

ALEXANDRE DINIS ZAVALE
ISAÍAS CARLOS FUEL

ORGANISMOS DE REGULAMENTAÇÃO DOS MEDIA EM MOÇAMBIQUE: ESTRUTURA E DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO DA INDEPENDÊNCIA E PLURALISMO MEDIÁTICO

RESUMO: Este artigo faz uma análise aos organismos de regulamentação e como eles podem ser entendidos no debate sobre os meios de comunicação. Parte-se de uma abordagem histórica, apresentando as características dos órgãos moçambicanos de regulamentação dos media e por outro lado, faz-se uma análise crítica dos actuais organismos de regulamentação em busca de modelos que possam garantir a liberdade de imprensa e de expressão, de acesso à informação, da autonomia dos jornalistas, de crimes de abuso de poder e de informação. Recorre-se aos modelos internacionalmente utilizados para a regulação democrática, tais como a Entidade Reguladora de Comunicação Social de Portugal (ERC) e *Federal Communications Commission* (FCC) dos Estados Unidos, para traçar um panorama da regulamentação no país. Por fim, o capítulo debate propostas para uma regulação democrática das comunicações em Moçambique, através da criação de uma entidade reguladora independente e de um provedor de comunicação Social.

Palavras-chave: Regulador; Entidade reguladora; Provedor de comunicação social; Democracia

ABSTRACT: This article analyzes regulatory bodies and how they can be understood in the media debate. It starts with historical approach, presenting the characteristics of the Mozambican media regulatory bodies and, on the other hand,

a critical analysis is made of the current regulatory bodies in search of models that can guarantee freedom of the press and expression, access to information, and the autonomy of journalists, crimes of abuse of power and information. The internationally used models for democratic regulation are used, such as the Regulatory Entity for Social Communication of Portugal (ERC) and the Federal Communication Commission (FCC) of the United States, to provide an overview of the regulations in the country. Finally, the chapter discusses proposals for a democratic regulation of communications in Mozambique, through the creation of an independent regulatory body and a media provider.

Keyword: Regulator; Regulatory Authority; Media Provider; Democracy

INTRODUÇÃO

Os meios de comunicação social no exercício de sua função precisam de ser regulados seja por um organismo público ou independente. Este capítulo aborda o papel dos órgãos de regulamentação dos media em Moçambique, com o objectivo de compreender como funcionam, a quem se subordinam e se exercem a sua função de forma independente e imparcial, com vista a garantir a liberdade de imprensa, de expressão, do acesso a informação e da autonomia dos jornalistas.

A existência de órgãos de regulamentação dos media concorre para a protecção dos públicos, das empresas, dos órgãos políticos, económicos e sociais de eventuais abusos de poder e de informação. Partindo deste princípio pode-se afirmar que os órgãos reguladores dos media devem funcionar como árbitros que procuram fazer com que os meios de comunicação, a sociedade civil, as empresas, o Governo e o Estado cumpram com as suas obrigações e respeitem as normas vigentes no país sobre a liberdade de imprensa, de expressão e de acesso à informação.

Segundo o dicionário Priberam, o termo regulador/a é adjectivo e deriva do verbo regular. Neste sentido regulador/a significa “estabelecer regras ou regulamento”, mas também “conter dentro de certos limites”, “agir e dirigir segundo o espirito do regulamento”. Associado ao

termo regulador e ao verbo regular está o adjectivo regulamentador/a que deriva do verbo regulamentar. Neste caso regulamentador/a é “estabelecer regulamento ou norma”¹ e é dado como sinónimo de regular.

De acordo com Denis McQuail;

“La regulación se refiere a todo el proceso de control y guía, a través de reglas y procedimientos, aplicados por los gobiernos y otras autoridades políticas y administrativas a todo tipo de actividad de medios. En consecuencia, la regulación es siempre una potencial intervención sobre las actividades consideradas de interés público, pero también atiende las necesidades del mercado (por ejemplo, para alentar la competencia) o por razones de eficiencia técnica (por ejemplo, para establecer un estándar tecnológico). La regulación puede tomar diversas formas, desde cláusulas en las constituciones nacionales y leyes vinculadas a procedimientos administrativos y especificaciones técnicas. Asimismo, la regulación puede ser interna o externa. En el primer caso, alude a la “auto-regulación”, es decir, cuando se aplican controles internos como respuesta a la presión pública o críticas externas” (MCQUIAL, s/d: 1).

¹ “Regulador”, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, in: <https://dicionario.priberam.org/regulador>.

² A regulamentação refere-se a todo o processo de controlo e orientação, por meio de regras e procedimentos, aplicados pelos governos e outras autoridades políticas e administrativas a todos os tipos de actividades dos media. Consequentemente, a regulamentação é sempre uma intervenção potencial em actividades consideradas de interesse público, mas também atende às necessidades do mercado (por exemplo, para incentivar a concorrência) ou por razões de eficiência técnica (por exemplo, para estabelecer um padrão tecnológico). A regulamentação pode assumir várias formas, desde cláusulas em constituições e leis nacionais relacionadas a procedimentos administrativos e especificações técnicas. Da mesma forma, a regulamentação pode ser interna ou externa. No primeiro caso, refere-se à

A questão da regulamentação dos media é controversa e levanta perguntas como: por quê regulamentar os media? Que ganhos se têm ao regulamentar os meios de comunicação? A regulamentação não vai limitar a Liberdade de expressão, de imprensa, de acesso a informação e da autonomia dos jornalistas? Os órgãos de regulamentação dos media em Moçambique atendem as necessidades dos meios de comunicação, da sociedade civil, das empresas jornalísticas, do Governo, do Estado e dos jornalistas? Que tipos de órgãos são necessários para o País? Pode-se afirmar que os actuais órgãos exercem a actividade de regulamentação ou são simples órgãos de controlo, consulta e de apoio? Os reguladores não estarão a funcionar como mecanismos de censura? Em respostas a uma parte destas perguntas Denis Macquail afirma que:

“existe una contradicción intrínseca a la noción de regulación de medios dado que se supone que vehiculizan formas de expresión e información libres en una sociedad moderna. La propia naturaleza de la regulación establece límites a la libertad, que es el principio básico de las sociedades democráticas. Cuando menos, esto significa que las razones para regular deben ser claras y convincentes y, aunque se puedan establecer justificaciones generales para regular que ayuden a reconciliar los principios de libertad y democracia, no es posible escapar de esta tensión latent³” (MCQUIAL, s/d: 2-3)

“auto-regulação”, isto é, quando controles internos são aplicados em resposta a pressões públicas ou críticas externas (Nossa tradução).

- ³ “Existe uma contradição intrínseca à noção de regulamentação dos media, uma vez que eles devem transmitir formas livres de expressão e informação em uma sociedade moderna. A própria natureza da regulamentação estabelece limites à liberdade, que é o princípio básico das sociedades democráticas. No mínimo, isso significa que as razões para regulamentar devem ser claras e convincentes, e embora possam ser estabelecidas justificativas gerais para regulamentar para ajudar a reconciliar os princípios de liberdade e democracia, não é possível escapar dessa tensão latente” (Nossa tradução).

Os públicos (o poder político, económico, sociedade civil e críticos dos media) várias vezes apresentam reclamações sobre a actuação dos meios de comunicação por não atenderem a certas expectativas ou por causar vários tipos de danos. Por outro lado, os meios de comunicação reivindicam a interferência dos públicos (poder político, económico, sociedade civil e críticos dos media) no exercício das suas actividades o que fere o princípio da liberdade de expressão, de imprensa de acesso a informação e da autonomia jornalística. A criação dos órgãos de regulamentação dos media visa garantir o equilíbrio entre os interesses dos media e dos públicos. Como afirma McQuail, na regulamentação dos media os órgãos reguladores devem ter em conta dois tópicos de interesse: o primeiro tem que ver com o interesse público e o segundo com o interesse individual.

Para melhor executar a sua missão, os órgãos de regulamentação precisam de ter uma independência face ao poder político, económico e institucional, para realizar as suas actividades de forma imparcial, precisam também entender os princípios que regem a regulamentação dos media. Retomamos a pergunta “por quê regulamentar a media”? A esta pergunta McQuail advoga que;

“no existe una única o simple respuesta a la pregunta de por qué regular y, a menudo, las razones superficiales esconden otros propósitos (especialmente el interés del Estado). Aún así es posible proponer seis razones generales para regular los medios: La gestión de lo que podría denominarse como el recurso económico clave en la emergente “sociedad de la información”, con una alta dependencia en todas las formas de comunicación; La protección del orden público y el apoyo a los instrumentos del gobierno y la justicia; La protección de los derechos individuales y sectoriales e intereses que podrían verse dañados por el uso irrestricto de los medios públicos de comunicación; La promoción de eficiencia y desarrollo de un sistema de comunicación por vías de la estandarización técnica, innovación, conectividad y servicio universal; La promoción del acceso, la libertad de comunicarse,

la diversidad y el servicio universal, así como también garantizar los fines comunicativos y culturales elegidos por la población; e El mantenimiento de las condiciones para garantizar el libre mercado en los servicios de medios, con foco en la competencia y el acceso, protección de los consumidores, estimular la innovación y la expansión⁴ (MCQUIAL, s/d: 3)

Para o alcance dos objectivos propostos o trabalho investiga, através de um estudo de caso, o papel dos organismos de regulamentação dos media em Moçambique. Para Yani (1994:13), o estudo de caso é uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequado quando se procura compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos factores. Nesta perspectiva, o estudo de caso servirá como base para dar resposta a “como” os organismos de regulamentação dos media funcionam em Moçambique? Por outro lado, ao procurar dar resposta à pergunta “porquê”, a pesquisa procurará perceber o porquê da regulamentação dos meios de comunicação? Porquê os organismos de regulamentação dos media dependem ou subordinam-se ao poder político vigente. O porquê da não existência de um regulador

⁴ “Não existe uma única resposta a pergunta “porque regular os meios de comunicação?”, muitas das vezes as razões são superficiais e escondem outros propósitos (especialmente os interesses do Estado). Ainda é possível propor seis razões gerais para regular os media: (1) A gestão do que poderia ser chamado de recurso económico essencial na emergente “sociedade da informação”, com alta dependência de todas as formas de comunicação; (2) Protecção dos direitos e interesses individuais e sectoriais que podem ser violados pelo uso inadequado (indevido) dos media pública; (3) A promoção da eficiência e o desenvolvimento de um sistema de comunicação através da padronização técnica, inovação, conectividade e serviço universal; (4) A promoção do acesso, a liberdade de comunicação, a diversidade e serviço universal, além de garantir os objectivos de comunicação e cultura escolhidos pela população; (5) Manter as condições para garantir um livre mercado nos serviços dos media, focada em concorrência e acesso, protecção ao consumidor, estimular a inovação e a expansão” (nossa tradução).

independente? Nesta pesquisa, enquanto estudo de caso, interessa perceber “como?” e “porquê?” os organismos de regulamentação dos media podem funcionar estrategicamente para que haja uma verdadeira liberdade de imprensa, de expressão e do acesso a uma informação sem crimes de abuso de poder e de informação. Para tal buscam-se respostas às perguntas de pesquisa através da comparação da actuação dos órgãos moçambicanos com os dos outros países, com o fim último de propor órgãos funcionais, independentes e imparciais na regulamentação dos media em Moçambique.

MOÇAMBIQUE: HISTÓRIA E REGULAÇÃO MEDIÁTICA

Moçambique tornou-se independente em 1975, tendo herdado vários desafios nos anos subsequentes. Um dos quais foi o de gerir os meios de comunicação que estavam sob domínio colonial e criar órgãos de gestão e regulamentação do funcionamento desses meios. Para tal, foi criado o Ministério da Informação que era responsável pela regulamentação, controlo, criação e gestão dos meios de comunicação.

De acordo com o decreto n.º 1/75 de 27 de julho compete ao Ministério a difusão da linha da FRELIMO e da acção do Governo ao nível das camadas populares, a fim de que todo o povo conheça, compreenda e assuma o processo revolucionário. Através de uma ampla circulação de informações, o Ministério fomenta uma contínua troca de experiências entre as massas populares, em contacto constante com a direcção, reforçando a participação do povo no exercício da verdadeira democracia e consolidando a unidade nacional. No âmbito dos órgãos de informação, compete ao ministério criar condições para que os profissionais da imprensa, rádio e imagem se identifiquem profundamente com as largas massas populares, de modo a que os órgãos de comunicação sejam a expressão dos problemas do povo e usem uma linguagem que o povo compreenda.

Já no seu artigo 17, afirma que o Ministério da informação é um órgão coordenador das actividades de todos os órgãos do estado

no sector da informação. Para além destas atribuições, compete ao Ministério da Informação:

1. Orientar a acção de todos os órgãos da informação, compreendendo a imprensa, rádio e imagem;
2. Promover a formação de profissionais de informação e organizar e regulamentar o exercício da actividade;
3. Constituir novos órgãos de informação;
4. Organizar e controlar a difusão de notícias e publicações para o exterior;
5. Autorizar a instalação de representações de agências noticiosas estrangeiras e acreditar os correspondentes de órgãos de informação de outros países;
6. Constituir a rede informativa interna e internacional com o objectivo de criar uma agência noticiosa nacional;
7. Coordenar, centralizar e difundir a informação do Governo e estruturas governamentais;
8. Promover meios para a difusão e divulgação da informação ao nível das massas com acento nas zonas rurais, em particular nas aldeias comunais;
9. Controlar e orientar a actividade editorial e definir a respectiva política de importação e exportação;
10. Controlar e orientar a produção de discos, fitas gravadas e outros meios de reprodução sonora e definir a respectiva política de importação e exportação;
11. Controlar e orientar a produção de filmes e vídeos-tape e definir a política de importação e exportação, bem como a distribuição e exibição cinematográfica;
12. Controlar e orientar a acção de publicidade, promoção e propaganda a todos os níveis;
13. Criar estruturas de apoio a nível provincial. Finalmente no artigo 18.º afirma que o Ministério da Informação superintende em todas as actividades ligadas a informacao e no serviço da imprensa.

Como se pode depreender, neste período o Ministério de Informação, para além de dirigir todos os órgãos de informação ora existentes, era também o órgão controlador, orientador e regulamentador. Isto revela o que Sérgio Cichava e Jonas Pohlmann (2009) afirmaram;

“De forma breve, pode-se dizer que, durante quinze anos (1975-1990), ou seja, durante a vigência do regime monopartidário, o cenário da imprensa em Moçambique foi marcado pelo controlo da imprensa pelo Partido, pela censura e autocensura. A imprensa era um instrumento do governo na busca de certos objectivos, e a liberdade de expressão e de imprensa eram vistas como meras ilusões burguesas, ameaças ao ideal socialista e revolucionário: fora do Partido-Estado, o destino da imprensa não seria a independência e a liberdade de expressão, mas o controlo por interesses capitalistas e contra-revolucionários” (CICHAVA & POHLMANN, 2009: 128).

Com a liberalização do mercado dos meios de comunicação através da Constituição da República de 90 e posteriormente através da lei 18/91 de 10 de Agosto (lei de Imprensa), Moçambique conheceu uma avalanche dos meios de comunicação, que passaram a disputar os mesmos públicos e assim abrindo espaço para a existência de concorrência pela audiência. Este cenário exigiu a criação de outros modelos de regulação que se ajustassem à nova realidade.

ÓRGÃOS DE REGULAMENTAÇÃO MEDIÁTICA: CARACTERÍSTICAS GERAIS E COMPETÊNCIAS

Desde a independência (25 de junho de 1975) até ao início da década 90 os meios de comunicação em Moçambique estavam sob tutela do Estado e eram regulados e controlados pelo Ministério da informa-

ção⁵. A questão da pluralidade dos meios de comunicação, somente foi regulada em 1991 com a aprovação da Lei de Imprensa (18/91 de 10 de Agosto) que previa no seu artigo 6 (propriedade) no número 1 que os órgãos de informação podem ser propriedade do sector estatal ou objecto da propriedade cooperativa, mista ou privada.

A comunicação social em Moçambique conta com três órgãos de regulamentação distintos. O Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS), o Gabinete de Informação (Gabinfo) e a Autoridade Reguladora das Comunicações-Instituto Nacional da Comunicações de Moçambique (ARECOM-INCM). Cada entidade tem a sua função na regulamentação dos media.

a) Conselho Superior de Comunicação Social

O Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) foi criado como uma entidade com funções de disciplina e consulta dos direitos à informação e à liberdade de imprensa em Moçambique. De acordo com a Constituição da República de 2004, nos termos do artigo 50, números 1 e 2, o CSCS é um órgão de disciplina e de consulta que assegura a independência dos meios de comunicação, no exercício dos direitos à informação e à liberdade de imprensa, bem como dos direitos de antena e de resposta, emite parecer prévio à decisão de licenciamento pelo Governo de canais privados de televisão e rádio; intervém na nomeação e exoneração dos directores gerais dos órgãos de comunicação social do sector público nos termos da lei.

Na mesma perspectiva a Lei de Imprensa (18/91 de 10 de Agosto) no seu capítulo VI, artigo 35, números 1, 2 e 3 afirma que o CSCS é o órgão através do qual o Estado garante a independência dos órgãos de informação, à liberdade de imprensa e o direito à informação, bem como o exercício de direito de antena e de resposta; esta entidade é

⁵ Moçambique (1975), Decreto n.º 1/75 de 27 de Julho. Decreto que define as tarefas e funções dos Ministérios, Boletim da República, Maputo: Imprensa Nacional.

uma pessoa jurídica e goza da autonomia administrativa e financeira. Por outro lado, é independente e é guiado pela Constituição e pela Lei de Imprensa⁶.

De acordo com o artigo 36 da lei 18/91 de 10 de Agosto o Conselho Superior de Comunicação Social tem como atribuições: Assegurar o exercício do direito à informação e a liberdade de imprensa; Garantir a independência e a imparcialidade dos órgãos de informação do sector público bem como a autonomia das profissões do sector; Velar pelo rigor e objectividade no exercício da actividade profissional na área da imprensa; Assegurar os direitos de antena e de resposta referidos na lei de imprensa; Zelar pela defesa e promoção da cultura e personalidades nacionais; Velar pela transparência das regras económicas que regem a actividade informativa; Agir na defesa do interesse público; Velar pelo respeito da ética social comum.

b) O Gabinete de Informação (Gabinfo)

O Gabinfo é um órgão do Estado, criado através de Decreto Presidencial 4/95 de 16 de Outubro. O Gabinete substituiu parcialmente o antigo Ministério da Informação, que foi extinto a seguir às primeiras eleições multipartidárias de Moçambique, ocorridas em 1994, através do Decreto Presidencial 2/94, de 21 de Dezembro. Este órgão é responsável pelo registo de toda a imprensa-escrita, radiofónica e audiovisual, pública e privada. Para além de zelar pelo registo o Gabinfo exerce funções de supervisão sobre as instituições do sector público da imprensa⁷.

De acordo com Diploma ministerial n.º 2/2005 de 29 de Agosto no artigo 3.º, compete ao Gabinete de Informação: divulgar a informação sobre as actividades do Governo; difundir a informação que promova o desenvolvimento; contribuir para o cumprimento da lei de imprensa

⁶ Lei 18/91 de 10 de agosto, Lei da Imprensa Moçambicana.

⁷ Boletim da República número 34 Série 1, Diploma ministerial n.º 2/2005 de 29 de Agosto. Estatuto Orgânico do Gabinete de Informação de Moçambique

e sua regulamentação, pelo Governo; proceder ao registo e acreditação dos correspondentes dos órgãos de informação estrangeiros e apoiar as suas actividades; garantir o registo e o licenciamento dos meios de comunicação social; estudar e propor normas e acções de apoio aos meios de comunicação social; desenvolver acções de cooperação visando a materialização dos objectivos definidos para o sector e exercer a tutela sobre os organismos estatais e órgãos de comunicação social do sector público da imprensa⁸.

c) A Autoridade Reguladora das Comunicações-Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (ARECOM-INCM)

A Autoridade Reguladora das Comunicações-Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (ARECOM-INCM) tem por finalidade, a regulação, supervisão, fiscalização, sancionamento e representação dos sectores postal e de telecomunicações bem como a gestão do espectro de frequências radioeléctricas e a numeração⁹.

De acordo com a lei número 8/2004¹⁰, lei das telecomunicações no seu artigo 11, o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique (INCM) é uma instituição pública, autoridade reguladora, dotada de personalidade jurídica, autonomia financeira e patrimonial que desempenha as suas funções em conformidade com a lei e o seu estatuto orgânico, assegurando-se-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado da sua competência com base na imparcialidade e transparência.

Na mesma lei, o artigo 12.º, define como atribuições da INCM, no que tange ao ramo das radiocomunicações, o seguinte: planificar,

⁸ Idem

⁹ Boletim da República número 44, Série 1, de 6 de novembro de 2001. Estatuto Orgânico do Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique.

¹⁰ Boletim da República número 29, Série I de 21 de julho de 2004. Lei n. 8/2004. Lei das telecomunicações.

fiscalizar, consignar e gerir o espectro de frequências e as posições orbitais, de acordo com os interesses nacionais; atribuir e emitir licenças e registos de telecomunicações, incluindo licenças para os serviços de radiocomunicações; coordenar o uso do espectro de frequências a nível nacional, regional e internacional; estabelecer e cobrar as taxas de atribuição, alteração e renovação de licenças e registos, taxas anuais de utilização do espectro de frequências, taxas de homologação do material e equipamento de telecomunicações e outras que por disposição especial venham a ser determinadas pelo INCM; atribuir, modificar, renovar, suspender, revogar e cancelar licenças e registos de redes e serviços de telecomunicações e radiocomunicações; recolher informações dos operadores e prestadores de serviços de telecomunicações e radiocomunicações, incluindo dados estatísticos, custos, procedimentos contabilísticos, níveis de desempenho e de vendas, bem como outros documentos, registos ou qualquer outra informação relevante para o desempenho das suas funções e divulgar relatórios sobre indicadores do sector de telecomunicações e elaborar e propor regulamentos nos termos da lei de telecomunicações.

CORPO DIRECTIVO DOS ÓRGÃOS REGULADORES

Em Moçambique, os três órgãos reguladores dos media contam com uma estrutura directiva fortemente dependente do poder executivo. Por exemplo, o CSCS é composto por onze membros: dois designados pelo Presidente da República; quatro pela Assembleia da República; um magistrado judicial designado pelo Conselho da Magistratura Judicial; três representantes dos jornalistas, eleitos pelas respectivas organizações profissionais e um representante das empresas ou instituições jornalísticas. De referir que o presidente do Conselho é designado pelo Presidente da República dentre os seus membros.

Por seu lado, o Gabinfo é dirigido por um/a director/a. O órgão subordina-se directamente ao Primeiro-Ministro, e cabe a este nomear o seu Director/a, apoiado pelo Conselho de Ministros.

Por sua vez, o Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique é dirigido por um Conselho de Administração, órgão deliberativo, constituído por cinco membros cuja actividade é exercida em tempo parcial, designadamente, um presidente e quatro membros (administradores) de reconhecida idoneidade e experiência relevante na área de comunicações. O presidente do Conselho de Administração é nomeado e exonerado pelo Conselho de Ministros sob proposta do ministro de tutela. Cabe ainda ao ministro de tutela nomear e exonerar os restantes membros do Conselho de Administração sob proposta do seu Presidente¹¹.

Para garantir a imparcialidade e independência dos órgãos reguladores dos media moçambicana, é necessário que estes tenham um corpo directivo independente, isto é, os dirigentes desses órgãos devem ser eleitos seguindo um instrumento legal com regras bem claras e coerentes que promove a eleição de membros que tenham a menor relação possível com interesses políticos ou económicos ligados aos meios de comunicação, sejam públicos ou privados.

A eleição dos membros dos órgãos reguladores dos media deve ser via concurso público. O concurso deve ser avaliado por um corpo de júri autónomo e que não tenha nenhuma ligação com as entidades políticas. Por outro lado, é necessário que estes órgãos não tenham na sua composição uma maioria dos membros representando um determinado grupo nem advogando uma causa específica.

Em Moçambique os órgãos de regulamentação dos media contam com uma forte influência política, o que pode contribuir para a falta de independência e da imparcialidade que se requer na área¹². Por

¹¹ Boletim da República número 44 de 6 de novembro de 2001. Estatuto orgânico do Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique-INCM.

¹² De acordo com as OSC's o Conselho de Ministros tem assumido, quando cria ER ou regula ER criadas pela Assembleia da República, que essa regulamentação se faz ao abrigo da alínea b) do n.º 2 do art.º 204 da Constituição, remetendo-a à 2.º parte do preceito, quando se refere à sua competência para "*dirigir e coordenar outros órgãos subordinados ao Conselho de Ministros*". Por isso não se estranha a

isso, é necessário que essa interferência seja evitada. Os membros do órgão regulador devem ser pessoas idóneas que não aceitam pressão ou instruções de pessoas ou organizações externas.

A Constituição da República, a Lei de Imprensa, a Lei de acesso à informação e as demais leis da área devem conter normas e regras que proíbem a interferência de terceiros no exercício de regulação por parte dos membros eleitos ou nomeados para fazer parte dos órgãos reguladores. Por outro lado, deve proibir a participação de pessoas com fortes ligações políticas, assim como aquelas com interesses económicos no sector de comunicação social. Os dirigentes dos órgãos devem ser pessoas independentes e que sejam capazes de agir em defesa da sociedade, dos profissionais de comunicação social, das empresas e que sejam representativos da sociedade moçambicana como um todo.

Para que os órgãos reguladores sejam eficientes e eficazes é necessário que se pautem pela prestação de contas e boa governança, isto só será possível se a legislação vigente, bem como as demais normas e regras estabelecerem claramente o papel do corpo directivo do órgão regulador. O corpo directivo deve não só prestar contas às empresas e ao Estado, mas também a sociedade no seu todo.

FINANCIAMENTO DOS ÓRGÃOS DE REGULAMENTAÇÃO DOS MEDIA EM MOÇAMBIQUE

O financiamento dos órgãos de regulamentação dos media joga um papel importante na independência ou dependência destes perante o poder político ou económico na execução de suas funções. Em Moçambique os órgãos de regulamentação dos media são financiados principal ou inteiramente com o orçamento do Estado¹³.

adopção de soluções que condicionam fortemente na prática a independência das ER. Disponível em:

¹³ Em Moçambique, as actividades do Conselho Superior de Comunicação Social (CSCS) são financiadas pelo Orçamento do Estado. O Gabinete de informação

Este financiamento, não só cria dependência, mas também abre espaço para uma interferência política, já que o Governo pode “punir” o regulador ao não alocar fundos suficientes para que ele desempenhe o seu trabalho.

Existe uma pressão por parte de órgãos de comunicação social e da sociedade civil pela criação de um órgão de regulamentação independente. Nisto surgem questões como: de que forma será financiado esse órgão? A quem vai prestar contas? E o perigo desta forma de regulamentação pode assentar no facto de que este possa passar a depender das empresas financiadoras que irão exercer pressão sobre a autoridade.

Para esta questão é necessário que o financiamento não seja um elemento de pressão à autoridade reguladora e, nem de interferência no seu funcionamento. Para dar solução a este problema é necessário que se atenda ao princípio geral do *accountability*, isto é, construir métodos adequados e eficientes para que o órgão regulador possa assumir suas responsabilidades estatutárias, cumprir todas as suas funções e trabalhar para alcançar suas metas, prestando contas de forma regular, pública e transparente.

Os órgãos reguladores dos media precisam de estabelecer o seu próprio orçamento, independentemente da fonte de financiamento. Os grupos de pressão e a sociedade civil jogam um papel importante para que o poder legislativo e executivo não tenham maior interferência na execução das actividades dos órgãos reguladores através do financiamento.

(Gabinfo) é financiado pelo Orçamento do Estado e subordina-se directamente ao gabinete do Primeiro-ministro. O Instituto Nacional das Comunicações de Moçambique é financiado pelo Orçamento de Estado, pelas taxas cobradas na gestão do espectro de frequências radioeléctricas, do licenciamento e fiscalização de operadores e prestadores de comunicações, da homologação de materiais e equipamentos, do produto da aplicação de multas, da venda de material ou equipamento obsoleto ou da alienação de outros bens patrimoniais, da participação nas operadoras e prestadoras de serviços de postal e de telecomunicações de uso público.

Por exemplo a *Federal Communications Commission* (FCC) foi criada nos Estados Unidos pela Lei de Comunicações de 1934. Esta é responsável pela radiodifusão (e pelas telecomunicações). O seu financiamento provém em grande parte das tarifas de regulação arrecadadas nos sectores de telecomunicações e radiodifusão, com contribuição adicional do Tesouro. A prestação de contas da comissão é feita pela publicação das arrecadações e despesas trimestralmente, além de produzir um Plano Estratégico de cinco anos e relatórios anuais sobre seu desempenho.¹⁴ O orçamento anual é aprovado pelo *House Appropriations Committee* (Comissão de Orçamento da Câmara).

No caso de Portugal, a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)¹⁵ foi criada pela Lei 53/2005, de 8 de novembro, e entrou efectivamente em actividade em 17 de fevereiro de 2006. É uma empresa de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio e sem sujeição a quaisquer directrizes ou orientações por parte do poder político. A legislação cita como principais atribuições da entidade a regulação e supervisão dos meios de comunicação social, devendo a mesma assegurar o respeito a direitos como a liberdade de imprensa, o direito à informação, o direito ao contraditório e a independência face aos poderes político e económico.

O texto legal determina que a ERC se paute pela protecção do público, em particular o mais jovem e sensível, e pelo rigor, isenção e transparência no exercício de suas actividades. Quanto ao financiamento a ERC conta com um regime de financiamento misto, com parte de seus recursos sendo provenientes das transferências do Orçamento do Estado, e parte oriunda das receitas líquidas de cada exercício anual da ANACOM.

Esta divisão de recursos entre os dois órgãos reguladores teria inclusive uma função didáctica, enfatizando a progressiva convergência

¹⁴ Disponível em: <https://www.fcc.gov/>

¹⁵ Lei 53/2005, de 8 de novembro, cria a ERC- Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

entre a regulação dos processos efectivos de comunicação e a regulação dos conteúdos difundidos. Uma outra parcela do orçamento da ERC vem das taxas cobradas junto das empresas de comunicação social pela regulação da actividade.

No caso moçambicano, os órgãos de regulamentação dos media têm no Estado o seu maior financiador. Os três órgãos produzem relatórios de contas que são fiscalizados pelo Tribunal Administrativo e devem obediência às entidades governamentais como demonstrado na sua estrutura directiva. Como dito anteriormente, entidades com forte financiamento governamental acabam dependendo grandemente deste, o que coíbe o seu papel de garante da liberdade de imprensa e expressão, liberdade de acesso a informação e a autonomia jornalística.

ENTIDADE REGULADORA DA COMUNICAÇÃO SOCIAL DE MOÇAMBIQUE (ERCS): UMA PROPOSTA

A questão da regulamentação dos media em Moçambique também preocupa as organizações da sociedade civil que reclamam a inoperância do CSCS, a constante interferência do poder político no seu funcionamento. Para contrariar o controlo excessivo dos órgãos de regulamentação dos media por parte do Estado/Governo, organizações da sociedade civil (MISA¹⁶; CEC¹⁷; FORCOM¹⁸ e IREX¹⁹) organizaram uma proposta de revisão da legislação de comunicação social em Moçambique. Nesse documento as OSC's propõem a introdução de um regulador independente na área de comunicação social. A alegação

¹⁶ Instituto para a Comunicação Social da África Austral (MISA)

¹⁷ Centro de Estudos Interdisciplinar de Comunicação (CEC)

¹⁸ Fórum das Rádios Comunitárias (FORCOM)

¹⁹ Conselho Internacional de Pesquisas e Intercâmbios (IREX)

destas é a de que o CSCS não se assume como uma entidade reguladora, apresentando-se como uma entidade de disciplina e de consulta²⁰.

De acordo com as OSC's a Entidade Reguladora da Comunicação Social teria um processo de criação e composição aberto e abrangente, e as suas competências seriam as próprias de um regulador independente do sector, mesmo que acabasse por incluir competências actualmente cometidas a outros actores institucionais. A proposta das OSC's é que essa nova entidade seguisse o modelo português de regulamentação dos media feita pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social que conjuga poderes de supervisão, de mera regulamentação e outras atribuições conforme indicado acima²¹.

De ponto de vista regulamentar a proposta das OSC's é legítima. Uma entidade reguladora segundo Denis McQuail deve zelar sobre temas de interesse público e individual, além de preservar as relações entre os meios de comunicação e a sociedade. As actuais funções desempenhadas pelo CSCS estão longe de ser de regulador. Para uma actuação eficiente e eficaz é necessário reestruturar o CSCS para torná-lo mais independente. Nisso é necessário rever a Constituição da República no seu artigo 50, a Lei 18/91 de 10 de Agosto e a lei do acesso a informação para conferir mais poderes, independência e imparcialidade ao novo regulador.

Para uma melhor actuação é necessário rever as atribuições e competências do CSCS, a composição do seu Conselho de Administração. O CSCS deve ser uma entidade gerida por pessoas idóneas, eleitas pela sociedade Civil, num sufrágio universal, com uma participação das empresas jornalísticas, jornalistas, poder judiciário, sindicatos e uma mínima participação de entidades políticas, por

²⁰ De acordo com as ONGs o quadro legal que vai resultar da reforma continua a evidenciar a falta de uma verdadeira Entidade Reguladora (ER), que o CSCS não é, como assume o art. 50 da CRM, que lhe atribui meras funções (e limitadas) de disciplina e de consulta. Disponível em:

²¹ Ver Lei 53/2005, de 8 de Agosto sobre as atribuições e competências da Entidade de Reguladora de Comunicação Social de Portugal.

outro lado caberia à Assembleia da República a aprovação em plenário das atribuições e competências do órgão. Por outro lado, a ERCS deve apresentar a sua proposta orçamental para aprovação pela Assembleia da República.

PROVEDOR DE COMUNICAÇÃO SOCIAL: EM BUSCA DE UM EQUILÍBRIO NA DEFESA DOS INTERESSES PÚBLICOS E INDIVIDUAIS

No processo de regulação dos media, para além da existência dos órgãos reguladores, para uma maior imparcialidade e independência é necessário a criação de um provedor de Comunicação Social. Esta figura ajudaria as entidades reguladoras já existentes na avaliação do trabalho dos jornalistas e regulação da relação com a audiência e os poderes político e económico (fontes de informação e consumidores).

O provedor que se propõe seria uma entidade que permitiria não só a avaliação crítica e pública do trabalho dos jornalistas, mas também a avaliação da relação entre os jornalistas, fontes de informação e a própria audiência. Este provedor deve ser alguém de reconhecido mérito e idoneidade na área de comunicação social e que não tenha nenhum vínculo político ou empresarial e que possa exercer a sua função de forma independente e imparcial.

Mário Mesquita aponta oito funções que definem o provedor: a função de correção, função de mediador, função de pedagogo, função de persuasor, podendo ainda ter uma função cívica, dissuasiva, e por fim crítica e simbólica (MESQUITA, 1998: 16-17); a estas funções acrescentamos no nosso caso as de fiscalizador, monitoramento dos jornalistas e do direito a informação, emissão de pareceres sobre o funcionamento dos media, acesso a informação, liberdade de imprensa e expressão, autonomia jornalística, e abuso de poder e de informação. A eleição do provedor de Comunicação social deve ser feita via sufrágio com a participação dos jornalistas, empresas jornalísticas, organizações da sociedade civil em todo o território nacional. Para

garantir uma eleição justa, independente e imparcial, deve haver uma comissão de eleição independente e imparcial, composta por indivíduos provenientes das organizações da sociedade civil, do poder judiciário, da Assembleia da República, das empresas de comunicação, do sindicato e jornalistas.

O provedor deve prestar contas à Assembleia da República sobre o estágio dos media, olhando para a relação: media, audiência, liberdade de imprensa e expressão, o direito a informação, a autonomia dos jornalistas, crimes de abuso de poder e de informação. O que se propõe serviria como um regulador autónomo que auxilia os outros órgãos de regulamentação dos media, isto é, não funcionaria apenas para atender às dúvidas, queixas e sugestões dos públicos sobre os conteúdos dos meios de comunicação, mas também sobre as queixas dos profissionais de comunicação sobre o acesso a informação (direito a informação) e a autonomia do exercício da função.

BREVES CONCLUSÕES

Depois das análises feitas ao modelo de regulamentação dos media em Moçambique comparando com outros modelos pode-se concluir que os actuais órgãos reguladores não exercem na plenitude o exercício de regulamentação, isto porque tanto as competências e atribuições que lhes são atribuídas limitam o poder de exercer a regulamentação. O outro elemento que interfere grandemente no funcionamento dos órgãos de regulamentação dos media em Moçambique tem a ver com a sua estrutura diretiva que tem uma forte influência política, isto é, as entidades do topo são nomeadas ou pelo presidente ou pelas entidades ministeriais.

O formato de financiamento destes órgãos é outro elemento limitador no exercício de regulamentação dos media em Moçambique, visto que a dependência do Estado retira a independência e a imparcialidade que devia ser o orientador destes órgãos.

O Governo ao tomar para si a iniciativa de criação, estruturação e controlo dos órgãos de regulamentação dos media tem como objectivo defender os seus interesses políticos perante os meios de comunicação; por outro lado, ao controlar as entidades reguladoras, inibe que estas possam funcionar de forma independente e imparcial e logo coibir a liberdade de imprensa e expressão, a liberdade do acesso à informação e a autonomia jornalística.

Para uma melhor funcionalidade dos órgãos de regulamentação dos media moçambicanos seria necessário:

1. Sendo que se quer continuar com os actuais órgãos é necessário uma modificação estrutural para melhor responder às necessidades de regulação. Isso passa pela revisão do artigo 50 da Constituição da República, da lei 18/91 de 10 de Agosto e da lei de acesso à informação. A revisão deve atribuir a estes órgãos independência, autonomia e poder de decisão face às questões de regulação dos media. Por outro lado, a revisão deve indicar claramente que os membros de direcção destes órgãos são eleitos e não nomeados, vedar a possibilidade de nomeação para dar o poder de independência, imparcialidade, poder de decisão e autonomia.
2. A criação de um regulador independente ao modelo da ERC ou do ICASA, com plenos direitos para regulamentar os media sem interferência do Estado nem do governo que conta com a forte participação da sociedade civil, empresas de comunicação, jornalistas, sindicatos, poder judiciário e uma mínima participação política.
3. A criação de um provedor de comunicação Social para auxiliar a Entidade Reguladora de Comunicação Social na regulação dos assuntos inerentes aos meios de comunicação.

Enfim, o que se pretende é que o Estado não assuma o papel de dirigente nem de dominador perante as entidades reguladoras, mas sim um promotor que exerce a regulamentação através de órgãos e

entidades independentes e imparciais que contam com a participação da sociedade civil, jornalistas, empresas de comunicação social e poder judiciário de modo a que os projectos de regulamentação possam atender aos diversos temas e tendências sociais.

BIBLIOGRAFIA

- CHICAVA, S. & POHLMANN, J. (2009), “Uma breve análise da imprensa moçambicana”, in: De Brito, L. et alii (Orgs.), *Desafios para Moçambique 2010*, Maputo: IESE-Instituto de Estudos Sociais e Económicos
- MÁRIO, T.V. (2012), *Guia de reforma das políticas e legislação da comunicação Social em Moçambique*, Maputo: Ed. Friederic Ebert Stiftung.
- MCQUAIL, D. (2014), *La regulación de los medios*. Tradução de Carla Rodríguez Miranda y Ana Bizberge, in: http://politicasyplanificacion.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/sites/121/2014/07/mcquail_la_regulacion_de_los_medios.pdf
- MESQUITA, M. (1998), *O Jornalismo em análise – a coluna do provedor do leitor*, Coimbra: Editora Minerva
- MOÇAMBIQUE (1991), *Lei de Imprensa de Moçambique*, Lei n.º 18/91 de 10 de Agosto, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- MOÇAMBIQUE (2014), *Lei do Direito à Informação*, Lei n.º 34/14 de 31 de Dezembro, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- MOÇAMBIQUE (1998), Resolução n.º 3/97, *Boletim da República*, 1. Serie n.º7 que aprova a política e estratégias de informação, Maputo: Conselho de Ministros.
- MOÇAMBIQUE (1975), *Constituição da República de Moçambique*, Maputo: Imprensa de Moçambique.
- MOÇAMBIQUE (1990), *Constituição da República de Moçambique*, Maputo: Imprensa de Moçambique.
- MOÇAMBIQUE (2004), *Constituição da República de Moçambique*, Maputo: Imprensa de Moçambique.

- MOÇAMBIQUE (2001), Decreto n.º 32/2001, *Boletim da República*, 1 série, n.º 44 que aprova a forma de organização e funcionamento do Instituto Nacional de Moçambique. Primeiro-Ministro: Maputo
- MOÇAMBIQUE (2005), Diploma ministerial n.º 2/2005, in: *Boletim da República*, 1 série, n.º que aprova a o estatuto orgânico do Gabinete de Informação. Primeira-ministra: Maputo.
- MOÇAMBIQUE (2004), Lei n.º 8/2004 de 21 de julho, in: *Boletim da República*, 1 série, n.º 29 29 que aprova a lei das telecomunicações, Assembleia da República: Maputo
- Órgãos reguladores da radiodifusão em 10 países. Colectivo Brasil de comunicação social, in: <https://intervozes.org.br/publicacoes/orgaos-reguladores-da-radiodifusao-em-10-paises/>
- ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL (s.d.), *Revisão da legislação de comunicação social em Moçambique*, in: <http://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/legislacao/legislacao-nacional/86-revisao-da-legislacao-de-comunicacao-social-em-mocambique/file>
- PORTUGAL (2005), Lei 53/2005, de 8 de novembro, cria a ERC- Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social, in: *Diário da República*, n. 214/2005, Série I-A. Assembleia da República, in: <https://dre.pt/home/-/dre/583192/details/maximized>
- YIN, R.K. (2001), *Estudo de caso: planeamento e métodos*, Trad. Daniel Grassi, 2.ª ed., Porto Alegre, Bookman.
- YIN, R.K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods* (2a Ed), Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.