensa «parcialmente livre», situação inédita na Europa ocidental democrática. Apesar de o caso italiano destoar dos restantes países, os indicadores de liberdade de imprensa só marginalmente foram afetados, de acordo com os dados do *V-Dem*. Isto contraria as avaliações da imprensa italiana feitas pela Freedom House, que a entende como parcialmente livre, o que poderá ser manifestamente exagerado.

À singularidade italiana juntam-se, pela positiva, as singularidades portuguesa e francesa. A França apresenta padrões francamente positivos na generalidade dos indicadores aqui analisados, o que a afasta da outra democracia mais antiga desta zona geográfica, a Itália, ultrapassada frequentemente pelas democracias da terceira vaga. Em segundo lugar, Portugal, país que, nos indicadores de bem-estar teoricamente correlacionados com a liberdade de imprensa, como o PIB *per capita* ou os níveis de educação, está numa posição desfavorável, é aquele que apresenta, a par da França, a melhor prestação nos indicadores deste eixo e do eixo relativo à ética dos jornalistas – embora neste último com valores muito próximos dos da Espanha.

Os dados parecem confirmar a tese de Fishman (2011) acerca dos efeitos de longo prazo da democratização por via revolucionária, desenvol-

vida precisamente a partir da experiência portuguesa. Para este autor, a comunicação social, além de ter desempenhado um papel crucial na generalização de novas práticas culturais e simbólicas e ter sido impulsionadora de uma cultura democrática, ao viabilizar um processo de «conversação nacional» em que todos os atores participaram efetivamente – desde os poderes políticos aos estratos mais desfavorecidos da população –, foi uma das instituições em que mais notoriamente se desenvolveram as práticas democráticas duradouras. A forte reação à censura, suscitada pela revolução, associada aos processos analisados por Fishman, veio a dar origem a uma autonomia profissional dos jornalistas que se destaca na Europa do Sul, com conselhos de redação e um sindicato fortes e uma entidade reguladora da comunicação social relativamente independente, à semelhança da sua congénere francesa. Refira-se, porém, que inquéritos recentes a jornalistas portugueses apontam importantes limitações à sua liberdade por via de pressões com origem nas fontes de financiamento do meio e na fragilidade do mercado de trabalho no sector (Sousa e Ferreira 2014, entre outros). Contudo, os indicadores do *V-Dem* não contemplam a perspetiva da liberdade de imprensa em relação ao campo económico.

O aparente impacto dos modos de democratização nos sistemas mediáticos parece estabelecer, assim, alguma heterogeneidade no seio da Europa do Sul e confirma-se como um instrumento a ter em conta na análise dos sistemas de *media*. A explicação de alguma variação significativa entre as novas democracias da Europa do Sul, nomeadamente as melhores posições de Portugal em relação à Grécia, pode residir nas diferenças fundamentais entre os processos de democratização, uma dimensão cuja importância é defendida por Fishman (2011) ou Voltmer (2013), mas que Hallin e Mancini praticamente ignoram. Isto porque a transição democrática grega não terá posto em causa a forte ligação entre as elites políticas e os meios de comunicação social herdada do sistema autoritário, apesar do extraordinário desenvolvimento do mercado de *media* neste país, acompanhando os processos de consolidação democrática e crescimento económico (Papatheodorou e Machin 2003).

De qualquer maneira, a análise aqui desenvolvida permite constatar que tanto as democracias mais consolidadas quanto as democracias da terceira vaga percorreram um caminho que pode ser descrito como tendencialmente conducente a uma situação normativamente mais favorável a um sector mediático forte e independente. A pesada herança histórica da Europa do Sul (Hallin e Mancini 2004; Hallin e Papatheodorou 2002) foi superada, segundo os dados do *V-Dem*, nos três eixos aqui ana-

lisados. São de destacar os padrões elevados de pluralismo político, ética jornalística (que contrastam com a ideia de que a região é caracterizada por uma classe jornalística pouco profissionalizada; Hallin e Mancini 2004) e liberdade de imprensa.

Um último elemento fica por desenvolver neste capítulo: o impacto da crise económica e financeira nos sistemas dos *media* da Europa do Sul, que poderá ser avaliado por futura investigação sobre este tema. Se excetuarmos, apenas em Espanha e em Portugal, uma ligeira quebra no pluralismo político-partidário, nas críticas ao governo e no indicador relativo à censura, ou este impacto é reduzido a curto prazo, visto não haver fortes tendências a partir de 2009, ou os indicadores que usamos não são suficientemente finos para o detetar. Uma hipotética hecatombe nos indicadores relativos à comunicação social na Grécia em sequência da grave situação socioeconómica do país a partir de 2010, sendo referida pela Freedom House, não é confirmada pelos indicadores do *V-Dem*. Num contexto em que os sistemas partidários implodem e os jornais fecham as portas a uma velocidade alucinante, fazer a história dos sistemas mediáticos durante a grande recessão europeia é crucial.

## Referências bibliográficas

- Albuquerque, Afonso. 2012. «On models and margins: comparative media models viewed from a Brazilian perspective». In *Comparing Media Systems: beyond the Western World*, orgs. Daniel Hallin e Paolo Mancini. Cambridge: Cambridge University Press, 72-95.
- Becker, Lee B., Tudor Vlad e Nancy Nusser. 2007. «An evaluation of press freedom indicators». *International Communication Gazette*, 69 (1): 5-28.
- Brogi, Elda, e Alina Dobrova. 2015. *Monitoring Media Pluralism in Europe: Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2014. Policy Report*. Florença: RSCAS.
- Brogi, Elda, et al. 2016. *Monitoring Media Pluralism in Europe: Testing and Implementation of the Media Pluralism Monitor 2015. Policy Report*. Florença: RSCAS.
- Brüggemann, Michael, et al. 2014. «Hallin and Mancini revisited: four empirical types of Western media systems». *Journal of Communication*, 64: 1037-1065.
- Coppedge, Michael, et al. 2016a. «V-Dem dataset v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Coppedge, Michael, et al. 2016b. «V-Dem codebook v6». *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Curran, James, e Mvung-Jin Park. 2000. *De-westernizing Media Studies*. Londres: Routledge.
- D'Arma, Alessandro. 2009. «Broadcasting policy in Italy's 'Second Republic': national politics and European influences». *Media Culture Society*, 31 (5): 769-786.
- Diamond, Larry. 2002. «Thinking about hybrid regimes». *Journal of Democracy*, 13 (2): 21-35.

## *Variedades de Democracia na Europa do Sul*

- Fernandes, Tiago. 2014. «Rethinking pathways to democracy: civil society in Portugal and Spain, 1960s-2000s». *Democratization*, 22 (6): 1074-1104.
- Fishman, Robert. 2011. «Democratic practice after the revolution: the case of Portugal and beyond». *Politics & Society*, 39 (2): 233-267.
- Fougeyrollas, Pierre. 2016. «A televisão e a eleição presidencial francesa de 1995». *Olho da História*, 1.
- Freedom House. 2002-2014. «Índices *Freedom of the press* e relatórios por país». Disponíveis em <https://freedomhouse.org/>.
- Giner, Juan. 1983. «Journalists, mass media and public opinion in Spain». In *The Press and the Rebirth of the Iberian Democracy*, org. Kenneth Maxwell. Westport e Londres: Greenwood Press, 33-54.
- Giomi, Elisa. 2015. «Italy: media landscape». Relatório para o European Journalism Center. Disponível em [http://ejc.net/media\\_landscapes/italy](http://ejc.net/media_landscapes/italy).
- Gunther, Richard, e Anthony Mughan. 2000. *Democracy and the Media: a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, Daniel C., e Paolo Mancini. 2004. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hallin, Daniel C., e Stelyanos Papathanassopoulos. 2002. «Political clientelism and the media: Southern Europe and Latin America in comparative perspective». *Media, Culture & Society*, 24 (2): 175-195.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- Kontochristou, Maria, e Nagia Mentzi. 2015. «Greece: media landscape». Relatório para o European Journalism Center. Disponível em [http://ejc.net/media\\_landscapes/greece](http://ejc.net/media_landscapes/greece).
- Kuhn, Raymond. 2013. «The media and the executive in France: an unequal power relationship». *European Journal of Communication*, 28 (2): 122-135.
- Nikolaidis, Aris. 2015. «The impact of austerity on the Greek news media and public sphere». *Political Economy Research Centre Working Paper*, 12. Londres: PERC, University of London.
- Norris, Pippa. 2009. «Comparative political communications: common frameworks or babelian confusion?». *Government and Opposition*, 44 (3): 321-340.
- Padovani, Cinzia. 2009. «Pluralism of information in the television sector in Italy: history and contemporary conditions». In *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, orgs. Andrea Czeppek, Melanie Hellwig e Eva Novak. Bristol: Intellect, 289-304.
- Papatheodorou, Fotini, e David Machin. 2003. «The umbilical cord that was never cut: the post-dictatorial intimacy between the political elite and the mass media in Greece and Spain». *European Journal of Communication*, 18 (1): 31-54.
- Popescu, Marina, et al. 2012. *European Media Systems Survey 2010: Results and Documentation*. Colchester: Department of Government, University of Essex, URL: [www.mediasystemsineurope.org](http://www.mediasystemsineurope.org).
- Rebello, José. 2011. *Ser Jornalista em Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Santana Pereira, José A. A. 2012. «Media systems and information environments. A comparative approach to the agenda-setting hypothesis». Tese de doutoramento em Ciências Sociais e Políticas, Florença, European University Institute.
- Santana Pereira, José. 2015. «Variety of media systems in third-wave democracies». In *Media and Politics in New Democracies: Europe in a Comparative Perspective*, org. Jan Zielonka. Oxford: Oxford University Press, 231-247.

- Santana Pereira, José. 2016. «The Portuguese media system and the normative roles of the media: a comparative view». *Análise Social*, 221: 780-801.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Seaton, Jean, e Ben Pimlott. 1983. «The Portuguese media in transition». In *The Press and the Rebirth of the Iberian Democracy*, org. Kenneth Maxwell. Westport e Londres: Greenwood Press, 93-115.
- Schulze-Schneider, Ingrid. 2009. «The freedom of the Spanish press.» In *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, orgs. Andrea Czepek, Melanie Hellwig e Eva Novak. Bristol: Intellect, 275-288.
- Siebert, Fred S., Theodore Peterson e Wilbur Schramm. 1956. *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.
- Sousa, Pedro D., e Vanda Ferreira. 2014. «As pressões extraeditoriais sobre os jovens jornalistas portugueses». In *As Novas Gerações de Jornalistas em Portugal*, org. José Rebelo. Lisboa: Editora Mundos Sociais, 83-116.
- Traquina, Nelson. 1995. «Portuguese television: the politics of savage deregulation». *Media, Culture & Society*, 17 (2): 223-238.
- Traquina, Nelson. 2010. «Prefácio». In *Sistemas de Media: Estudo Comparativo. Três Modelos de Comunicação e Política*, Daniel C. Hallin e Paolo Mancini. Lisboa: Livros Horizonte, 11-13.
- Van Kempen, Hetty. 2007. «Media-party parallelism and its effects: a cross-national comparative study». *Political Communication*, 24 (3): 303-320.
- Vedel, Thierry. 2009. «Pluralism in the French broadcasting system: between the legacy of history and the challenges of new technologies». In *Press Freedom and Pluralism in Europe: Concepts and Conditions*, orgs. Andrea Czepek, Melanie Hellwig e Eva Novak. Bristol: Intellect, 261-274.
- Voltmer, Katrin. 2008. «Comparing media systems in new democracies: East meets South meets West». *Central European Journal of Communication*, 1: 23-40.
- Voltmer, Katrin. 2013. *The Media in Transitional Democracies*. Cambridge e Malden: Polity Press.
- Wigell, Mikael. 2008. «Mapping 'hybrid regimes': regime types and concepts in comparative politics». *Democratization*, 15 (2): 230-250.