

**Direito da Comunicação Social:
Poderes Económicos e Políticos contra o Estado
Democrático. Deriva Atual do Poder na Comunicação
Social. Abordagem Jusconstitucional e Politológica da
Lei n.º 72-A/2015, de 23.7**

FERNANDO CONDESSO *

“A comunicação livre dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem”.
Artigo 11.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789

Sumário: 1. Democracia, Economia e Informação.-2. Direito e ética da comunicação social dos atos informacionais na sociedade atual. Deontologia jornalística.-3.Direito à informação e direito da informação face à Constituição.-3.1.Regime do direito fundamental à informação através dos *media* e por acesso direto dos cidadãos.-3.2.Direito de acesso à informação e direito da CS. Direito à informação em sentido amplo.-3.3.Direito constitucional dos cidadãos à transparência da atividade das AP.-3.4.Direito à informação e suas garantias.-4.Desvios atual aos objetivos da liberdade da CS.- 4.1.Desvios ao direito constitucional da informação e à função democrática da informação.- 4.2.Desvios impostos pelo poder legislativo promovido pelos atuais partidos

JURISMAT, Portimão, 2016, n.º 9, pp. 13-67.

* Professor Catedrático, Universidade de Lisboa & ISMAT.

dominantes. Análise da normação-rolha contra os novos partidos e programas alternativos de governação. Lei n.º 72-A/2015, de 23.7.

Resumo: Este trabalho debruça-se sobre a Democracia, a Economia e a Informação, analisando as relações do direito e a ética na comunicação social dos atos informacionais na sociedade actual, a actual deontologia jornalística, os direitos à informação e o direito da informação face à Constituição, o regime do direito fundamental à informação através dos media e por acesso directo dos cidadãos, o direito de acesso à informação e o direito da comunicação social. Trabalha-se com um conceito amplo do direito à informação, explicitando a problemática do direito constitucional dos cidadãos à transparência da actividade das Administrações Públicas, direito à informação e suas garantias. Realçam-se os atuais desvios aos objetivos da liberdade da Comunicação social, desde os desvios referentes ao direito constitucional da informação e à função democrática da informação, desvios impostos pelo poder legislativo promovido pelos atuais partidos dominantes, e termina-se com uma incontornável análise da “normação-rolha” contra os novos partidos e programas alternativos de governação, constante da recente, antidemocrática e inconstitucional Lei n.º72-A/2015, de 23.7.

Palavras-chave: Informação, transparência, comunicação social, constituição, cidadãos.

Abstract: This paper focuses on Democracy, Economics and Information, analyzing the relations of law and ethics in the media of information in today's society, the current journalistic deontology, the right to information and the right to information in relation to the Constitution, the regime of the fundamental right to information through the media and direct access of citizens, the right of access to information and media law. We work with a broad concept of the right to information, explaining the issue of the constitutional right of citizens to the transparency of Public Administration activity, the right to information and its guarantees. The present deviations from the objectives of freedom of communication are highlighted, from the deviations referring to the constitutional right of information and the democratic function of information, deviations imposed by the legislative power promoted by the current dominant parties, and ending with an inescapable analysis of the "Regulation-cork" against the new parties and alternative programs of governance, constant of the recent, undemocratic and unconstitutional Law No. 72-A / 2015, of 23.7.

Keywords: Information, transparency, social communication, constitution, citizens.

1. Democracia, Economia e Informação

No mundo atual, o *poder económico* aparece acima do mundo da política e até do da comunicação social, ainda que não integrada em grupos empresariais. O ainda considerado livre e eufemisticamente chamado “quarto poder”, de facto obedece, cada vez mais, às *redes empresariais e à lógica dos interesses e dos negócios*.^{1/2} De “anti-poder” passa a *poder “cacique” dos tempos modernos*.

¹ Basta recordar dois casos sobre o *encobrimento doloso de ecotoxicidade alimentar*, relatados por RAMONET (o.c., p. 130 e 131), ocorridos nos EUA, um dos quais referente a *tabaco e banana*: a cadeia de televisão ABC, no programa *Day One*, acusou Philip Morris de manipular as taxas de nicotina escrita nos maços de tabaco e, estando para ser vendida à Disney, perante uma ameaça de processo indemnizatório de 15 mil milhões de dólares, receando a diminuição do seu valor, apressa-se a retratar-se publicamente, contra a verdade e pior ainda, assim convencendo a opinião pública da inocência do fabricante. Três meses depois, a cadeia CBS não deixa transmitir um documentário dos produtores da emissão denominada 60 minutos, denunciando as empresas de tabaco, e em que demonstravam que enganavam sobre a percentagem de nicotina anunciada para favorecer uma maior dependência dos consumidores, para não ter processos judiciais perturbadores das suas acções no mercado de valores e além disso uma de suas filiais, a *Loews Corporation* era proprietária da fábrica de tabaco *Lorillard Society*. Outro caso sintomático a referir pode ser o da publicação, em 3 de Maio de 1998, no jornal americano *Cincinnati Enquirer*, de um artigo, do conceituado jornalista Michael Gallagher sobre a produção de bananas pela *Chiquita Brands International* (ex-United Fruit), a maior sociedade bananeira do mundo, em que, além de interferência nos regimes políticos latino-americanos e a criação de dezenas de sociedades fictícias, para usar na guerra comercial com a União Europeia, é acusada de abusos na utilização de pesticidas. Carl Linder, proprietário da Chiquita e antigo accionista maioritário do diário, pressionou o Grupo Gannet, que havia comprado a sua participação e o jornalista foi despedido, o artigo retirado do site na Internet, feito um pedido de desculpas público aos leitores com anúncio de que pagaram uma indemnização de 10 milhões de dólares («Os segredos de Chiquita postos a nu»), com uma investigação séria, «rigorosamente exacta» (SABATIER, Patrick -«L’Enquirer, quotidien américain, se banane». *Libération*, 6 juillet 1998). *Res ipsa loquitur*.

² Em geral, Portugal tem-se revelado um país com um sistema político-partidário aprisionado pelos grandes *interesses financeiros*, que anulam a *lógica da livre representação do interesse geral dos cidadãos*. Temos *aparelhos de controlo social* e mesmo de necessário *contrapoder*, como a Comunicação Social, enfeudados aos grandes poderes sociais e de quem os governa em cada momento. Desde logo, para além da lógica do ultraliberalismo (neoliberalismo ou neo-classicismo, em parte com apoio de certas correntes neokeynesianas), constatamos que o *financiamento dos partidos*, juntamente com o *controlo político ou económico da comunicação social*, condiciona a vivência e vicia a possibilidade de afirmação ou de vitória de *novas ideias e forças político*, embora a questão das relações entre o *dinheiro e a política* ultrapasse o mero problema do financiamento dos partidos, o qual, além desse problema, coloca a nascente a questão maior e mais geral das relações e influências entre o sistema político e o sistema económico em geral. As exigências da democracia passam hoje cada vez mais geneticamente pela transparência da classe política, com o fim de toda a opacidade não só dos aparelhos partidários mas dos próprios políticos, reenviando-nos para a questão do deficiente regime de controlo do seu património, rendimentos e interesses. Questão que se tem revelado de importância fundamental mesmo em países de regime democrático, com pluralismo efetivo, pois os cidadãos há muito que desconfiam de relação incestuosa entre o político e o económico, sobretudo em épo-

Neste século XXI, embora cheio de informações e circulando a um ritmo cada vez mais veloz (não “em termos monológicos ou através de um fluxo de ‘pirâmide’, mas em fluxos *network media*”), acontece que, com a reorganização empresarial dos *media* e a sua crescente *lógica lucrativa e comprometida*, “o *media*” cada vez mais importante para a *defesa coletiva da democracia*, terá que ser o próprio homem, o cidadão.³ Este, sem prescindir dos “*media*” *tradicionalis, institucionais*, não pode deixar de os conferir, sempre que tenha razões para considerar que eles falham por *abstenção noticiosa ou por incompletude ou mesmo falsidade*.

No entanto, apesar de ser assim, sempre o papel destes e dos seus profissionais será insubstituível, não só pela eficácia, pérfida ou correta, do que difunda para grandes camadas da população como pela rapidez da sua difusão. E aqui está a questão, e por isso, em causa na ordem do dia do futuro terá de estar o debate urgente pela *superação dos fatores desviantes, em termos de ética, deontologia e direito*.

*

Segundo a *teoria democrática*, a comunicação, escalão indispensável entre a opinião pública e os governantes⁴ (*teoria democrática da triangulação potestática*: *periodismo, poder e cidadãos*), define-se como uma *função essencial para veicular informação livre para os cidadãos*, equipando-os com instrumentos correntes vitais para o exercício esclarecido dos seus direitos cívicos, dando-lhe voz capaz de exprimir as suas preocupações (*liberdade positiva da comunicação social*⁵).

Tudo isto, sem poder desconhecer-se a simultânea necessidade de *abertura informacional ao nível de micro-acesso dos próprios cidadãos* para complementar, conferir ou corrigir eventuais erros, omissões ou excessos informativos ou mesmo desvios do papel estatutário-político e deontológico dos órgãos e profissionais da informação.

Com efeito, simultaneamente à potenciação da influência dos “*media*”, ocorre um *fenómeno capitalista concentracionário da comunicação*, que faz que o seu meca-

cas em que os poderes públicos estão debaixo de acusações de corrupção e polémicas decisões de investimentos, o que impõe também a reponderação do regime de despesas e receitas dos partidos, sob pena de todos os políticos e toda a política continuarem sob suspeita.

³ CÁDIMA, Francisco Rui –*Desafios dos Novos Media: a nova ordem política e comunicacional*. Lisboa: Notícias editorial, 1999, p.9-10.

⁴ BOYCE, G. –«The Fourth Estate: The Reappraisal of a Concept». *Newspaper Histiry: from the seventeenth century to the present day*. London: Constable and Beverly hills ca, sage publications, 1978, p.21.

⁵ CHRISTIANS, C.; FERRE, J.P.; FACKLER, P.MAIOR. –*Good News: Social Ethics and the Press*. New York, Oxford, 1993, apud Nelson Traquina –*Jornalismo*. Lisboa: Quimera, 1998, p.133.

nismo global avance para *monopólios emissores dos produtos informativos e contra-informativos*, configurados pelos interesses dos grandes grupos económicos e, também, da própria Política (esta, aliás também cada vez mais nas mãos desses grupos), a qual tanto havia feito historicamente para os controlar a seu favor (a chamada *censura ‘democrática’*).⁶

*

A sociedade portuguesa vive atualmente uma *crise grave na sua “prática democrática”*. Pelo acentuar paulatino do fenómeno partidocrático e subserviência do já inadequado sistema político vigente, saído da Constituição de 1976-1982, e do resvalar para o desintervencionismo do Estado no mundo financeiro e económico e concomitantes *desvios funcionais* do mesmo à custa do património legítimo e direitos adquiridos dos cidadãos e regressão inconstitucional das conquistas no Estado Social já instalado. Com um sistema político e económico que, em geral, já não se contenta com o modelo político-liberal nos termos constitucionalizados nem com as aquiescências do clássico modelo social-democrata, tudo com a permissão do Tribunal Constitucional.

Estamos perante uma prática em parte servida pelas tentativas de justificação por *constitucionalistas e administrativistas revisionistas*, tentando retirar as consequências (ao nível do mero exercício normal do poder legislativo ou da interpretação, afastadas radicalmente do texto constitucional em verdadeiros fenómenos de mutação sem processo de revisão, em que o Tribunal constitucional já vem participando, v.g. declarando nulas por inconstitucionalidade mas mantendo todos os seus efeitos, mesmo os diferidos) da invasão crescente das *ideologias neoliberais no campo da economia e neoconservadoras no domínio orçamental*. No fundo, políticos, juridi-

⁶ Esta já não vai necessitando de impor autocraticamente cortes de notícias, supressões, amputações, interdição de certos dados, pois no mundo de hoje e mesmo em democracia, não deixando os agentes comunicacionais de agirem também da mesma maneira, embora numa censura “interna”, de “voluntária imposição” subentendida, no que se reporta aos os poderes públicos, estes recorrem habilmente à criação de *superabundância de dados comunicados*, inundando com notícias de distração, diversão, com saturação da redações, dificultando a seleção, e assim relativizando a importância de dados a desvalorizar para não haver divulgação, pelo menos atempada, zelando pelo bloqueio de notícias comprometedoras e delicadas, desviando a atenção das crise governamentais graves e das políticas impopulares que se visam esconder. O que, com o desencadear simultâneo de factos para provocar o «efeito biombo», e recorrendo aos seus assessores de imprensa oriundos dos jornais e televisão, aqui bem relacionados, consegue evitar a publicação de notícias não desejadas, com perigos ou danos ecológicos, corrupção, ilegalidades. Pelo menos durante um certo tempo. Ou dar versões branqueadoras, para desativar os cidadãos, além de os distrair, naturalmente, de outros assuntos que criassem oposição pública ou de factos que fossem desfavoráveis ao governo.

ções e doutrinadores “conservadores” assistidos e apoiados por uma clara crise dos valores democráticos representativos.⁷

Por outro lado, a ciência, a indústria e a tecnologia trouxeram desenvolvimento económico-social, mas em certos domínios, como o do ambiente, qualidade de vida e perigos para a saúde, tal nem sempre pode ser classificado como progresso ou como tendo servido ao progresso geral das sociedades, como assinala EDGAR MORIN, referindo-se precisamente a estes elementos, ao afirmar que em “toda a parte a fé na ciência, na técnica e na indústria depara com os problemas causados por estas”. Estamos “num impasse”, numa “espécie de eclipse”, pois as instituições tradicionais e fundamentais da democracia liberal não “funcionam com eficácia para canalizar as preocupações da cidadania para políticas públicas legitimadas”.⁸

Com efeito, para além da reflexão neste domínio dos estudos da Ciência da Administração ou da Ciência Política, mais centradas nas correntes americanas ou mais orientadas pelos autores europeus, importa considerar que não é possível pensar a modernização administrativa e das instituições políticas em geral sem uma preocupação permanente pela evolução da sua aproximação aos cidadãos.

Esta não passa só pela criação de organizações ao serviço destes ou pela desburocratização e simplificação de formalismos, mas também por lhes comunicar informação e permitir o debate esclarecedor e a participação permanente.

A modernização e as reformas parciais (em que, em princípio, a organização dos poderes públicos deve assentar, por ser uma via normalmente mais eficiente do que as revoluções legislativas ou organizacionais, as quais, no tempo ou no volume, não permitem alterações culturais de adaptação), não podem ser um processo tecnocrático iluminado, deste ou daquele dirigente político ou de uma Administração fechada e, portanto, ao serviço do aprofundamento do seu próprio poder, buscando uma legitimidade socialmente aumentada, de tipo substitutivo apenas assente na via da revelação ou proclamação da eficácia (independentemente da importância real do aumento desta).

⁷ Pese embora as precipitadas declarações sobre a vitória do modelo democrático ocidental, seja a de FUKUYAMA, em 1989 (FUKUYAMA, F. -«The End of the History». *The National Interest*, 1989), sobre o fim da história, ou as referentes à planetariedade eterna da democracia instalada, representativa e partidocrática (julgando poder superar a conceção mais relativizadora do sistema político democrático de HANS KELSEN ou o conceito de sociedade aberta de KARL POPPER, hoje insuficientes, mas pontos de partida aceitáveis para uma mudança conceitual), que seria o modelo ótimo ou, pelo menos, o menos mau, de organização política (BOBBIO, N. -*The Future of Democracy*. Minnesota: Univ. Minneapolis, 1987).

⁸ MORIN, E. -«Entrevista». In *Temas de Nuestra Época*, n.º239. Año V, 18 de junio de 1994, p.17.

*

Neste início do século XX, modernizar tem que ser muito mais. Por um lado, tem de terminar o *processo juridificador* da realização plena de Estado de Direito, sendo certo que nem todas as áreas do classicamente chamado *poder político, designadamente o executivo* estão garantidas contra o incumprimento das normas, nadando-se ainda em *zonas livres*.⁹

O acesso em geral à informação, com a transparência das atividades dos poderes públicos e a comunicação social livre nas mãos de verdadeiros jornalistas, ao serviço da formação da opinião e dos corretos juízos de valor sobre as governações, viabilizando o máximo esclarecimento possível dos cidadãos, as suas opções eleitorais e a sua participação quotidiana nas decisões é algo incontornável. Como refere AURELIA MARÍA ROMERO COLOMA, “a informação configura-se hoje como uma das bases da sociedade”.^{10/11}

Falando da *opinião social e política, individual e coletiva*, que, sobre os assuntos públicos, se forma na sociedade, VILLVERDE MENÉNDEZ recorda que em democracia “o Estado não pode subtrair a essa sociedade aquela informação necessária para a formação da sua opinião, que se integra no *processo de formação da vontade*” do próprio Estado.

Neste sentido, o Estado, além de *fonte de informação*, em certas ocasiões deve atuar “como um meio de difusão-transmissão da sua própria informação”, participando diretamente “de forma ativa no processo de comunicação pública, aumentando a *concorrência plural de informação*, com a que ele transmite”.¹²

⁹ Qualquer que seja a justificação histórica ou a teoria excludente do seu controlo, que o direito internacional e o direito da União Europeia seguirão fazendo retroceder, no sentido da nova Lei do Processo Contencioso-administrativo Espanhol de 1998, que, ao recusar a teoria dos “atos de governo”, sujeitando todos os atos do executivo à apreciação jurisdicional, deu um passo adiante, muito importante

¹⁰ ROMERO COLOMA, Aurelia María –*Derecho a la Información y Libertad de Expresión: Especial consideración al proceso penal*. Barcelona: Bosch, 1984, p. 28

¹¹ VILLVERDE MENÉNDEZ, Ignacio –«El Estado como fuente de información y como medio de difusión de información». In *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*. Tese doutoral. Oviedo: Junta Geral do Principado de Astúrias, 1994, p.367. Sobre as diferentes questões e obrigações estatais de informar, veja-se, além de VILLVERDE MENÉNDEZ; v.g., NACCÍ, Paolo G. –«Petizione». In *Informazione e petizione: Profili di partecipazione*. Bari: Naci-Loiodice, 1983, p.163 e ss.; OTTO y PARDO, Ignacio –*Derecho Constitucional: Sistemas de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987, p.99 e ss.

¹² VILLVERDE MENÉNDEZ, Ignacio –«El Estado como fuente de información y como medio de difusión de información». In *Estado democrático e información: el derecho a ser informado*. Oviedo: Junta Geral do Principado de Astúrias, 1994. p.369.

E, falando da “democracia que faz falta”, o politólogo americano DAHL para a sua realização coloca cinco exigências fundamentais: a *igualdade política* (as decisões colectivas devem partir da atribuição em condições de igualdade das preferências de cada membro da sociedade), a *inclusão* (a sociedade democrática não pode excluir ninguém, estabelecendo que se deixe certos sectores sem direitos, pretensões e oportunidades), o *controlo pleno e final pelo povo de tudo o que não possa seguir o procedimento democrático*, que fuja dos seus limites e dos seus efeitos; a *participação política*, impondo a entidades governamentais que promovam para todos os membros da sociedade, “a expressão de suas opiniões e a consideração das mesmas com igual respeito” e a “*compreensão ilustrada*”, que implica que cada homem possa ser capaz de conhecer a tempo quais as razões técnicas e morais que fundamentam as suas pretensões”, o que implica o facilitar do acesso ao conhecimento dos fins e dos meios para conseguir tais fins”.

Como refere, os Poderes Públicos devem “assegurar a diversidade de fontes de informação e de pensamento”, “visar constituir em si mesma um viveiro de opiniões que se debatam, ao menos para a definição dos planos e políticas essenciais de cada organização”, com um desenvolvimento maior dos “procedimentos de consulta e discussão com os distintos sectores implicados e as políticas, maior descentralização e desconcentração e um progresso importante nos mecanismos de acesso à informação”.

Não se pode desconhecer, desde logo, a importância da *avaliação das políticas públicas*, mas os seus objetivos e eficácia não contendem com os objetivos e o papel singular de uma *comunicação social livre* ao serviço de uma ampla difusão do conhecimento da coisa pública.

2. Direito e ética da comunicação social dos atos informacionais na sociedade atual. Deontologia jornalística

O *moderno pensamento social* tem-se revelado pujante na reflexão sobre a *importância crescente*, na vida da sociedade, *da realidade da comunicação social*, apontando para uma *dupla macro-exigência*, o dever de “respeitar a verdade e as pessoas”. E, por isso, entre as áreas em que essa realidade tem ganho um *espaço fundamental de investigação e doutrinação*, temos, decididamente, a das *questões éticas e morais* (ou seja, os problemas da ordem do *dever-ser*, de “carácter eminentemente prático, relativas ao quotidiano”, à “vida das instituições, às relações interpessoais e à própria intimidade individual”), com esta *relação ético-comunicacional* (pese as suas válidas elaborações mais antigas, ligadas à “própria génese da moder-

nidade”,¹³ em íntima conexão com a afirmação da democracia¹⁴), a tornar-se objeto de *reflexão sistemática* (abandonando-se um anterior desprezo e separação de reflexões interativas), concomitante com uma *comum perspetivação* viabilizadora da “revitalização do pensamento prático (ético-moral) e a “afirmação de um paradigma comunicacional”.

Nos termos do artigo 14.º do Estatuto dos Jornalistas, constituem seus *deveres fundamentais*, entre outros, *dos jornalistas* portugueses “Exercer a atividade com respeito pela *ética profissional*, informando com *rigor e isenção*.”¹⁵

O atual Código Deontológico dos Jornalistas Portugueses¹⁶ não é um *mero código de orientação ético-profissional*, na medida em que *vincula juridicamente* os jornalistas, ao ser assumido por normas legais que, não só começaram por ordenar a sua elaboração, como, ainda hoje, efetivam *remissões* para ele.¹⁷ Sem prejuízo, sendo caso disso, da necessidade de, no plano do direito aplicável, dever ser interpretado tendo presente todos os normativos vigentes, quer de acordo com os critérios cronológico e da especialidade, quer do da hierarquia normativa.

Os seus princípios não deixam de ter consagração autónoma em normas de *fonte organicamente supranacional ou estatal*, como acontece, quer no artigo 14.º do

¹³ RODRIGUES, Adriano Duarte –«Legitimidade e Comunicação» *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.º2, Porto, 1992, p.43.

¹⁴ TUGENDHAT, Ernst –*Probleme der Ethic*, 1984, p.182, trad. Esp.: *Problemas de la ética*. Barcelona: Ed. Crítica, 1988.

¹⁵ Artigo 14.º (Deveres): «(...) constituem *deveres fundamentais dos jornalistas*: a)-Exercer a atividade com respeito pela *ética profissional*, informando com *rigor e isenção*; b)- Respeitar a orientação e os objetivos definidos no estatuto editorial do órgão de comunicação social para que trabalhem; c) Abster-se de formular *acusações sem provas* e respeitar a *presunção de inocência*; d)-Não identificar, direta ou indiretamente, as *vítimas de crimes* contra a liberdade e autodeterminação sexual, bem como os *menores* que tiverem sido objeto de medidas tutelares sancionatórias; e)- Não tratar *discriminatoriamente as pessoas*, designadamente em função da cor, raça, religião, nacionalidade ou sexo; f)-Abster-se de recolher declarações ou imagens que atinjam a *dignidade das pessoas*; g)-Respeitar a *privacidade* de acordo com a natureza do caso e a condição das pessoas; h)-Não falsificar ou encenar situações com intuíto de *abusar da boa fé do público*; i)-Não recolher imagens e sons com o recurso a *meios não autorizados* a não ser que se verifique um estado de necessidade para a segurança das pessoas envolvidas e o interesse público o justifique».

¹⁶ Aprovado em 4 de Maio de 1993, em consulta geral aos detentores de Carteira Profissional, após discussão preliminar e aprovação em Assembleia-Geral, realizada em 22 de Março de 1993.

¹⁷ Desde logo, temos o artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, que o integra no corpo de normas sobre *deveres dos jornalistas* e o artigo 14.º sobre os seus deveres, que refere que «Independentemente do disposto no respetivo *código deontológico*, constituem deveres fundamentais dos jornalistas (...)».

Estatuto do Jornalista,¹⁸ quer em outras normas, v.g., com o *princípio da autodeterminação informacional* (resultante desde logo dos n.º 2, 3, e 5, com uma disciplina em termos de dever-ser e não tanto de natureza ativista, expressa no artigo 7.º¹⁹ do Estatuto do Jornalista), ou com o *princípio do sigilo profissional das fontes confidenciais* (embora no código deontológico em termos de uma obrigação, que não cabe ao legislador impor, mas apenas permitir e garantir como um direito e mesmo assim não absoluto, o que impõe exceções em certas situações-limite, que não podem deixar de prevalecer sobre a regras deontológicas), ou o *princípio do respeito pela privacidade* (com toda uma concretização e sancionamento penal e civil, que naturalmente cabe ao direito estatal, designadamente penal, codificado ou extrava-

¹⁸ Artigo 14.º (Deveres) da Lei n.º 1/99, de 1 de Janeiro (EJ): “1-Constitui dever fundamental dos jornalistas exercer a respetiva atividade com respeito pela *ética profissional*, competindo-lhes, designadamente: a) Informar com rigor e isenção, *rejeitando o sensacionalismo* e demarcando claramente os factos da opinião; b) Repudiar a censura ou outras formas ilegítimas de limitação da liberdade de expressão e do direito de informar, bem como divulgar as condutas atentatórias do exercício destes direitos; c) Recusar funções ou tarefas suscetíveis de comprometer a sua independência e integridade profissional; d) Respeitar a orientação e os objetivos definidos no estatuto editorial do órgão de comunicação social para que trabalhem; e) Procurar a diversificação das suas fontes de informação e ouvir as partes com interesses atendíveis nos casos de que se ocupem; f) Identificar, como regra, as suas fontes de informação, e atribuir as opiniões recolhidas aos respetivos autores.2-São ainda deveres dos jornalistas: a) Proteger a confidencialidade das fontes de informação na medida do exigível em cada situação, tendo em conta o disposto no artigo 11.º, exceto se os tentarem usar para obter benefícios ilegítimos ou para veicular informações falsas; b) Proceder à retificação das incorreções ou imprecisões que lhes sejam imputáveis; c) Abster-se de formular acusações sem provas e respeitar a presunção de inocência; d) Abster-se de recolher declarações ou imagens que atinjam a dignidade das pessoas através da exploração da sua vulnerabilidade psicológica, emocional ou física; e) Não tratar discriminatoriamente as pessoas, designadamente em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual; f) Não recolher imagens e sons com o recurso a meios não autorizados a não ser que se verifique um estado de necessidade para a segurança das pessoas envolvidas e o interesse público o justifique; g) Não identificar, direta ou indiretamente, as vítimas de crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual, contra a honra ou contra a reserva da vida privada até à audiência de julgamento, e para além dela, se o ofendido for menor de 16 anos, bem como os menores que tiverem sido objeto de medidas tutelares sancionatórias; h) Preservar, salvo razões de incontestável interesse público, a reserva da intimidade, bem como respeitar a privacidade de acordo com a natureza do caso e a condição das pessoas; i) Identificar-se, salvo razões de manifesto interesse público, como jornalista e não encenar ou falsificar situações com o intuito de abusar da boa fé do público; j) Não utilizar ou apresentar como sua qualquer criação ou prestação alheia; l) Abster-se de participar no tratamento ou apresentação de materiais lúdicos, designadamente concursos ou passatempos, e de televotos.3-Sem prejuízo da responsabilidade criminal ou civil que ao caso couber nos termos gerais, a violação da componente deontológica dos deveres referidos no número anterior apenas pode dar lugar ao regime de responsabilidade disciplinar previsto na presente lei”.

¹⁹ Artigo 7.º. (Liberdade de expressão e de criação): «1-A liberdade de expressão e de criação dos jornalistas não está sujeita a impedimentos ou discriminações nem subordinada a qualquer forma de censura».

gante) ou o *princípio da rejeição de posições incompatíveis* (que só teria verdadeira operacionalidade, fora do ambiente de autorregulação corporativa, através de criação de um regime legal de incompatibilidades, de que o legislador não poderia alhear-se), etc., que estudaremos no desenvolvimento do programa deste Curso.

Em termos deontológicos, importa em geral praticar *princípios fundamentais da intervenção social orientadores do jornalista e dos seus órgãos de comunicação social*.

Esta intervenção exige que seja garantido ao jornalista que ele possa *assumir pessoalmente a responsabilidade por todos os seus trabalhos e atos profissionais* (princípio da responsabilidade pessoal). O que implica que ele possa *combater a censura, repudiar eficazmente limitações à liberdade de expressão e ao direito de informar, denunciar as tentativas, quer externas (designadamente do meio político-partidário), quer internas ao próprio órgão e seus proprietários ou diretores, de o condicionarem na sua missão e recusar livremente quaisquer atos que violentem a sua consciência* (princípio da autodeterminação informacional).

O jornalista tem de poder proceder sempre à *narração exata e comprovada dos acontecimentos, relatando os factos com rigor e exatidão* (princípio da descrição rigorosa dos factos), *ouvindo as partes* com interesses atendíveis no caso, sendo de considerar a *acusação sem provas credíveis uma falta profissional grave* (princípio do contraditório no apuramento dos factos), devendo aliás enunciar claramente a *distinção entre o que é factual, notícia, e aquilo que é mera opinião pessoal* (princípio da distinção entre facto e opinião), promovendo a *pronta retificação das informações que, por qualquer razão, apesar da honestidade com que as pretender transmitir, depois se revelem inexatas ou falsas*, além de que deve atribuir aos seus autores as opiniões alheias (direito de autor) e tendo presente que o *plágio (recurso a ideias alheias na medida em que sejam repetidas segundo a mesma forma de expressão sem indicação de tal)* é uma falta profissional grave.

Naturalmente que, dado que os factos enunciados assumem um modo de expressão que nunca é neutro eles devem ser redigidos e interpretados com honestidade (princípio da descrição honesta dos factos) e sem sensacionalismo.

Aliás, o jornalista deve acautelar-se, não aceitando *funções, tarefas e benefícios* passíveis de comprometer o seu estatuto de independência²⁰ e a sua integridade pro-

²⁰ Artigo 12.º do Estatuto dos Jornalistas (Independência dos jornalistas e cláusula de consciência): “1-Os jornalistas não podem ser constrangidos a exprimir ou subscrever opiniões nem a abster-se de o fazer, ou a desempenhar tarefas profissionais contrárias à sua consciência, nem podem ser alvo de medida disciplinar em virtude de tais factos.2-Os jornalistas podem recusar quaisquer ordens ou instruções de serviço com incidência em matéria editorial emanadas de

fissional (princípio da rejeição de posições incompatíveis). Tal como não deve aproveitar a sua condição profissional para *noticiar assuntos em que ele ou seus próximos, amigos ou inimigos tenham interesses pessoais* (princípio da imparcialidade).

Deve *lutar contra as restrições no acesso às fontes de informação*, divulgando as ofensas a este direito, utilizando *meios leais para obter informações, imagens ou documentos* e não abusando da boa-fé de quem quer que seja (princípio da liberdade e lealdade no acesso às fontes), neste campo, devendo, em princípio, identificar-se, apenas praticando outros processos de acesso não claramente assumidos em casos excepcionais de incontestável interesse público (princípio da identificação do jornalista) e, *antes de recolher declarações e imagens*, deve atender às condições de serenidade, liberdade e responsabilidade das pessoas envolvidas (princípio da atuação respeitosa na recolha de informação), usando em geral como *critério fundamental a identificação das fontes* (princípio da identificação das fontes), sem prejuízo de *não dever revelar essas fontes de informação quando sejam assumidamente confidenciais*, nem *mesmo em juízo* devendo desrespeitar os esses compromissos, exceto se tal revelação não estiver na sua disponibilidade por força de obrigação de natureza penal (atual artigo 135.º do Código de Processo Penal) ou se tiver sido instrumentalizado tentando usá-lo para canalizar *informações falsas, quaisquer que sejam as circunstâncias motivante do agente informador* (princípio do sigilo profissional das fontes confidenciais).

Mas o jornalista deve *salvaguardar a presunção da inocência dos arguidos* até a sentença transitar em julgado (princípio da salvaguarda da presunção de inocência dos arguidos) e corrigir de imediato e com o mesmo destaque eventuais notícias contrariadas por sentenças transitadas em julgado. E *não deve identificar, direta ou*

peessoa que não exerça cargo de direção ou chefia na área da informação.3-Os jornalistas têm o direito de se opor à publicação ou divulgação dos seus trabalhos, ainda que não protegidos pelo direito de autor, em órgão de comunicação social diverso daquele em cuja redação exercem funções, mesmo que detido pela empresa ou grupo económico a que se encontrem contratualmente vinculados, desde que invoquem, de forma fundamentada, desacordo com a respetiva orientação editorial.4-Em caso de alteração profunda na linha de orientação ou na natureza do órgão de comunicação social, confirmada pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social a requerimento do jornalista, apresentado no prazo de 60 dias sobre a data da verificação dos elementos constitutivos da modificação, este pode fazer cessar a relação de trabalho com justa causa, tendo direito a uma indemnização correspondente a um mês e meio de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de serviço e nunca inferior a três meses de retribuição base e diuturnidades.5-O direito à rescisão do contrato de trabalho nos termos previstos no número anterior deve ser exercido, sob pena de caducidade, nos 30 dias subsequentes à notificação da deliberação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que deve ser tomada no prazo de 30 dias após a solicitação do jornalista.6-Os conflitos emergentes do disposto nos n.ºs 1 a 3 são dirimidos pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social mediante participação, instruída com parecer fundamentado sobre a situação que lhes deu origem, do conselho de redação, dos jornalistas ou equiparados diretamente afetados ou das organizações sindicais dos jornalistas”.

indiretamente, as vítimas de crimes sexuais e os delinquentes menores de idade, assim como não deve *permitir-se humilhar as pessoas ou perturbar a sua dor* (princípio do anonimato e humanidade no tratamento de casos que mereçam especial discrição e cuidado).

O jornalista deve *rejeitar o tratamento discriminatório das pessoas em função da cor, raça, credos, nacionalidade ou sexo* (princípio da igualdade no tratamento das pessoas).

Em geral, deve ser respeitada a *privacidade dos cidadãos* (princípio do respeito pela privacidade), exceto quando estiver em causa o interesse público ou a conduta do indivíduo em atividade pública ou privada, contradiga, manifestamente valores e princípios que publicamente defende.

*

Depois da II Grande Guerra, a *Comissão HUTCHINS sobre a Liberdade de Imprensa*, constituída em 1947, fez várias *recomendações fundamentais* para reenquadrar legitimamente a função da comunicação social, em ordem à satisfação das exigências da sociedade no plano da *difusão das ideias e factos* (facultando *relatos verídicos, completos e inteligentes da atualidade*, integrada num contexto que tenha sentido), dos “fora” de debate de opiniões e críticas, do retrato fiel dos distintos grupos sociais, da apresentação e elucidação dos objetivos e dos valores da sociedade e acesso pleno a toda a informação.²¹

Mas, hoje, constatamos que o *ethos jornalístico* aparece, para a generalidade dos pensadores e grande parte dos cidadãos e situações, um mito, embora poderoso.²² O sentido com que, em 1997, SERGE HALAMI escreveu o seu livro *Les nouveaux chiens de garde* exprime bem quanto mudou o *sentido da expressão*.²³ A questão

²¹ MATA, Maria José – *A Autocrítica no Jornalismo: O Ombudsman na Imprensa Nacional e Estrangeira*. Coleção Comunicação. Coimbra: Minerva Coimbra, 2002, p.15 e ss..

²² Já nada se assemelhando ao papel social do independente de Dutton Peabody e seu honesto periódico *Shinbone Star*, na película de John Ford, de 1962, intitulada «O homem que matou Liberty Balance, pistoleiro do Far West», e que pode gritar alto: eu sou o vosso cão de guarda que uiva aos lobos. Vejam-se os comentários oportunos em TRAQUINA –*oc.*, p.134. XXX

²³ Em, SERGE HALIMI inspirando-se no título do livro de Paul Nizan, *Les Chiens de garde*, mostra as ligações entre jornalistas e políticos. Il démontre comment un petit groupe «d'intervenants permanents» prescrit l'opinion. Journalisme de révérence, journalisme de connivence, journalisme de marché, telles sont les formes de journalisme décrites dans ce livre : «Un petit groupe de journalistes omniprésents — et dont le pouvoir est conforté par la loi du silence — impose sa définition de l'information-marchandise à une profession de plus en plus fragilisée par la crainte du chômage.» Évoquant la censure, Serge Halimi souligne: «La censure est cependant plus efficace quand elle n'a pas besoin de se dire, quand les intérêts du patron miraculeusement coïncident avec ceux de "l'information".»

será saber se ainda é possível refundar a *ideia de responsabilidade social dos “media”*?

A *era da informação virtual* é também a *era da auto-intoxicação dos cidadãos e eleitores*. Cada vez menos os órgãos de comunicação evitam publicar o *pathos* e as inverdades da contrainformação. Agem impunemente sem se preocupar, pelo menos, com a máxima *neminem laedere*. Efetivam *verdadeiros julgamentos* para venderem, se vingarem ou se prevenirem de políticos não ligados aos grandes interesses dominantes. Quotidianamente, difundem os boatos e as notícias não confirmadas (não atentando exclusivamente em factos e atos verificados) e não publicam os dados realmente ocorridos, se desagradam aos detentores dos vários poderes instalados na sociedade em osmose corruptora dos poderes sociais.

Os atuais órgãos de comunicação social tornaram-se claramente menos sensíveis à *investigação da veracidade*.²⁴ Buscam, especialmente, o *new business* num mercado da informação em concorrência extrema e em que em geral o jogo da publicidade moldam as programações e espevitam os apites pela especulação, o espetáculo, o sensacionalismo e o comportamento desviante do comum, que procuram vender como normal na vida social.

*

O “*esquema*” *empresarial-industrial e financeiro atual* (e a *superestrutura política* que ele dominou ideologicamente e financeiramente, através das teses neoliberais da desintervenção geral do Estado, da diminuição de impostos em relação aos grandes interesses e investidores e da privatização de tudo o que pode dar lucro -mesmo que à custa dos contribuintes com pesados apoios financeiros do Estado- e de tarefas de soberania ou da função democrática dos “contrapoderes”), dominam hoje os dirigentes da comunicação social. E, portanto, os principais títulos do jornalismo, que eles aguentam financeiramente em favor dos seus interesses e opacitação dos seus desvios, para os poderem controlar e influenciar os poderes sociais, designadamente o poder político e os cidadãos.

Esta *superestrutura económico-política* controla a comunicação, condicionando as mentalidades.²⁵ Os setores dominantes do mundo económico, ao capturarem a

²⁴ Como diz IGNACIO RAMONET, no seu conhecido livro *La Tyrannie de la Communication* (RAMONET, Ignacio –*A Tirania da Comunicação*. 4.ª Ed., Porto: Campo das Letras, 2002, p.7-27).

²⁵ Mesmo à escala mundial. Como já previra ALDOUS HUXLEY e GEORGE ORWELL. Veja-se, nesta crise financeira da atualidade, o caso da mistificação da dívida pública explicitada nos países mais débeis da UE, para salvar áreas significativas do sistema financeiro, face à pressão exercida pelo “lobby bancário” sobre a política, e as políticas de excessiva austeridade, designadamente com impostos excessivos e confisco de rendimentos dos funcionários públicos e

imprensa, passam a impor concepções da *informação* como *mercadoria*, em prejuízo do seu papel de esclarecimento e de enriquecimento do *debate democrático*, num mundo em que a mundialização, a velocidade de circulação e a hipermediatização da comunicação não significa nem boa nem verdadeira informação.²⁶

Quanto mais os avanços nos *meios tecnológicos* ampliam e permitem difundir o fenómeno comunicacional, popularizando-o e teoricamente permitindo uma maior democratização do poder político e da titularidade (difundindo o capital acionista mas não o poder decisório) sobre o aparelho económico, mas os grandes interesses económicos nacionais e “supranacionais” vão investindo na compra da “política” e da “imprensa” em geral, condicionando e orientando decisivamente as opções dos cidadãos, colocando-as ao serviço dos “seus” políticos e partidos em que estes se inserem e das políticas que lhes interessam.

*

Como refere RAMONET, e embora a *comunicação de massas* seja essencial e insubstituível em democracia, hoje os sentimentos dominantes dos cidadãos em relação com a imprensa são cepticismo, desconfiança e incredulidade. E eu acrescentaria o mesmo também em relação com os dados difundidos através dela pelos partidos em campanhas eleitorais ou mesmo durante os períodos de exercícios de funções governativas, em geral pelos poderes públicos em assuntos delicados, como são os referentes ao ambiente, saúde pública e exercício intergovernamental e unionista europeu dos seus poderes de intervenção e decisão, que mais aparentam ser propaganda com ocultamento total ou parcelar de informação do que informação exata e atempada.

Segundo o PEW RESEARCH CENTRE, em 1985, ainda só 34% dos cidadãos americanos não consideravam os media objetivos contra 55% que confiavam neles, mas em 1994 já este número negativo havia passado para 56% contra somente 27% de respostas favoráveis. Segundo o jornal francês *Correspondance de Presse*, de 27 de Janeiro de 1999, 79% dos britânicos afirmavam que as notícias dos jornalistas

pensionistas, com arautos ultraliberais na CS durante a crise e mesmo nas pré-campanhas e campanhas eleitorais, revelam o ponto a que se chegou, com Portugal a ter como partidos mais votados aqueles que aplicaram tais políticas, apesar d extremamente impopulares no plano pessoal e do empobrecimento e hipotecadoras do desenvolvimento económico.

²⁶ Casos Diana-Dodi Al-Fayed; a farsa da vala comum de Temisoara; Monicagate – Lewinsky-Clinton – com a sua fonte única, parcial e manipuladora do procurador Kenneth Starr, que chegou mesmo a escrever artigos em lugar do jornalista que os assinava – 95% da informação difundida, como já admitiu HOWARD KURTZ, do Washington Post – para quem realmente a *imprensa é diariamente manipulada*. Ou o caso Sydney Blumenthal, conselheiro do presidente Clinton, com falsidades (denúncia de existência de um processo-crime por haver batido na esposa) também da autoria deste *símbolo da ciber-revolução* em que se tornou Matt Drudge (EUDES, Yves -«Sexe, mensonges et internautes». *Le Monde*. 16 de agosto de 1998).

não eram “dignas de confiança”. De então para cá, esta percepção piorou em muitos países, como Portugal.

É verdade que a confiança dos cidadãos na imprensa era alta aquando do caso WATERGATE, que levou um simples jornalista a destituir o presidente norte-americano. Mas, depois disso, muito mudou na sua titularidade e independência, acentuando-se, cada vez mais, a *crise de credibilidade da comunicação social*.

Hoje, *ex post facto*, como afirma RYSZARD KAPUSCINSKY, “o chefe de redação ou diretor de um jornal já não exigem que uma informação seja verdadeira,²⁷ mas apenas que seja interessante. Se se considera que não o é, já não é publicada. De um ponto de vista ético é uma alteração considerável”, que importa combater.²⁸

*

Quanto ao *setor empresarial e comunicação social*, impõe-se, além da sensibilização do setor empresarial para as desvantagens do fenómeno da corrupção, desde ações visando diretamente as empresas, novas práticas de “*Corporate Social Responsibility*” e a inserção de cadeiras de ética no âmbito do ensino oficial. Impõe-se a *máxima independência da Comunicação social perante os poderes políticos e económicos*. Uma *comunicação social* com garantias de independência face aos vários poderes, que deve criticar, maior transparência nas suas dependências, e não concentração de *órgãos de comunicação social* nem admissão da propriedade de *órgãos de comunicação social* por grupos económicos ou proprietários de outros setores (não acumulação entre a propriedade ou gestão *comunicação social* e a propriedade ou administração de grupos económicos de outras áreas) e interdição de desempenho de acessórias de imprensa de *órgãos políticos* ou administrativos por jornalistas ou ex-jornalistas.

Em *regime democrático*, os cidadãos também têm de poder confiar que a *comunicação social*, por sua própria iniciativa, consegue, *sem pressões internas ou externas*, investigar e difundir todos os eventos públicos que permitam conhecer a atividade dos *poderes do Estado-Comunidade*. Incluindo *ineficácias, corrupções, erros, autorizações e licenciamentos polémicos, concursos, acordos e contratos prejudiciais aos cidadãos* e aos interesses difusos, como os ambientais, os patrimoniais, os urba-

²⁷ Embora os filósofos se interroguem sobre a *possibilidade da verdade*, e por isso melhor possa ser falar da *realidade transmitida* (*ex facto oritur veritas; da mihi factum, dabo tibi veritas*). ANDRÉ MOUNIER (*-Filosophie II. Manual de philosophie, Tomo II, Tounai: Desclée, 1956*) considera que «la verité (...), au sens abstrait, c'est l'intelligibilité, l'aptitude à être connu par l'intelligence» (o.c., 459 e ss); depois de anteriormente haver, *ex rerum natura*, afirmado que «ruiner la verité c'est donc ruiner tout jugement» (o.c., p.135).

²⁸ Num importante jornal italiano *La Stampa*, citado por *Courrier International*, de 9 de Outubro de 1997: apud RAMONET –o.c., nota 1, p.26.

nísticos, os do ordenamento territorial, sobre ecotoxicidade, medicamentos ou alimentos. Ou seja, *tudo o que possa interessar à vida da sociedade* e permitir ações de oposição a atos considerados como não aceitáveis pelos cidadãos. E não contornar lógicas de atos eleitorais livres, não envoltas em campanhas orientadas para o favorecimento de certas personalidades e partidos perante a opinião pública, revestidas de técnicas pré-concebidas de contínua afirmação pública de personalidades favoráveis aos interesses dos donos dos grupos económicos detentores dos meios de informação, assim como escritos e debates comunicacionais concebidos para pressionar e orientar as posições dos órgãos de poder.²⁹

²⁹ Atente-se na Comunicação Social, não só durante a última pré-campanha e campanha eleitoral, de 2015, espezinhando as novas forças políticas, para a formação do parlamento, como também, nos momentos pós-eleitorais, o estímulo e a cobertura dada a posição anticonstitucionais em discursos e tomadas de posição pelo Presidente da República, quanto à formação do governo, defendendo insistentemente as posições dos que não querem respeitar os resultados eleitorais na lógica de apoio parlamentar, própria do sistema de governo na Constituição portuguesa, publicitando os argumentos falaciosos de constitucionalistas ligados às forças partidárias do governo e evitando publicar textos defensores da correta lógica constitucional. Com efeito, se antes, face à situação de inexistência de um partido ou coligação com uma maioria de deputados, não existindo a possibilidade de acordos de coligação fora de soluções que passassem pelo PS, PSD e PP, só restava aos Presidentes da República dar posse a um governo do partido que, embora não tendo ganho as eleições em termos de poder governar normalmente com apoio maioritário da AR, tivesse no entanto tido o maior número de deputados e garantido que estava que a oposição do então estreito possível arco da governação não tinha capacidade para derrubar o governo minoritário instalado. Assim, o partido minoritário com maior número de votos, fosse o PS ou o PSD, levavam os outros a “ter” de o deixar governar. Só o poder presidencial de dissolução do parlamento poderia contornar tal situação, levando ao fim do governo instalado. Poder que aliás até governos maioritários já tinha assim feito cair. Mas, os governos, se não governassem durante toda a legislatura, pelo menos governariam no máximo de tempo possível. O que ocorria, portanto, no caso de governos minoritários, pois os partidos à direita, por si, não tinham poder para o derrubar o PS, e este nunca votaria o derrube de um governo de direita, aliando-se aos restantes partidos de esquerda. Não havia outra solução senão a de governo minoritário do partido com mais votos, face à composição em concreto do parlamento, em que consabidamente nem o PS nem os partidos à sua esquerda admitiam nunca a hipótese de formar uma maioria estável para governar. Assim, se preenchendo a condição de uma governação presumivelmente estável face aos resultados eleitorais traduzidos na composição da AR. Esta argumentação assentava na impossibilidade de um governo com apoio maioritário, qualquer que fosse o resultado eleitoral de um partido à esquerda; a única que justificaria e justificou a nomeação de governos minoritários na Assembleia da República sem que se pudessem considerar “governos de iniciativa presidencial” (após 1982 sem sentido dado eu os governos deixaram de ser politicamente responsáveis perante o Presidente; embora, no atual contexto, de facto o recém empossado governo PSD-PP o seja, ao assentar apenas numa lógica presidencial e já não na da representação e responsabilidade parlamentar). Ocorre que, atualmente, todos os partidos de esquerda pretenderam viabilizar um governo de maioria. Não importa se se coligaram antes para isso ou se apoiam agora tal solução, face aos resultados eleitorais, o que é lógico. Nem cabe exigir-se a nenhum partido fazer prévias promessas de coligação pós-eleitoral, renunciando a pedir ao eleitorado e confiar numa maioria absoluta. Ora, no atual contexto de possível governo com apoio parlamentar da maioria dos deputados, não sendo a situação igual à do passado, o PR não devia ter dado posse a um governo minoritário enquanto não ficasse esclarecido se havia ou não possibilidade de um governo de maioria parlamentar, como acontece em todos

Ora, esta confiança está, hoje, em crise, face à *generalizada privatização*, empresariação privada, meios sofisticados de concentração de poder comunicacional e, em geral, *detenção dos meios de comunicação* pelos grandes grupos económicos.

Esta situação, em parte, deixa os cidadãos sem a garantia real de acesso a uma *informação completa, isenta, atempada*. Informação, tantas vezes, já transformada de instrumento de exercício de contrapoder político em aparelho ideológico e tático do poder económico perante o político e os consumidores, acarretando até, muitas vezes, *riscos para a saúde*, e também por isso exigindo um tratamento cuidado.

*

Perante a *multidimensionalidade deste grave problema, impõe-se uma revisão da legislação sobre a Comunicação Social* que impeça informações jornalísticas *incompletas, superficiais, claramente sonegadas, parciais, levianas, cheias de incertezas*. Tem de ser reforçado o papel das estruturas fiscalizadoras no âmbito da Sociedade Civil (Conselhos Fiscais, Conselhos Consultivos e Mesas da Assembleias-Gerais); estabelecida a obrigação estatutária de publicação, em suporte digital, de relatórios anuais e de decisões de investimento e empréstimo com implicações

os países democráticos de regime parlamentarista ou semi-parlamentarista / “semi-presidencialista” sem implicação do PR na governação do país, como é o caso português no pós-1982, constatado que ninguém poderia constituir um governo capaz de passar no Parlamento, face à auscultação prévia dos partidos com acento na AR. Aliás, estando o PR restrito a correntes poderes moderadores e não participando do poder executivo e não estando o governo sujeito a responsabilidade política face ao PR, este também não pode impor condições para vir a dar posse a um governo do PS com o apoio parlamentar do BE e PCP, designadamente acerca de opções assentes no direito internacional ou supranacional (OTAN, UE, Zona Euro e Tratado Orçamental, ou outras tais como renúncia ou obrigação de aceitar revisões constitucionais, etc.). É direito de todos os partidos que possam constitucionalmente concorrer a eleições e portanto vir a governar poderem ter os programas que quiserem, até mesmo contra essas instituições e tratados. E até mesmo quererem rever uma Constituição ou lutarem nas instâncias competentes contra as políticas em causas ou a saída delas. A democracia é um sistema aberto. No sistema constitucional português, só forças e programas com soluções fascistas estão afastados. O governo, segundo a alteração constitucional de 1982, será sempre e só de responsabilidade política do parlamento. O que conta é ter ou não maioria parlamentar ou a inexistência de uma maioria de rejeição. O governo e o seu programa dependem apenas de ele ter ou não uma maioria para os fazer passar face aos resultados eleitorais caso coloque uma moção de confiança ou no mínimo não ter uma maioria que o rejeite face a moções de censura. Não será nunca possível constitucionalmente que um PR imponha um seu programa a um governo de base legitimadora e mera responsabilidade política parlamentar ou impeça de governar quaisquer forças que, por si sós ou em conjunto, detenham a maioria da representação do eleitorado. Agora, rejeitado o atual governo minoritário, que se apressou a empossar indevidamente ao não clarificar previamente sobre a possibilidade de um governo de apoio maioritário, só lhe resta empossar o governo socialista, acabando com a *capitis diminutio* do governo em gestão e instabilidade no país.

financeiras significativas junto de todos os acionistas; estabelecimento de obrigação estatutária de publicação periódica de dados e resultados operacionais. E reforçar-se a exigência de prestação de contas por todos os *stakeholders*.

A *comunicação social* deve ser detida por entidades e indivíduos que operam apenas no setor. Devem bem demarcados os espaços de intervenção nos Media, para que os conceitos de comentador e jornalista se tornem claros para o público.

Para evitar *endogamismos*, o poder legislativo tem de impedir a passagem de profissionais no ativo da área do jornalismo para *assessorias políticas* e vice-versa. Pelo menos, durante um período de *tempo razoável*. Instituído-se um «período de nojo» significativo entre a passagem de um cargo para o outro.

E tem de ser reformulado o *modelo de eleição e incompatibilidades* dos membros do Conselho Regulador da Entidade Reguladora da Comunicação e seu procedimento decisório. Esta entidade deve ser coagida a cumprir a obrigação de audição prévia antes da decisão sobre qualquer assunto em que deva tomar posição, de forma a melhorar a legitimidade e a perceção de legitimidade funcional dos mesmos.

3. Direito à Informação e Direito da Informação face à Constituição

3.1. Regime do direito fundamental à informação através dos “media” e por acesso direto dos cidadãos

O *regime específico dos direitos, liberdades e garantias* é muito exigente. E ele aplica-se na matéria do *direito à informação*, quer se trate do direito referente à *liberdade da comunicação social* de informar (art.º38.º, CRP) quer do de *acesso direto pelos cidadãos à informação detida pelos poderes públicos* (n.º 2, art.º 268.º, CRP).

Os preceitos constitucionais que se lhes referem são *diretamente aplicáveis* (mesmo sem legislação concretizadora, enquanto não exista regulamentação legal, por inconstitucionalidade face a omissão por incumprimento). Têm *eficácia jurídica imediata* (n.º1, artigo 18.º). Vinculam tanto as entidades públicas como as privadas. Criam direitos que *não podem restringir-se por meio da lei ordinária*, exceto nos casos em que a Constituição o admita expressamente (n.º2, artigo 18.º). Sem prejuízo de serem aceites *limites iminentes*, expressa ou implicitamente resultantes da própria Constituição (restrições ou limites não expressamente consagrados mas que sejam de considerar resultantes do sistema de valores constitucionalmente afirmado, como explicitou a jurisprudência do Tribunal Constitucional³⁰). Está reservado uni-

³⁰ Seguindo as, aí citadas, lições do autor em: *Direito à Informação*. Lisboa: PF, 1995.

camente ao Parlamento a competência para a sua *regulamentação legal* (al. c), art.º 167.º).

As *normas legais restritivas* têm de revestir *carácter geral e abstrato*, sem poderem ter efeito retroativo e, nos casos em que a lei os pode restringir, não sendo possível que a regulamentação diminua a *extensão e o alcance do conteúdo essencial* do preceito constitucional (n.º 3, artigo 18.º).

Tais restrições devem ater-se ao *estritamente necessário para a proteção dos valores* a defender com elas (sem prejuízo de se considerar que os interesses a proteger são tão importantes e, por vezes, mais que os que se pretendem defender com este ou aquele direito) e sem que os órgãos de soberania possam, conjunta ou separadamente, suspender o exercício destes direitos e garantias (exceto no caso de *estado de sítio ou de estado de emergência* declarados na forma prevista na Constituição: n.º1 do artigo 19.º).³¹

3.3. Direitos de acesso à informação e direito da comunicação social. Direito à informação em sentido amplo

O *Estado democrático de direito* é, hoje, entendido como operando um salto de exigências em relação ao mero Estado liberal, na medida em que implica uma *nova conceção de liberdade*.

A *liberdade de comunicação social* não é senão um dos aspetos da liberdade de comunicação e não pode ser o único meio de acesso geral à informação.

No âmbito internacional, após a II Guerra Mundial, veio a consagrar-se, progressivamente, o *lado passivo da defesa da comunicação pública*, com a extensão das suas garantias jurídicas³² e com formulações que, hoje, se podem traduzir em termos de *direito a informar-se, a obter informação, a receber informação, a ser informa-*

³¹ Em geral, no estado de sítio ou pelo estado de emergência e sua declaração e execução deve sempre respeitar-se quer no caso de direitos à informação, quer em geral em relação a todos os outros, o *princípio da proporcionalidade* e limitar-se, nomeadamente quanto à sua *extensão e duração* e aos *meios* utilizados, ao que for estritamente necessário para o pronto restabelecimento da normalidade constitucional (n.º4). Não é possível tal suspensão em relação a certos direitos fundamentais, como os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião.

³² PINTO, Roger – *Le Liberté d'information et d'opinion en droit international*. Paris: Economica, 1984; GORNIG, Gilbert-Hanno – *Außerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte*. Berlin: Duncker & Humblot. II.ª Parte, p.230 e ss.

³³ Realizado com a instituição legal de direitos subjectivos concretos implicando que outro sujeito forneça informação (regulando-se as instituições públicas ou privadas que devem agir com esse fim).

do, ligado a um *direito social à informação* (defesa difusa do ambiente, saúde, consumo, etc.).

A ideia de *participação* já não aparece apenas como um instrumento de garantia da *liberdade individual*, como ocorria numa mera conceção de *democracia representativa liberal*, mas um *fim* a prosseguir. Só quem participa é verdadeiramente livre.³⁵

Abandona-se o seu carácter meramente negativo, numa modulação em que ao Estado de Direito cabe “regular a máxima participação cidadã nos assuntos públicos”.³⁶

Como refere o primeiro *Relatório sobre a Liberdade de Informação do Conselho Económico e Social* da Organização das Nações Unidas, de 1953, o *direito a comunicar informação* não tem sentido em si mesmo, mas apenas na relação com o *direito dos outros a receber informação*.³⁷

A defesa desta posição dogmática vai caber a uma *nova liberdade*, que converte a própria *informação* em “objeto do direito”, revendo a sua função à luz da dignidade de todos os que têm direito a que se lhes proporcionem os meios de aceder a um *pensamento livre*, a qual seria considerada como um *direito humano fundamental* e “pedra de toque de todas as liberdades”, a que ela se refere. Integra-se, no conceito saído da *Resolução 59 I-1946* da Assembleia-geral da Organização das Nações Unidas, o “direito a reunir, transmitir e publicar notícias”, traduzido na expressão “*liberdade de informação*”.

A Conferência da Organização das Nações Unidas sobre a Liberdade de Informação, realizada de 23 de Março a 21 de Abril de 1948, em Genebra,³⁸ veio logo a seguir, ao pugnar por uma *maior garantia da circulação de informações e ideias*, dada a sua transcendência para a democracia e as restantes liberdades, a defender essa garantia,

³⁴ Realizado através de dispositivos jurídicos que façam com que os outros não impeçam o acesso do indivíduo à informação existente *Vide*, GOERLICH; RADECK –«Rundfunk und Empfänger –zur Mediatisierung subjektiver Rechte». In *Neue Juristische Wochenschrift*, Hf5, 1990, p.301 e ss.

³⁵ OTTO Y PARDO, Ignacio de –*Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987, p.56.

³⁶ BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. –«Elecciones y Estado democrático de Derecho». In *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º32, 1991, p.115 e ss especialmente p.123-125. *Vide*, também, LIPARI, Nicolò –«Libertà di informare o diritto ad essere informati?». In *Il Diritto delle Radiodifusión e delle Telecomunicación*, n.º1, 1976, p.3 e ss.

³⁷ ONU –*Doc.E/2426*, p.4; JOYCE, James Avery –*Human Rights:International Documents*. New York:Sijthoff, 1978.

³⁸ IOANNOU, Krateros –«Le débat international sur la liberté d’information». In *Actes du sixième Colloque international sur La Convention Européenne des Droits de L’Homme*. Universidade da Comunidade Autónoma de Andaluzia, Sevilha, Nov. 1985, Dordrecht, Boston, London:Martinus Nijhoff, 1988, p.10 e ss.

para além do titular e emissor das opiniões, na pessoa dos que jogam o *papel de recetores* em toda a comunicação, como indivíduos soberanos numa democracia.³⁹

Com efeito, tal conceito viria a ter concretização na *Declaração Universal de Direitos do Homem*, de Dezembro de 1948, que assim se torna o primeiro documento a consagrar explicitamente, ao lado da liberdade de opinião, o direito a informar e o *direito a ser informado*, vindo, no seu artigo 19.º, a incluir, no direito à liberdade de expressão e de opinião, o direito de “investigar e de *receber informações* e opiniões e das difundir, sem limites de fronteiras e por qualquer meio de expressão”.

Este articulado modelo desencadeou uma mutação, com conseqüente enorme *renovação dogmática* na conceção da garantia dos direitos que envolvem a *comunicação interindividual*, na linha proposta pela posição, já em 1945, defendida por LAUTERPACH.^{40/41}

A seguir, temos a proposta do *Pacto Internacional de Proteção dos Direitos do Homem* e o artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950, inspirada no artigo 19.º da proposta do Pacto, também de 1950, que depois da *Convenção para o Reconhecimento do Direito de Correção*, da Organização das Nações Unidas, de 1950-1952, da *Comissão internacional da UNESCO para o Estudo dos Problemas da Comunicação*,⁴² da *Conferência de Estocolmo de Especialistas sobre o Direito à Comunicação*, de 1978,⁴³ finalmente, desembocou no *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, de Dezembro de 1966.

Mas este princípio de direito internacional da *livre circulação de informação* vai para além da *clássica leitura estrita da liberdade de opinião ou de imprensa*, pas-

³⁹ CANHAN, Erwin.D. –«International Freedom of Information». In *Law and Contemporary problems, International Human Rights*.Parte.II, Vol.14, n.º4, 1949, p.584 e ss. VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. -o.c., p.38.

⁴⁰ LAUTERPACH, H. –*An internacional Hill of Rights of Man*.New York: Columbia University, 1945, p.107.

⁴¹ E, logo no ano seguinte, *vide* autores, tais como CHAFEE, Zechariah Jr. –«Legal Problems of Freedom of Information in the United Nations». In *Law and Contemporary Problems: International Human Rights II*, Vol.14, n.º4, 1949, p.545 e ss.; e MAHEU, René –«Derecho de información y derecho de expresión de opinión». In *Los Derechos del Hombre: Estudios y comentarios en torno a la nueva Declaración Universal*. VVAA. México, Buenos Aires, FCE, 1949, p.197 e 198.

⁴² UNESCO, Comissão McBride sobre o Direito à Comunicação –Workspapier n.º37, 1978-1979.

⁴³ UNESCO, Relatório Final, *Doc. C.C.-78/CONF. 630*, 1978.

sando a garantir-se, com ele, a “proteção mais ampla da própria livre circulação das mensagens no interior de cada país e das suas liberdades individuais conexas”.^{44/45/46}

Todo este esforço internacional, amplamente potenciado ao nível do Conselho da Europa e da Comissão para a Europa da ONU vai depois traduzir-se na *desvalorização relativa da liberdade do emissor* de opiniões e notícias, numa clara procura da especial acentuação do vetor do *livre acesso às fontes de informação*, com a proteção geral em face do Estado dos seus agentes, sejam emissores sejam recetores.⁴⁷

E esta *nova abordagem*, assente no *direito a ser informado*, com uma clara resposta jurídica internacional, vai ter *consagração explícita* nos textos constitucionais e nas jurisprudências nacionais, sobretudo as que acabam de sair de *experiências ditatoriais*, reagindo, desde logo, “ao dirigismo estatal nas opiniões, interdições estatais de escuta das emissões radiofónicas oriundas do estrangeiro e proibições na literatura e na arte”.⁴⁸

Desde logo, imediatamente a seguir à guerra, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei Fundamental de Bona, de 1942 (“direito a *informar-se* sem entraves nas *fontes de acesso geral*”), e mais tarde, na península ibérica, no artigo 37.º da Constituição da República Portuguesa, de 1976 (“direito a *informar e ser informado*”) e na alínea d) do n.º1 do artigo 20.º da Constituição Espanhola, de 1978.⁴⁹ E onde tal direito não obteve assento expresse, literal, nas constituições temos ou já tínhamos a 1.ª Emenda da Constituição dos EUA de 1787, artigo 55.º da Constituição Suíça de 1874,⁵⁰ artigos 14.º e 18.º da Belga de 1831, artigo 10.º e 11.º da Declaração francesa de Direi-

⁴⁴ Embora a expressão direito a ser informado e «free flow of information» (WEIN, Michael - «Free Flow of information». In *Urheber-,film-,Funk-,und Theaterrecht-UFITA-*. Bd 105,1987, p.137 e ss.).

⁴⁵ Não se confundam totalmente, pois esta, em si, nasce para afirmar «o direito que qualquer Estado tem de transmitir ou permitir que se transmita informação para outros Estados, com a obrigação de *não impedir* que os seus cidadãos possam informar-se em *fontes estrangeiras ou situadas fora das suas fronteiras*», mesmo que a televisão seja monopólio deste Estado (ATEDH de 22.5.1990, no caso *Autronic*; vide, ainda, Acórdão da Corte Constitucional Italiana n.º225, 1974).

⁴⁶ Ou seja, rege a relação entre Estados, com o objectivo de impedir que as fronteiras nacionais dificultem a circulação da informação (BLUMENWITZ, Dieter -«Die Meinungs-und Informationsfreiheit nach Art.19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte». In *Festschrift für F. Ermarcora*. Frankfurt, Berlin: Engel, 1988, p.73 e ss.).

⁴⁷ VILLAVARDE MENÉNDEZ, Ignacio -o.c., p.37-38.

⁴⁸ BVerfGE 27, 71, n.º 8, 3.10.1969, caso *Leipziger Volkszeitung-Urteil*.

⁴⁹ No âmbito regional não europeu, vide, sobre os vários tratados, v.g., PINTO, Roger -*La liberté d'information et de opinion en droit international*. Cap.III. Paris:Económica, 1984 p.225 e ss..

⁵⁰ Vide esta jurisprudência, v.g., em MÜLLER, Jörg Paul -*Die Grundrecht der schweizerischen Bundesverfassung*. 2.ª Ed., Berna: Stämpfli, 1991.

tos do Homem e do Cidadão de 1789,⁵¹ §100 da Noruega de 1814, artigo 21.º da Italiana de 1947,⁵² artigo 77.º da dinamarquesa de 1953, artigo 14.º da grega de 1975), que mantiveram a normação tradicional.

Mas a *renovação dogmática* encetada acaba por chegar aos mesmos resultados de reconhecimento da proteção dos recetores, seja por uma evolução que os considera imersos no *conteúdo dessas liberdades tradicionais* (não há expressão de boa opinião sem prévia boa informação; não se pode expressar informação sem garantia prévia de a poder procurar e obter), seja por uma derivação em termos de *interpretação sistemática* das liberdades de expressão e de informação na sua relação com o *princípio democrático* (a partir da garantia da pluralidade de fontes de informação, de livre acesso a estas e da ausência de interferências estatais na circulação de opiniões e notícias, conatural ao estado democrático, deduz-se o direito a ser-se informado⁵³).

Nesta linha, as *jurisprudências constitucionais* vão preocupar-se, em vários casos, sobretudo, com a questão de saber se “ao indivíduo não se terá subtraído informação que lhe é de interesse para a formação da sua própria opinião”, saindo lesado no seu direito a ser informado e, assim, na sua capacidade de participar eficazmente na sua Comunidade.

A questão que se deve pôr é a de saber se as expressões *liberdade de informação*, *liberdade de expressão*, *direito de informação*, *direito da comunicação*, *direito à informação* traduzam a mesma realidade ou, pelo menos, implicam esferas parcialmente sobrepostas (umas de conteúdo mais restrito e outras mais amplo), ou, pelo contrário, realidades ou esferas distintas de abrangência da *realidade jus-*

⁵¹ ROUX, André –«La Liberté de communication dans la jurisprudence constitutionnelle française». In *Annuaire de Justice Constitutionnelle*. Vol.III, 1987, p.317 e ss.

⁵² LUCIANI, Massimo –«La Liberta d’informazione en la Jurisprudenza costituzionale». In *Politica del Diritto*, n.º4, 1989, p.605 e ss.

⁵³ No entanto, por esta via, se a doutrina francesa chegou ao reconhecimento de um direito a ser informado, concretizado designadamente no *direito de acesso à informação administrativa* e na potenciação dirigida pelo Estado da pluralidade de meios de comunicação social (v.g., Ac. da Cour Constitutionnelle n.º84-181 ou n.º 86-217), já, no caso italiano, e mesmo assim, sem fazer o pleno da doutrina, parte da qual não apoia nenhuma destas teses, ocorrendo divergências sobre a aceitação da existência de uma garantia constitucional do sujeito passivo da comunicação pública, o que faz com que tudo se mantenha inconclusivo, num debate em que os seus defensores se dividem, com uma ala maioritária a considerar que tal garantia é um mero interesse difuso e os que verdadeiramente entendem enquadrar tal garantia como um direito subjetivo de interesse geral na informação (v.g., Ac. da Corte Cost. N.º105, de 1972). Diga-se, de passagem, que apesar da clareza da CE (al. d) do n.º1 do artigo 20.º), também aqui «a exegese» doutrinária e jurisprudencial da norma em causa, que declara que todos têm direito a comunicar ou receber livremente informação veraz por qualquer meio de difusão «dista muito de ser clara e pacífica», como nos refere IGNACIO VILLAVÉRDE MENÉNDEZ (o.c., p.45).

comunicacional, englobando o conjunto das atividades cujo objeto é a informação e sua circulação.

O *conceito global e genérico*, que flui dos documentos de origem internacional, é o que passa sob a designação de *liberdade de expressão*. E uma certa doutrina significativa continua a distinguir entre *liberdade de expressão* e *liberdade de informação*.⁵⁴

No entanto, constata-se que o conceito de *liberdade de informação* continua a aparecer com densificações distintas, na doutrina dos vários países, que enfileiram essencialmente à volta de *três teses fundamentais* (sem prejuízo de algumas *posições ecléticas* ou derivadas): numa, é um *conceito amplo*, englobando o direito de informar, de emitir a informação e o de ser informado, de receber informação; noutra, o *sentido genérico* designa-se por liberdade de expressão, sendo a liberdade de informação apenas uma sua manifestação; noutra ainda, a liberdade de expressão e a liberdade de informação são *conceitos autónomos*, tese que, por exemplo, em Espanha avança com a diferente redação das al. a) e d) do n.º 1 do artigo 20.º da Constituição Espanhola.⁵⁵

Poderemos considerar que a *liberdade de informação* integra as faculdades de *procurar, receber e difundir a informação*, mas já não podemos desdobrá-la em dois conjunto normativos separados no *direito a informar*, ligado à faculdade de investigar e comunicar informação, e no *direito a ser informado*, integrando as faculdades ligadas à posição do sujeito passivo da comunicação pública, ligado à faculdade de procurar e receber informação (de mero recetor, pode, também, derivar-se sempre para emissor latente, porque o jornalista tendo direito a ser informado pode difundir tal informação).

A verdade é que este direito a ser informado traduz sempre um *complexo de matérias*, em termos de sujeitos e de comportamentos, referindo-se não só a atos meramente passivos de recetor-destinatário da comunicação social (ou seja, a um *direito a receber informação*, dos *media* ou entidades que a detêm, por sua própria vontade ou imposição legal, em termos que, uma vez divulgada, não se seja impedido de a receber), como a *condutas ativas de solicitante direto* de informação às fontes públicas. E, mesmo com obrigações da sua prestação, quer no caso de *dados automatiza-*

⁵⁴ V.g., TERRON MONTERO, Javier –«Libertad de expresión y Constitución». In *Documentación Administrativa*, n.º187, 1980, p.201 e ss.

⁵⁵ Artigo 20.º: «1.Se reconocen y protegen los derechos: *A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*; *A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica*; *A la libertad de cátedra*; *A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*; La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades».

dos, nos termos das normas *sobre a proteção de dados pessoais*, quer de documentos administrativos nos termos da normas *de acesso aos documentos detidos pelos poderes públicos em geral, designada e especialmente os administrativos que são os que mais dominam a nossa vida quotidiana e tomam decisões importantes sobre ela*. Ou seja, o *direito a obter informação ou o direito a informar-se direta e livremente junto dos poderes públicos*.⁵⁶ Junto do Estado-Comunidade ou, nos casos legalmente previstos em certas situações, mesmo junto de particulares que interagem com ele ou estão sujeitos a imposições específicas dele. Tudo junto formando um *complexo de garantias jurídicas*.

De qualquer modo, a verdade é que o *direito a informar* preenche obrigatoriamente o círculo mais amplo dessas faculdades, englobando-as todas, pois se alguém pode receber informação sem a transmitir, a verdade é que quem a transmite, tendo que a possuir, não pode deixar de previamente a procurar e receber.

Se a *Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais*, no seu artigo 19.º, não menciona o *direito a procurar a informação*, a verdade é que não deixaram quer a Comissão Europeia dos Direitos do Homem (v.g., Decisão n.º10248/83, de 5.3.1985) e o Comité de Ministros do Conselho da Europa,⁵⁷ quer a jurisprudência⁵⁸ de integrar esta faculdade no direito a informar, com o argumento precisamente de que sem ela não é compreensível *como é que o indivíduo pode aceder à informação e formar a sua própria opinião*. Embora, segundo estes, designadamente a Comissão Europeia dos Direitos do Homem, tal interpretação não signifique, por si só, o reconhecimento de nenhum direito geral de acesso aos meios de comunicação social nem imponha por si qualquer obrigação geral dos Estados a prestar diretamente informação aos cidadãos,⁵⁹ o que só as constituições e legislações destas últimas décadas têm explicitado.⁶⁰

⁵⁶ BAREND, Eric –*Freedom of Speech*. Oxford: Clarendon Press, 1987, p.107 e ss.; CRISAFULLI, Vezio –«Problematica della ‘Libertà d’informazione’». In *Il Politico*, n.º2, 1964, p.285 e ss.; AUBY, J.M.; DUCLOS-ADLER, R. –*Droit de l’information*. 2.ª Ed., Paris:Dalloz, 1982, p.6 e ss.

⁵⁷ Declaração de 29 de Abril de 1982 (2.a)

⁵⁸ §74 do Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, no caso Leander.

⁵⁹ PINTO, Roger –oc, p.96 e ss.; BULLINGER, Martin –*Freedom of Expression and information: an Element of democracy*». In *German Yearbook of International Law*. Vol.29, 1985, p.88 e ss., 105-106; TSAKIDIS, Panagiotis –*Das Recht der Meinungsäußerungsfreiheit nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Frage seiner Drittwirkung*. Frankfurt, bern, New York, Paris:Lang, 1988, p.102-103.

⁶⁰ Como foi o caso, em Portugal da Lei 65/93, de 26 de agosto e Leis n.º 8/95 de 29 de Março, resultante de projetos de lei da nossa autoria, a que posteriormente (sobretudo com alterações na portaria ministerial sobre custos das fotocópias, fora do quadro legal daquela lei e já segundo lógicas comerciais e não estritamente de exercício geral de um direito fundamental do cidadão *uti cives* e não *uti singuli*, e outras pequenas modificações na Lei n.º 46/2007, de 24.8 e com autonomização legal do regime acesso a matérias ambientais na Lei n.º19/2006, de 12.6, num e

*

O *regime do direito do informador*, do emissor, o direito “da” informação em sentido estrito, enquanto direito da comunicação social, é assim completado com o *regime geral do direito a ser informado*, do recetor, e, neste sentido, direito à informação, redensificado independentemente da estrutura mediática. Uma informação não só nem necessariamente mediatizada, mas também direta, a partir da fonte dos poderes públicos, tudo passando, assim, através da disciplina do *open file* da aparelho Administrativo, por um *novo direito dos cidadãos* a obterem diretamente a informação dos poderes públicos.

Isto traduz-se num reforço do *direito a obter informação* para ambos, porque se o *cidadão deixa de estar dependente do intermediário*, a verdade é que deste novo direito fundamental, enquanto *direito de livre e geral acesso às informações e documentos de entidades públicas*, nos termos novos e amplos em que é consagrado e protegido por uma nova Entidade Administrativa Independente, a CADA, também beneficiam os jornalistas. E, com toda esta evolução, beneficia globalmente e substancialmente o *direito a ser-se informado*.

Este *reforço do direito do público*, com uma dinâmica própria e legislativamente autonomizada em relação ao tradicional enquadramento liberal do direito a ser-se informado, passa a implicar *prestações positivas do Estado* (claramente assumidas, por imposição do direito comunitário e internacional, em matéria ambiental e ao nível de todos os atos em geral da UE, através do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão⁶¹), com obrigação de informar os cidadãos (diretamente, com o direito geral e livre à informação, constante, em Portugal, sobretudo, da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, Lei n.º46/2007, de 24 de agosto,⁶² e da Lei n.º19/2006, de 12 de Junho, que passou a regular o acesso à informação sobre ambiente, transpondo a Diretiva n.º2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro),⁶³ e mediante os jornalistas (com direitos e garantias da comu-

noutro caso com posições do legislador mais opacitantes desse livre acesso à informação, em si ou nas suas exceções, para além do permitido pela Constituição. *Vide*, em geral, www.cada.pt.

⁶¹ O Tratado de Lisboa dispõe que «São públicas as reuniões do Conselho em que este delibere e vote sobre um projeto de ato legislativo» e que «Todos os cidadãos da União (...) têm direito de acesso aos documentos das instituições da União». *Vide*, em geral, <http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/ConselhoUEmaisproximosCidadaoCartaz.pdf>

⁶² Repondo, no essencial, embora com algum retoque regressivo, o conteúdo da Lei n.º65/93, de 26 de Agosto, cujo projeto é da autoria do autor.

⁶³ Para efeitos práticos, importa ter em conta a Lei n.º 10/2012, de 29 de Fevereiro, que aprova o Regulamento Orgânico da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e o Regulamento Interno da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (DR II Série n.º 16 de 95.01.191.1).

nicação social, constantes do Estatuto do Jornalista e das leis anteriormente referidas).

Deixa-se de aplicar o *princípio do segredo sob reserva de publicidade* e passando a concretizar-se o novo *princípio da publicidade sob reserva do segredo*.

Numa conceção em que, sem desvalorizar a função social dos “media”, o seu papel é, em certos termos, concebido como *supletivo ou substitutivo*, na medida em que os cidadãos têm direito a receber informação. Mas acrescentando-se ao seu estatuto passivo de recetor do comunicação informativa dos “media”, o papel de agente direto de procura de informação com ou sem critérios de atualidade mas sobretudo de controlo da atuação pública a favor do interesse coletivo. Com direitos a receber essa mesma informação na própria fonte, na mesma fonte em que a colhe a comunicação social. Assim, se protegendo também melhor a própria garantia de pluralismo da informação e capacidade de conferir a isenção-objetividade do informador mediato.

Com efeito, se é este *pluralismo da informação* que garante a *função político-social* da comunicação social e, de facto, a mera liberdade de informação não induz, por si só, nem a garantia de isenção (sendo certo que é a opinião publicada, que sem outras fontes de verificação e emissão de informação, faz a opinião pública) nem o *pluralismo* (elemento essencial formador da opinião pública, em ordem a orientar a expressão de vontade política), exigindo-se a *regulação legal* (desde logo, em termos da organização da concorrência e de controlo dos movimentos de concentração).

Tudo com preocupações de impor o respeito do direito dos cidadãos ao conhecimento da verdade e das várias opiniões, o novo *direito de acesso direto dos cidadãos à informação*, suprimindo deficiências ou erros ou corrigindo inércias, incompletudes e incorreções dos “media”, não deixa de ser um *instrumento democrático fundamental*, enxertado no âmbito deste direito geral a receber informação, uma *informação verídica*, uma *informação confirmada*, *informação não só atual como passada*, e livremente *procurada e investigada* (ou seja, a que se quer receber e não a que querem – comunicação social ou poderes públicos - que recebamos).

Em geral, entendemos ser de definir o *direito da informação*, globalmente considerado, em termos amplos, integrando o acesso direto pelos cidadãos ou mediatizado por terceiros agentes comunicacionais com seus direitos institucionais próprios (mas que ultrapassa o mero direito destes emissores e profissionais ao seu serviço e alguns aspetos defensivos dos cidadãos em face do desrespeito dos seus limites), como o *direito dos cidadãos a poderem aceder ao conhecimento*, em termos iguais, inteligíveis e objetivos, de todos os *factos* em relação aos quais não haja razões secretizadas legalmente estipuladas, *sejam da atualidade ou não*, constantes dos próprios acontecimentos ou da expressão de descrições, julgamentos ou opiniões, diretamente

(direito à informação sobre a atividade de entidades públicas) ou através de instituições mediáticas (direito da comunicação social), e através de qualquer suporte físico ou meio tecnológico de difusão de mensagens.

3.5. Direito constitucional dos cidadãos à transparência da atividade das AP

Cada vez mais se constata enormes deficiências no *controlo dos poderes sociais, designadamente dos poderes público e especialmente da Administração Pública*, por parte da *imprensa e pelos políticos no seu expectável poder de fiscalização do governo e da AR, por parte dos deputados*. O que é cada vez mais ineficiente por ser *impedido* faticamente pelas direções partidárias e em geral face às crescentes tarefas administrativas, profusão de notícias-biombo e à forte segmentação orgânica.

Este pressuposto controlo institucional revela *limites insanáveis*, com o atual enquadramento histórico da construção dos regimes políticos e a instalação da *partidocracia, confiscadora na prática do mandato político-representativo*, desvirtuando os *objetivos da interdição do “mandato imperativo”*, com a conseqüente *deficiente fiscalização parlamentar* e os *perigos corruptores derivados da permanente osmose e inter-mobilidade dos sistemas sociais*, desde logo, o económico, o político e o administrativo, com representação diminuta dos interesses difusos, acelerando e bem o *fim do modelo clássico da relação separada cidadão-Administração Pública*, mas exigindo, ao mesmo tempo, a adoção de uma *lógica de representatividade e de legitimidade funcional*, permanentemente a aferir pelos próprios cidadãos.

*

A *legitimação da Administração Pública* e das suas evoluções, no caminho da sua *modernização e eficácia*, passam, também, pelo debate sobre a transparência administrativa, ao exigirem o conhecimento e o juízo permanente que os cidadãos dela façam.⁶⁴

⁶⁴ Sem prejuízo da importância das políticas de reorganização e de poupança de recursos, mas que não podem ser encarados como as únicas e incontestáveis prioridades, por mais que delas derivem valores instrumentais inatacáveis: economia, competência, eficiência, rendimento, impondo a criação de novas instituições e diferentes práticas da sua valorização e dos seus recursos humanos, centradas também nestes critérios e baseadas em novas suposições sobre o conhecimento e a perícia que requerem, mas sem esquecer que a administração pública não é um aparelho com lógicas de lucro mas de serviço e que em geral dispõe de impostos para o seu exercício funcional. Deve sempre clarificar-se e demonstrar-se a importância das medidas racionalizadoras de modo que não sejam excessivamente sacrificadora dos cidadãos enquanto administrados ou empregados. Deve sempre proceder-se à reflexão e à aplicação envolvidas por invocadas dinâmicas de eficácia. Tudo isto, tem de naturalmente também aparecer com total transparência perante a sociedade.

Uma coisa é certa: essa modernização não pode passar só (e muitas vezes, não pode passar sequer, tendo presente valores ínsitos à sua natureza de serviço público), por puras soluções de racionalidade e eficácia financeira dos serviços administrativos. Para superar isto, há que partir da realidade da coexistência entre Estado e sociedade civil e, por isso, como diz KEANE, aceitar que “sociedade e Estado devem converter-se em condição de democratização recíproca”, sendo necessária a afirmação constante de uma *esfera pública*, em que os agentes debatam entre si e com o Estado os assuntos de interesse público, além de se comprometerem nas atividades públicas.

O Estado deve reformar-se para atuar, não como uma empresa, mas para “estabelecer o quadro para a autêntica comunicação e deve garantir os processos que permitam um debate amplo, aberto e em condições de igualdade”, *debate empírico e normativo*, tendo presente um Estado que “parte de um cidadão que acuta como tal, como coparticipe da ação global de governo e sua produção de serviços”. Se é verdade que o resultado final não tem que ser o da *harmonia do consenso*, pois, naturalmente, sempre seguirão existindo diferenças, mas concessões desde que haja garantias de comunicação e participação.

A via da crescente promoção da *participação* e da natural evolução para um, cada vez mais escancarado, *conhecimento quotidiano dos poderes que nos governam*, no sentido da comunicação geral da sua atuação, é um desafio permanente e inultrapassável dos poderes públicos, dos cidadãos e especialmente dos profissionais dos órgãos de comunicação social.

Os desafios que hoje são colocados ao Estado são múltiplos e de enquadramento urgente. Citando, de novo, VILLORIA MENDIETA, poderia dizer-se que o Estado enfrenta, hoje, a *crise do Estado de Direito*, optando por “relegitimar a legalidade”; enfrenta a *crise normativa da democracia*, abrindo vias de participação e corresponsabilidade; e enfrenta a crise do Estado Social, reforçando a solidariedade, “através de um compartilhado afã para tornar reais os direitos humanos”, tudo para iniciar “uma nova via para a legitimação da Administração” -.

Neste aspeto, não pode deixar de se assinalar que, hoje, perante a sensação de crise que se generalizada, com a frustração partidocrática, a que se referem, entre muitos, v.g., MONTERO ou ÁGUILA, a perante a sensação de inação de certos grupos tradicionais de interesses (v.g., sindicatos), a subsídio pública de Organizações Não Governamentais, etc., ocorre o aumento gradativo do interesse teórico da politologia ocidental pelas formas não tradicionais de organização do público, do sociopolítico, que existe em relação com os vários temas, como o da sociedade civil.

Que muitos, como revelaram as publicações de ADAM MICHNIC, em 1990, e de VACLAV HAVEL, em 1992, analisaram e encomiaram a propósito da caída dos regimes do Leste, e outros consideram um conceito que é “um elemento chave a

recuperar para as democracias, ou o desenvolvido por HABERMAS sobre as esferas públicas autónomas, da praxis de ARENDT, da cultura cívica de BELLAH ou do ethos democrático de LEFORT ou o dos movimentos sociais de TOURAINE.

Mas, se em muitos doutrinadores, essa sensação de menos intervencionismo reequilibrador se estende aos meios de comunicação social, não podemos aceitar um baixar dos braços quanto ao inultrapassável *papel social e político destes*, independentemente do aparecimento ou reforço de novos movimentos sociais (e, desde logo, os ecologistas, que exigem um “novo paradigma comunicativo”, como bem diz VILLORIA MENDIETA), e sem prejuízo dos sintomas de crise profunda na nossa vivência em sociedade exigir um acréscimo de soluções novas.

Hoje, é *dever geral do Estado* “observar certas obrigações de publicidade ou de informação”. E, embora isto não seja um fenómeno jurídico uniforme, nem a sua sede normativa deva procurar-se sempre num mesmo ramo do direito ou no regime de um só direito fundamental, a verdade é que a base fundamental que lhe dá dignidade constitucional em Estado de Direito, está ligada ao estatuto da cidadania.

A transparência dos Poderes do Estado e especialmente das várias Administrações Públicas, sem prejuízo da *democracia representativa e do sistema de integração de interesses*, serve à melhoria do funcionamento dos serviços prestados aos cidadãos, aprofundando novos *mecanismos relacionais de comunicação*, abrangendo e dando importância aos “procedimentos de participação da sociedade civil”⁶⁵ e à reconfiguração de um *centro articulador do discurso coletivo*”.⁶⁶

⁶⁵ MENDIETA -oc, p.98.

⁶⁶ Uns expressam a *crise dos valores democráticos representativos*, pese as precipitadas declarações sobre a vitória do modelo democrático ocidental, seja a de FUKUYAMA, em 1989 (FUKUYAMA, F. -«The End of the History». *The national Interest*, 1989), sobre o fim da história, ou as referentes à *planetariedade eterna da democracia* instalada, representativa e partidocrática que, crendo poder superar a conceção mais relativizadora do sistema político democrático, de HANS KELSEN, ou o *conceito de sociedade aberta* de KARL POPPER, qualquer deles hoje insuficiente, mas pontos de partida aceitáveis para uma *mudança conceptual*, seria o modelo ótimo ou, pelo menos, o menos mau, de organização política, esquecendo a evolução atual, imposta pelo próprio *conceito operativo de sociedade civil* (onde há que procurar a base da solução alternativa, pese os seus significados muito diversos, conforme as suas distintas abordagens: BOBBIO, n. -*The Future of Democracy*. Minnesota: Univ. Minneapolis, 1987, apud VILLORIA MENDIETA, M.. -o.c., p.93), que já não se contenta com o «modelo clássico liberal constitucionalista», nem com as aquiescências do «clássico modelo social-democrata». E outros sintomas resultam do facto de que a *ciência, a indústria, a tecnologia* terem trazido desenvolvimento, mas em certos domínios (como o do ambiente, qualidade de vida e perigos para a saúde), tal nem sempre se pode classificar como progresso. Como assinala EDGAR MORIN, referindo-se precisamente a estes elementos, em «toda a parte a fê na ciência, na técnica e na indústria depara com os problemas causados por estas» (MORIN, E. -«Entrevista». In *Temas de Nuestra Época*, n.º239. Año V, 18 de junio de 1994, p.17). Quanto à *crise da «prática democrática*», estamos «num impasse», numa «espécie de eclipse», pois as *instituições tra-*

A *transparência informativa sobre a atividade dos poderes públicos*, ou pelo menos a liberdade de acesso aos documentos que revelam essa atividade, detidos por eles, é um elemento essencial na realização da *dimensão cidadã*. É o estado das relações da *Administração com os cidadãos*, designadamente neste plano que nos dá a conhecer o nível de cidadania que se vive num país.⁶⁷

A *importância objetiva* da abertura dos poderes públicos ao conhecimento dos cidadãos insere-se em debates fundamentais *reconfiguradores ou relegitimadores do funcionamento da organização do Estado*, relacionados com os *princípios da publicidade, da transparência, da igualdade, da imparcialidade*⁶⁸ e da *eficácia* e, no plano material, com o deslizar contínuo da defesa do ambiente e de outros interesses geral como a saúde (assim de aspetos sensíveis e de conhecidas situações funcionais

dicionais e fundamentais da democracia liberal não «funcionam com eficácia para *canalizar as preocupações da cidadania para políticas públicas legitimadas*». Com efeito, além da reflexão neste domínio que os *estudos da Ciência da Administração*, com preocupações mais centradas nas correntes americanas ou mais orientadas pelos autores europeus, não é possível pensar a modernização administrativa sem uma preocupação permanente pela evolução da sua *aproximação aos cidadãos*, que não passa só pela criação de organização ao serviço destes ou por desburocratizar e simplificar formalismos, mas também por lhes *comunicar informação*. A *modernização e as reformas parciais* (em que, em princípio, ela deve assentar, por ser uma via normalmente mais eficiente do que as revoluções legislativas ou organizacionais, que, no tempo ou no volume, não permitem *alterações culturais de adaptação*), não podem ser um *processo tecnocrático iluminado*, de uma Administração fechada e, portanto, ao serviço do aprofundamento do seu próprio poder, buscando uma legitimidade socialmente aumentada, de tipo substitutivo, pela via da eficácia (independentemente da importância real do aumento desta), que as inovações daqui advindas possam implicar e da sua própria assunção pelo ordenamento jurídico, como acontece com o *princípio da eficácia da organização e da actividade administrativa*, que alguns consideram, inclusivé, como de raiz constitucional. Neste início do século XX, modernizar tem que ser muito mais. Por um lado, terminar o *processo juridificador da realização plena de Estado de Direito*, sendo certo que nem todas as áreas do classicamente chamado *poder executivo* estão garantidas contra o incumprimento das normas, nadando-se ainda em *zonas livres*, qualquer que seja a justificação histórica ou a teoria excludente do seu controlo, que o direito internacional e o direito da União Europeia seguirão fazendo retroceder, no sentido da nova Lei do Processo Contencioso-administrativo Espanhol de 1998, que, ao recusar a *teoria dos actos do governo*, sujeitando todos os actos do executivo à apreciação jurisdiccional, deu um passo adiante, muito importante.

⁶⁷ Se o administrado é não só um utente como um cidadão, como tal é também parte integrante das instituições públicas que estão ao seu serviço, devendo ser associado ao seu funcionamento (CLAISSE, Alain -«Présentation synthétique». In *L'Evolution des Rapports entre l'Administration et les Usagers: Étude Comparative* sous la direction de WIENER, Céline. Avant-propos de COSTA, Jean-Paul. VVAA. Paris: Economica, Institut des Sciences Administratives, p.197-198).

⁶⁸ Vide, v.g., RIBEIRO, Maria Teresa de Melo -*O princípio da Imparcialidade da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996, com resumo das posições defendidas pela doutrina portuguesa mais significativa a p.98-109.

desviantes, como a corrupção, a ineficácia, a inércia, o imobilismo, etc.⁶⁹), de assuntos dos anti-poderes para atribuição maior dos Estados e, desde logo, de suas Administrações, tudo questões que se impõem, nos dias de hoje, no âmago da *reforma e da reestruturação da Administração Pública*, revestindo-se da maior atualidade e transformando o acesso geral à informação em seu instrumento essencial.

O direito de acesso aos documentos administrativos é um *direito fundamental de importância transcendental para os cidadãos*,⁷⁰ além de ser um potente motor para a modernização da atuação administrativa.⁷¹

Como já, em 1988, PHILIPPE BRACHET, em França, assinalava, “a noção de ‘transparência administrativa’ se inscreve como uma das peças chave do modelo administrativo ‘moderno’, que se opõe correntemente ao modelo ‘tradicional’ e burocrático, de que, *a contrario*, o segredo é uma das características principais”.⁷²

O legislador português que, logo em 1993, avançou para a aprovação de uma lei neste domínio, embora posteriormente sujeita a *alterações de orientação opacitante*, designadamente nesta década para a proteção de *segredos de políticos*,⁷³ deveria mesmo ir mais longe, como acontece há muito nos EUA com as *sunshine laws*, impondo nas reuniões deliberativas de todos os órgãos administrativos colegiais a possibilidade de assistência do público. Em causa está o abrir nos diferentes organismos públicos a todos os níveis as portas aos cidadãos e à comunicação social.⁷⁴

⁶⁹ O secretismo, não deixando pôr em questão o funcionário, põe em questão o *sentido da existência da Administração*. A inexistência de transparência em geral permite encobrir os vícios da *burocracia, desperdícios e ilegalidades*.

⁷⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón -*Curso de Derecho Administrativo*. Vol II, Madrid: Civitas, 1993, p.466-469.

⁷¹ Sobre o tema da reforma e modernização da Administração, veja-se, v.g., BEATO ESPEJO, Manuel –«Tratamiento Jurídico de los Derechos Reconocidos a los Ciudadanos en el Artículo 35 da Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. In *Anuario da Facultad de Derecho*, Vol. 11, Cáceres: Universidad de Extremadura, 1993, p.24-29.

⁷² BRACHET, Ph. -«Interventions». In *Colloque sur la Transparence Administrative*. Publicado sob o tema *Information et Transparence Administratives*, pelo Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.). Paris: PUF, 1988, p.168.

⁷³ Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto. Recuos no acesso nas leis 46/2007, de 24 de agosto e Lei n.º 19/2006, de 12 de junho, face à Lei 65/93 de 26 de agosto, que viera concretizar o direito fundamental de acesso dos cidadãos aos registos e arquivos públicos

⁷⁴ No fundo, todos os órgãos administrativos colegiais, não só os do poder territorial infra-estatal, designadamente os municipais, como os das Administrações institucionais, fundacionais e dos estabelecimentos públicos de prestação de serviços (universidades, hospitais, etc.), associações de fins públicos, pessoas de utilidade pública e outras, mesmo que empresariais, de direito público ou privado (estas, desde que de regime jurídico misto), ou seja, todas as entidades e órgãos colectivos, sempre que actuem no exercício da Função Administrativa do Estado-Comunidade, quando debatam e tomem deliberações, tal como acontece em geral com os órgãos das Funções Legislativa e Jurisdicional (o parlamento e os tribunais).

Em Portugal, a legislação específica referente ao funcionamento dos *órgãos colegiais públicos*, de carácter geral ou em matérias de especial sensibilidade, como o *ambiente, urbanismo e saúde*, visando a transparência dos poderes públicos, não obriga ao funcionamento aberto aos cidadãos de todos os órgãos colegiais das nossas administrações públicas⁷⁵ e quanto ao acesso geral a documentos e informações detidos pelas Administrações públicas portuguesas e europeias, apesar da sua consagração constitucional e no direito unionista europeu, continuamos em geral a viver em ambiente de *insuficiência, inadequação, incoerência e ineficácia* do seu sistema global da abordagem normativa. Isto, apesar da existência dessas normas de acesso, nas fases procedimentais em *legislação específica* e através de normas de acesso em geral.⁷⁶

O *princípio da transparência administrativa* visa dar às pessoas a faculdade de não ficarem à porta, mas de entrarem dentro do funcionamento dos poderes públicos, das suas organizações. Que pertencem e estão ao serviço dos cidadãos. Existem para eles, a quem cabe participar normalmente na *verificação do modo, correto ou não, eficaz ou não, legal ou não, de tratar todo e qualquer assunto* que, por definição, é de *interesse público*, através da obrigatoriedade de, *em tempo razoável*, comunicar as informações que a Administração possui. Para garantir a *eficácia prática do sistema de controlo* também numa dimensão *preventiva*.

Está em causa colocar o cidadão numa primeira linha de uma função guardiã da coisa pública, para se evitarem *dispêndios excessivos ou desproporcionais, atos de corrupção, imparcialidade, designadamente em concursos públicos*, como também nos domínios dos *interesses difusos*. Em que, mais do que a *perspetiva corretiva ou sancionadora*, importa privilegiar a que visa propiciar *abordagens precautivas e preventivas*.

Não é aceitável em geral a sua *opacidade quotidiana*, agindo com desprezo da obrigação de *transparência da sua atuação concreta, se não mesmo com práticas substitutivas* sistemáticas de propaganda e de falseamento de informações oriundas dos poderes públicos e partidários.

A Administração Pública dever operar em ambiente aberto.

⁷⁵ O atual Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º4/2015, de 7 de janeiro), estatui no seu artigo 27.º, a pesar do título (Reuniões públicas), que “As reuniões dos órgãos da Administração Pública não são públicas, salvo disposição legal em contrário” (n.º1).

⁷⁶ Neste campo, o sistema normativo global europeu e dos seus Estados, desde logo o português, não é, ainda, suficiente e adequado, nem coerente e eficaz, em ordem a obter os objetivos de transparência: chamar os cidadãos em geral a colaborar nestes assuntos, a participar, a legitimar; e permitir o controlo de quem age e deve comunicar.

Os cidadãos, a Comunicação Social e os grupos de interesses devem poder aceder facilmente ao conhecimento dos seus comportamentos. Para se evitarem ou punirem firmemente os fenómenos de corrupção e semelhantes, desde aproveitamento de informações privilegiadas, de transferência de bens ou de serviços pertencentes a uma pessoa ou pessoas em relação administrativa para o património do próprio agente público em compensação por uma decisão favorável formulada por este em qualquer âmbito material de atuação e o facto de uma pessoa, com funções públicas aparecer situada nos dois lados intervenientes numa operação financeira, assim como a *cleptocracia* e a *corrupção*.

Tudo fenómenos que têm uma clara influência na violação das leis e na *má governação e administração* da coisa pública e corroem o normal funcionamento da economia. Aqui, também faltam medidas mais eficazes para evitar a *injustiça, na prática das distintas formas de atividade*, designadamente na formulação das decisões administrativas e na adjudicação e formulação dos contratos.

Desde logo, para evitar *situações de parcialidade, excessos no sacrifício dos particulares, cláusulas modais ilegais ou inexigência das devidas, em geral ofensa dos princípios constitucionais e gerais insitos à atuação dos poderes públicos* em qualquer tipo de intervenção destes, em ordem a *dar confiança* e obter o *apoio do público* para a atividade administrativa, e, assim, ajudar à sua *reforma e modernização*.

A informação detida por quaisquer entidades públicas ou particulares desempenhando funções públicas deve ser publicitada e, quando necessário, desdobrada numa *linguagem clara* e de fácil compreensão para todos os cidadãos. Em particular, *documentos públicos-chave*, tais como os *orçamentos* ou outros documentos de grande *complexidade técnica* devem incluir um *resumo* que permita ao cidadão compreender e avaliar o seu conteúdo.

O acesso e a utilização de documentos públicos, designadamente de *planeamento de atividades e de orientações políticas*, por parte dos cidadãos deve passar a ser gratuito ou com taxas que não incorporem qualquer *margem de lucro*, a todos os segmentos da sociedade. Deve ser dado cabal cumprimento ao *livre acesso a atas, documentos de apoio, relatórios preliminares e intercalares* e todo o tipo de informação, produzida no contexto da elaboração de *políticas públicas*, mesmo que detido por entidades privadas, paga pelo erário público, o que recaindo no âmbito da atual lei de acesso à informação, muitas vezes fica sem efeito, sem um *impedimento de destruição* durante um lapso dilatado de tempo e uma *forte punição dos atores públicos* que invoquem o seu desaparecimento ou inexistência. Dar *publicidade no site do governo de todas as Atas com deliberações do Conselho de Ministros*, com o resultado discriminado das tomadas de posição. O que, quanto aos processos de aprovação de regulamentos e leis (decretos-leis, no exercício atual do seu poder legislativo concorrente (situação única no mundo, em Estado democrático) ou autorizado, fica

alguém da lógica do exercício do poder legislativo, que teria de exigir debate aberto com presença do público, a compensar, por isso, com outras medidas de transparência mínima.

Este “dar conhecimento” mínimo do debate e sentido de voto, pelo menos do que fica registado, é algo a que deve proceder-se obrigatoriamente, em ordem a poder haver uma normal *avaliação responsabilizante política concreta e individual* pela opinião pública e eleitorado.

Em geral, em causa a aprovação de normas legais pelo Conselho de Ministros, mas também de todo o poder regulamentar de outros órgãos, especialmente no âmbito das competências próprias das Câmaras Municipais. Todas as reuniões não só das assembleias municipais, como as camarárias cuja agenda não seja meramente de preparação dos *dossiers*, mas de tomada de decisões concretas ou regulamentares, devem ser públicas.

Tem de haver a *máxima transparência possível no funcionamento dos titulares dos poderes públicos, singulares ou coletivos*. E mesmo um mínimo de transparência para os acionistas minoritários, em assembleias gerais, todos devendo ter direito de voto, uma ação-um voto, na *organização e funcionamento de entidades privadas* que sejam grandes “demais para falar”, assim, qual “*tertium genus*”, segundo lógicas normais das empresas privadas, mas cujos erros e desvios de gestão obrigarão o Estado a pagar com o património dos contribuintes, para evitar as suas insolvências e dinâmicas antieconómicas gerais ou a garantir suas obrigações bancárias (depósitos e não só) justificáveis com a necessidade de evitar pânicos e ruturas prejudiciais à economia em geral do país.

E impõe, porque exercício de um direito fundamental *uti cives* e não *uti singuli*, o acesso à informação dos poderes públicos em termos não onerosos, para não impedir na prática o exercício deste direito à transparência e, antes, *estimular o controlo público da atividade administrativa*, o que implica não só a devida formação dos agentes públicos como alterações significativas do quadro legislativo vigente, desde atribuindo poderes decisórios à entidade pública independente que é a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos, só jurisdicionalmente controlados, e a legitimidade processual ativa desta junto das jurisdições administrativas no caso de incumprimento das suas decisões. Esta entidade pública independente, e não uma *sui generis* comissão parlamentar de Segredo de Estado, deve concentrar os poderes de apreciação mesmo em situações de invocação deste, tal como acontece no direito estrangeiro em geral.

Importa defender a eliminação no Direito da UE de situações de exceção ao regulamento unionista que permite aos Estados bloquearem o acesso a informação sua

detida pelos órgãos da UE e impõe a estes não dar acesso a informação da União que detenham e esta pretenda secreta ao nível dos Estados.

Há que impor a transparência, designadamente desde logo com a sua publicitação nos seus *sites* institucionais, das declarações de evolução de riqueza dos políticos e de interesses pessoais que possam vir a ficar implicadas nas suas atividades públicas e sobre a situação tributária e em geral. Há que impor aos juízes e magistrados do ministério público, a quando de mudança de comarca ou de nível de jurisdição, a obrigação de apresentação de declarações de interesses, assim como a eles e outros altos cargos públicos, designadamente todo os resultantes de atos eleitorais, sujeitando-os igualmente ao regime geral de declarações de rendimentos.

*

Aqui e em geral com as preocupações a ter com novas abordagens eticizadoras, elas não podem deixar de abranger aspetos de combate eficaz contra a corrupção, designadamente no plano da designação de altos cargos, das regras sobre concursos públicos, dos limites temporais e incompatibilidades de titulares de cargos públicos, na revisão do regime de prescrições por crimes de agentes dotados de poderes de autoridade pública e da regulação dos *lobbies*, para os retirar da atual perigosa clandestinidade. Em causa na atualidade neoliberal com forte desintervencionismo regulador e deficiências crassas de fiscalização do Estado, que o mundo e o nosso país vão vivendo, assistimos à difusão contínua de notícias sobre fenómenos de corrupção e faltas graves e sem mandato dos agentes públicos nos setores políticos, administrativos e empresariais (em vários países administradores do mundo financeiro e políticos de topo começam a ser investigados ou foram já mesmo julgados e até condenados).

As grandes áreas a afrontar prendem-se com o financiamento dos partidos, os concursos públicos e a transparência dos atos dos titulares dos poderes públicos assim como de grandes empresas de capital disperso, difuso, sem capacidade efetiva de intervenção na vida das empresas de uma massa enorme de pequenos e médios acionistas, e concentração de poder em poucos acionistas e ainda de certos atos de entidades financeiras, cujo funcionamento, se incontrolado, leva a alavancar a dívida pública à custa dos cidadãos em geral. Deve alterar-se a lei de financiamento de campanhas e partidos políticos, simplificando-a e melhorando a informação prestada pelos partidos políticos e a facilidade da sua análise pela ECFP e pelo cidadão comum.

Deve prever-se legalmente a suspensão dos prazos de prescrição penal enquanto os agentes públicos desempenham funções. No caso de *crimes de corrupção*, não basta aumentar as sanções. Ou se acaba com as prescrições de crimes de corrupção ou, pelo menos, deve ter-se por aceitável que *não se contabilize o tempo de exercício de*

poderes de autoridade, para efeitos de prescrição de incriminações e sancionamentos, que tais poderes podem paralisar.

Há que ter especial cuidado no enquadramento, a rever, e exigir um maior respeito pelo cumprimento das *regras sobre concursos públicos*, face ao regime da contratação pública.

Em geral, há que pôr fim à inadmissível *circulação permanente entre agentes na política, nos setores económicos privados e nos postos administrativos e empresariais públicos*, que pagam as campanhas e compram lugares de membros dos governos e de autarcas.

Os governantes e altos cargos da Administração pública, Governador do Banco de Portugal, Procurador-Geral da República, membros de Governo, das Magistraturas e de outras entidades públicas independentes e de setores de regulação económica não devem ser escolhidos de entre quadros técnicos com origens ou ligações corporativas ou económico-empresariais próximas na área da função pública a desempenhar. Há que impedir as portas giratórias entre o público e o privado. Com o estabelecimento de um prazo mínimo alargado e de controlos efetivos para que os titulares de cargos públicos possam trabalhar em empresas pertencentes a setores com os que hajam tido relação enquanto funcionaram na Administração pública e na governação.

Urge impor a limitação geral no exercício de cargos públicos a todos os níveis e, também, nos cargos empresariais públicos, por tempo máximo correspondente a dois mandatos. Impor a interdição de acumulação de cargos públicos ou profissionais livres passíveis de aproveitamentos e desvios funcionais (presidente de câmaras municipais, vereador com pelouro, senador, deputado, gestor público, advogado, juiz, agentes do ministério público, etc.). No entanto, a remuneração de funções executivas deve ser não só adequada às funções, exigências funcionais e incompatibilidades, como estimuladora mesmo da fuga a atos de parcialidade ou corrupção. Rever a legislação contra a corrupção como agravar as sanções contra os *crimes fiscais de elevado valor*.

Neste âmbito e especialmente das relações entre política e criminalidade, há que proceder à *derrogação do segredo bancário* em relação a políticos e gestores de entidades e empresas públicas em situações de investigação criminal. Criar uma norma vinculante para todas as entidades financeiras estabelecidas no país, que obrigue a facilitar às jurisdições e, em certas situações legalmente fixadas, às Administrações públicas, toda a informação concernente aos clientes, qualquer que seja o país em que operem diretamente ou através de filiais.

Exige-se um crescente *controlo exterior* aos procedimentos intra-administrativos correntes para impedir o *fenómeno da corrupção*, que é suposto atingir níveis desmesurados, claramente prejudiciais aos interesses gerais.

Neste âmbito, torna-se de transcendente importância o acesso à informação pela comunicação social e pelo público em geral.

Importa rever a organização e funções de instituições de investigação da corrupção, atribuindo-lhe a qualidade de entidade pública independente. E dotá-las de meios que as tornem mais eficazes na vigilância e fiscalização na gestão económica e contratação dos vários departamentos governamentais, do poder local e das empresas públicas. Há que densificar devidamente o crime de enriquecimento sem causa (embora em processo que garanta a cabal interdição de indefesa). Deve interditar-se o financiamento dos partidos por empresas (para evitar que o façam, não por objetivos ideológicos, mas meramente com intuítos de favores políticos). Deve impedir-se que as empresas, sempre que apareçam implicadas em situações de investigação de corrupção ou de condenação de responsáveis, fiquem impossibilitadas de se apresentarem a adjudicação de operações a favor de entidades públicas.

Os delitos sobre corrupção de agentes públicos devem ser julgados a nível supramarcal, em instância assessorada por especialistas na matéria, não oriundos do meio político nem empresarial.

É inaceitável qualquer *amnistia fiscal* que não exclua do seu âmbito as situações em que possam estar envolvidos atos de corrupção e de políticos em geral.

A conquista disfarçada de cargos do poder político por pessoas “enviadas” pelos defensores de interesses privados, através do financiamento de campanhas eleitorais (ou da promessa de financiamento) e livre circulação de quadros entre os setores económicos de grande peso social e o político, tem de ser impedida. Ou, quando admitida face a interesses orgânico-políticos relevantes, rodeada de especiais exigências de transparência pública. Os financiamentos, que frequentemente levam a situações que, partindo de um interessado numa política ou decisão governamental, leva à atribuição posterior de cargos públicos que sirvam os interesses dos doadores ou à corrupção. Os *esquemas de financiamento ilícito de partidos políticos e campanhas eleitorais* são uma forma de interesses privados comprarem acesso privilegiado a decisões políticas. Importa regular em termos mais eficazes o controlo do financiamento partidário e eleitoral, com a clarificação dos conceitos operacionais da lei de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Deve adotar-se um quadro sancionatório eficaz e dissuasor, instituir orçamentos de campanha vinculativos, criar um regime contabilístico único, que espelhe de forma simples, consolidada e transparente as despesas e receitas do partido e das suas estruturas descentralizadas. Há que melhorar a recolha e tratamento de informação sobre o financiamento

dos partidos e das campanhas eleitorais, disponibilizando-a num formato inteligível e num prazo razoável, no portal da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos; reforçar a independência e capacitação institucional da ECFP e repensar o seu modelo de organização e poderes. O Estado tem de promover a transparência das relações comerciais e financeiras dos partidos e dos candidatos com terceiros.

Porque não introduzir um *sistema de vouchers* para a redistribuição do financiamento público de campanhas eleitorais, permitindo aos eleitores escolher qual o partido ou candidato que gostariam de financiar? Importa reorientar a *subvenção anual aos grupos parlamentares (de que os partidos se apropriam)* para atividades de *capacitação institucional e formação em políticas públicas*. Deve recuperar-se para o Estado os dinheiros recebidos ilegalmente pelos candidatos e pelos partidos políticos.

Há que limitar a conduta dos lobistas e dos próprios servidores públicos, para que não haja abusos, nem tampouco conflitos de interesse. Garantir-se a idoneidade do processo e a responsabilização daqueles que não observarem as suas normas. Na linha das recomendações de várias instituições nacionais e estrangeiras, adotaremos um grande conjunto de medidas pertinentes.

Sobre os lobbies, considerando legítima a defesa de todos os interesses socialmente relevantes, exigimos que a sua atuação em defesa desses mesmos interesses perante o poder público seja regulada em legislação própria. Só a admitindo como atividade organizada de representação de interesses, em nome de clientes declarados e por meio de medidas legalmente enquadradas, em ordem a ser exercida dentro da lei e da ética. Afastando-a de práticas de corrupção. Deve existir um *código de conduta próprio* para o exercício institucionalizado de defesa de interesses setoriais perante o poder político. De modo a trazê-la para fora da atual clandestinidade incontrolável. A *regulação da atividade dos lobbies* deve passar pela criação de regras claras de disciplina institutiva, de controlo e de limitação dessas atividades. A *transparência desta atividade* deve ser tida como a medida fundamental para a segurança do agente de pressão como do decisor público. Não impedindo a representação técnica e especializada trazida pelas opiniões de agentes em certos setores.

O processo de regulamentação deve facilitar a formulação ponderada de políticas públicas. Com os cidadãos a terem o direito de amplo escrutínio sobre as atividades de *lobby*, designadamente sobre acreditação das entidades, o registro e a divulgação dos gastos, feitos junto de entidades públicas. O legislador ter de interditar o uso de presentes, cortesias, gentilezas e favores para políticos e outros cargos públicos eletivos, como instrumento de “corrupção”. E assegurar-se os meios de tratamento igualitário aos grupos de pressão no processo decisório junto do poder legislativo e administrativo.

No que concerne ao *sistema político*, a Comissão de Ética da Assembleia da República deve passar a desempenhar um papel pró-ativo, orientador e fiscalizador, na entrega do registo de interesses por parte de deputados e membros do Governo, regular e dirimindo conflitos de interesse. O Ministério Público deve assumir um papel mais ativo na *investigação de crimes eleitorais*, de *declarações patrimoniais de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos e das contas de partidos e campanhas políticas*.

Impõe-se a alargamento do regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos aos membros dos gabinetes governamentais, nacionais, regionais e autárquicos e revisto no que toca à integração da previsão das parcerias público privadas, de modo a não contornar o período geral de nojo para a passagem dos cargos públicos para o setor privado. Tem de se legislar no sentido de os *perfis e enunciação das competências pessoais* completas dos membros dos governos e dos gabinetes governamentais, nacionais, regionais, autárquicos e todos os demais cargos públicos serem disponibilizados na íntegra, incluindo as funções ou atividades profissionais, públicas e privadas anteriormente exercidas e respetivas entidades, nos *sites* dos respetivos organismos.

*

Quanto ao *setor administrativo*, procederemos a uma «despartidarização» da Administração Pública e do setor empresarial do Estado, alterando o número de cargos e as regras de nomeação dos dirigentes. Devem obrigar-se, para consulta pública permanente, todos os organismos públicos (administrações diretas dos entes territoriais, institutos, fundações, empresas públicas, entidades reguladoras e pessoas coletivas mistas beneficiárias de dinheiros públicos, tais como Instituições particulares de solidariedade social) a disponibilizar em formato inteligível e em tempo útil, relatórios anuais de atividades, planos de atividades e orçamentos e todas as informações referentes à sua situação financeira.

Há que reformular o atual *sistema de coordenação das polícias e inspeções ministeriais* com o Ministério Público, criando mecanismos céleres e imediatos de comunicação de crimes por parte da Administração Pública às entidades de investigação assim como mecanismos de auxílio prioritário às mesmas no âmbito dos inquéritos criminais, acompanhados das necessárias sanções disciplinares ou criminais em caso de incumprimento.

No que se refere ao *sistema judicial*, promoveremos a implementação pelos órgãos legislativos e outros organismos envolvidos, de uma reforma completa da Justiça, com ênfase na promoção da transparência e no combate à corrupção, nomeadamente por via da criação de um *website* abrangente sobre a justiça Portuguesa, incluindo informações sobre a atividade das várias instituições envolvidas (Ministério Público,

Tribunais, etc.). Este deve conter, nomeadamente, estatísticas detalhadas sobre o andamento de processos e da Justiça. Assim como a disponibilização sistemática e organizada das decisões judiciais (acompanhadas da identificação dos arguidos/réus), dos despachos finais de inquérito do Ministério Público e das decisões de processos disciplinares sobre magistrados judiciais. Os *mecanismos de prevenção* devem ser complementados com uma melhor publicitação do *website* de denúncias da PGR, criação de gabinetes de *intelligence*, análise integrada da informação recolhida a nível nacional pelo DCIAP e fomento da realização de averiguações preventivas dentro dos trâmites legais. Os organismos de investigação devem ser dotados com os meios especializados e com formação adequada a um eficaz combate da corrupção. Deve ser feito um investimento na reorganização judiciária e em tribunais especializados em corrupção e criminalidade económico-financeira.

Há que alterar a *tipificação do crime de difamação*, em termos cuidadosos mas, de qualquer modo, para que ela não constitua obstáculo efetivo à *denúncia de casos devidamente fundamentados de corrupção em termos institucionalizados*. Há que proceder à *criação de um organismo colegial especializado de combate à corrupção*, reunindo competências de investigação, prevenção (no âmbito do setor público e do setor privado), prossecução criminal, educação, economia e tecnologias de infirmação (absorvendo algumas das competências atuais do CPC, do DCIAP e da UNCC), estabelecendo uma estrutura única mais eficaz de combate à corrupção. Este organismo possuirá códigos de conduta específicos, devidamente fiscalizados e com sanções acopladas ao seu incumprimento, mecanismos adequados de avaliação e fiscalização interna (tanto a nível de desempenho pessoal, como da gestão do organismo como um todo), os quais serão supervisionados por entidades públicas independentes com participação alargada da sociedade civil, com membros dotados de garantias de independência. Terá equipas multidisciplinares (na linha do DCIAP), com pontos de contacto designados para os stakeholders envolvidos. Este organismo anticorrupção deve obedecer a um exigente recrutamento de novos agentes, com concursos de admissão público em processos transparentes. Impor-se-á a obrigatoriedade de prestação de contas anual à AR e ao PR.

O seu dirigente máximo tem de ser designado pelo presidente da república, entre três nomes propostos pela AR por maioria de 3/4 ou, pelo menos, 2/3 dos seus deputados e sem votos contra. Será dotado também de autonomia financeira, mediante a fixação do seu orçamento com base numa percentagem fixa, pré-estabelecida, do Orçamento de Estado para cada ano.

Os cidadãos têm o direito de saber como funcionam as instituições que os representam e que gerem os seus impostos, como são tomadas as decisões e qual o seu conteúdo e alcance. O acesso à informação é um direito consagrado na Declaração dos Direitos Humanos e uma ferramenta essencial no combate à corrupção e mau governo.

No combate à corrupção, muitas são as medidas a tomar, desde a adesão de Portugal à *Open Government Partnership*, com o objetivo de assegurar compromissos concretos do Governo nas áreas de promoção da transparência na utilização de dinheiros públicos e orçamentação, prevenção da corrupção e acesso à informação. Devem ser desenvolvidos programas de formação sobre o direito de acesso à informação para cidadãos e funcionários públicos designados para a efetivação do direito de acesso à informação.

Deve impor-se um *regime de exclusividade*, sem exceções, para os detentores de cargos públicos (em permanência) e proceder-se à regulação das assessorias a todos os níveis (central, regional e local), com criminalização do abuso de informação privilegiada, proceder-se à introdução de uma plataforma digital de monitorização, verificação e validação de conteúdos que permita cruzar informação com outras bases de dados e verificar variações patrimoniais em sede fiscal, rever-se e alargar-se o Regime Jurídico de Incompatibilidades e Impedimentos dos Titulares de Cargos Políticos e Altos Cargos Públicos aos membros dos gabinetes ministeriais.

Há que impor um período de nojo para a passagem de detentores de cargos públicos para o setor privado, ajustado ao tipo de decisões tomadas durante o exercício de funções e que salvaguarde o interesse público. E implementar-se, por parte de órgãos de gestão e de direção de entidades públicas, a todos os níveis, de mecanismos de prevenção e gestão de conflitos de interesse.

É necessário uma regulação normativa *que defenda e proteja os que participam ou tomam conhecimento e entendem ser seu dever cívico denunciar* atos de corrupção, devendo, desde logo, diminuir-se os riscos associados à denúncia ou ao rompimento do pacto de corrupção, deixando de dificultar ou incentivar o isolamento e a repressão social dos cidadãos que pugnam pela justiça e pela legalidade, protegendo os denunciadores em vez de encobrir os criminosos.

Há que aprovar um regime normativo que satisfaça adequadamente as exigências da proteção de participantes de crimes de corrupção, designadamente de todos os que estejam de boa fé, empregados da administração pública ou empresas face ao risco de retaliações injustificadas, criar mecanismos de garantia adequada sobre a confidencialidade da identidade do participante dos crimes ou do seu anonimato e ainda para evitar ameaças dissuasórias de processos crimes ou acusações de difamação de natureza dilatória ou para criar na comunicação social e opinião pública efeitos-biombo. Deve ser criado um organismo específico de receção e tratamento de participações relacionadas com crimes envolvendo e titulares de cargos públicos e outros de grandes empresas de capital democratizado ou funcionando com depósitos dos cidadãos e em geral sujeitas, em caso de desvios e ilegalidades, a salvamentos por meio de dinheiro dos contribuintes. Deve caber a este organismo, com estatuto de

entidade pública independente, providenciar apoio e conselho jurídico aos denunciantes., aceitando denúncias e efetivando pro-ativamente adequadas ações de formação e de sensibilização dos cidadãos sobre os malefícios e a detecção de atos de corrupção e as formas de os participar. Deve igualmente rever-se o enquadramento do crime de tráfico de influências em termos de maior eficácia na detecção e aplicação de sanções. É necessário criar ou rever a legislação sobre todas estas matérias.

3.4. Direito à informação e suas garantias na Constituição portuguesa

3.4.1. Garantia jusinternacionalista e constitucional da liberdade de expressão e comunicação social e suas limitações

No âmbito do direito supranacional e materialmente constitucional, sobre a matéria, temos que destacar a Declaração Universal de Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948 (artigos 12.º, 18.º, 19.º, 21.º, 26.º, 27.º), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 19 de Dezembro de 1966 (artigos 17.º, 19.º, 20.º), o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 19 de Dezembro de 1966 (artigos 13.º,15.º), a Lei do estado de sítio e de emergência, as normas civis sobre o direito à honra, intimidade e imagem, normas das forças armadas e, desde logo, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (artigo 10.º) e, em geral, a Constituição da República Portuguesa (artigos 37.º a 39.º e artigo 40.º), sobre a liberdade da Comunicação Social e sua garantia, com a atual Entidade Reguladora da Comunicação, e formalidades, condições e restrições, limitações e sanções que enquadram e condicionam a Comunicação Social.

*

A primeira parte do n.º 1 do artigo 10.º (*Liberdade de expressão*) da Convenção europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais diz o seguinte: “Qualquer pessoa tem *direito à liberdade de expressão*. Este direito compreende a *liberdade de opinião* e a *liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias* sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras”.

Quanto aos princípios constitucionais orientadores da atividade, temos o do *pluralismo, da não concentração da titularidade dos órgãos de comunicação social, da transparência da sua propriedade, da especialidade das respetivas empresas, da sua independência face aos poderes político e económico e do reconhecimento de direitos especiais aos principais agentes*.

Estes *direitos dos jornalistas*, fruto da dimensão institucional ou objetiva que a comunicação social tem, são a *liberdade de expressão*, a *liberdade de criação*, o

*direito de participação, o direito de organização interna, o direito de acesso às fontes da informação, o direito à independência e o direito ao sigilo profissionais.*⁷⁷

Assim, nos termos do artigo 38.º da Constituição, referente à *liberdade de imprensa e meios de comunicação social*, o Estado português vem garantir a *liberdade de imprensa* (n.º1), que implica o *pluralismo*, externo⁷⁸ e interno, noticioso e de opinião (em geral, das correntes de opinião socioculturais, condição da democracia), e o consequente *direito dos jornalistas à participação na vida do órgão de comunicação* em que trabalham (pluralismo interno, que implica uma certa *margem decisória e formativa dessa opinião por parte do próprio jornalista*, independentemente da orientação empresarial do órgãos de comunicação, sem prejuízo da sujeição às linhas gerais empresariais, conaturais a uma certa *orientação editorial*), o que implica a “*liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores*” e a “*intervenção dos primeiros na própria orientação editorial dos respetivos órgãos de comunicação social*”⁷⁹ (que não tenham natureza doutrinária ou confessional: al.a); o *direito dos jornalistas ao acesso às fontes de informação e à proteção da independência e do sigilo profissionais*, bem como o direito de elegerem conselhos de redação (al.b); o *direito de fundação de jornais* e de quaisquer outras publicações, independentemente de autorização administrativa, caução ou habilitação prévias (c).⁸⁰ “As estações emissoras de radiodifusão e de radiotelevisão só podem funcionar mediante *licença*, a conferir por *concurso público*, nos termos da lei” (n.º7).⁸¹

⁷⁷ Sobre a explicitação deste elenco, vide, também, uma Proposta de Lei (n.º 76/X/1, que o Conselho de Ministros aprovou em 1 de Junho de 2006 e cuja primeira versão foi o anteprojeto de 8 de Julho de 2005 e a segunda versão, de 12 de Outubro, tendo a última versão, destinada a consulta à Entidade Reguladora da Comunicação, sido dada a conhecer ao SJ em 23 de Fevereiro), que visa alterar a Lei n.º 1/99, de 13 de Janeiro, que aprovou o Estatuto do Jornalista, que é a versão final resultante do anteprojeto de 2005.

⁷⁸ Assegurados, em geral, legalmente, por imposição dos n.º3 e 4 do artigo 38.º da CRP, pela aplicação dos *princípios da transparência* (publicidade da titularidade e das fontes de financiamentos do órgão), *especialidade* (delimitação do objeto das empresas do sector da informação geral), *não concentração* (dos órgãos de informação geral: direito geral da concorrência enquadrado pelo Tratado da CE, artigos 81 e ss., Regulamento (CEE) n.º4064/89 do Conselho, de 21.12, alterado pelo Regulamento (CE) n.º1310/97, do conselho, de 30.6), Recomendação n.º R (99) 1, de Janeiro de 1999, do Conselho de Ministros do Conselho da Europa.

⁷⁹ Através dos Conselhos de Redação (artigos 16 do Estatuto do Jornalista, 23.º da LI, 30.º da RTP e referido no n.º2 do artigo 38.º da LR e respetivos Estatutos. Na RTP, segundo as lis da rádio e TV, o Conselho de Opinião, em que figura um jornalista serve também o objetivo de defesa do direito de participação, assim como certos direitos dos diretores dos órgãos de publicações periódicas face aos proprietário, designadamente o de serem ouvidos em questões maiores de gestão e informados sobre as estratégias editoriais (n.º 2 do artigo 20.º da LI): *Vide*, neste sentido, também, *Código Europeu de Ética Jornalística*, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de 1 de Julho de 1993.

⁸⁰ N.º3 do artigo 38: «A lei assegura, com carácter genérico, a divulgação da titularidade e dos meios de financiamento dos órgãos de comunicação social».

⁸¹ O Estado assegura, ainda, «a existência e o funcionamento de um *serviço público de rádio e de televisão*» (n.º5). Acrescentando o n.º 6 deste artigo o seguinte: «A estrutura e o funcionamento

Nos termos do artigo 37.º, que trata da liberdade de expressão e informação, “Todos têm o direito de exprimir e *divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados*, sem impedimentos nem discriminações” (n.º1), não podendo o exercício destes direitos “ser *impedido ou limitado* por qualquer tipo ou forma de censura” (n.º2), sem prejuízo de as *infrações* cometidas no exercício destes direitos ficarem “submetidas aos *princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social*, sendo a sua apreciação respetivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei” (n.º3). E em face deste exercício, todas as “pessoas, singulares ou coletivas, em *condições de igualdade e eficácia*, o *direito de resposta e de retificação*, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos” (n.º4).

Por sua vez, o artigo 38.º refere-se à “Liberdade de imprensa e meios de comunicação social”, garantindo-a e considerando que “A liberdade de imprensa implica: a) A *liberdade de expressão e criação dos jornalistas e colaboradores*, bem como a intervenção dos primeiros na orientação editorial dos respetivos órgãos de comunicação social, salvo quando tiverem natureza doutrinária ou confessional; b) O direito dos jornalistas, nos termos da lei, ao acesso às fontes de informação e à *proteção da independência e do sigilo profissionais*, bem como o direito de elegerem conselhos de redação”.

No seu n.º 4 o Estado é pressuposto assegurar “a *liberdade e a independência dos órgãos* de comunicação social perante o *poder político e o poder económico*, (...), *impedindo a sua concentração*, designadamente através de participações múltiplas ou cruzadas” e assegurar a existência e o funcionamento de um serviço público de rádio e de televisão”, devendo a estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público “salvaguardar a sua *independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos*”, e devendo o Estado “assegurar a possibilidade de *expressão e confronto das diversas correntes de opinião*”.

Portanto, a CS goza de uma formal garantia da independência dos órgãos de comunicação social. A questão, enquadrada que está, não totalmente, mas “razoavelmente”, a problemática da concentração, passa pela interdição da liberdade de apropriação dos meios de Comunicação Social por grupos económicos que são portadores de interesses setoriais alheios à lógica politológica e constitucional da liberdade da informação.

dos meios de *comunicação social do sector público* devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos, bem como assegurar a possibilidade de *expressão e confronto das diversas correntes de opinião*».

*

A CRP revela-se um texto preocupado com esta matéria que enquadra numa autêntica “Constituição Comunicacional”, dispersa por várias normas de extrema importância, embora nem sempre concretizadas em termos que defendam a democracia de atentados fácticos e mesmo perpetrados pelos poderes públicos e até legislativos, como aconteceu na recente e antidemocrática Lei n.º72-A/2015, de 23.7.

Em geral, na “Constituição comunicacional”, logo no artigo 37.º, integrante do Capítulo sobre “Direitos, liberdades e garantias pessoais”, especialmente envolvidos e protegidos pelos artigos 16.º, 17.º e seguintes, proclama-se que “Todos têm o direito de *exprimir e divulgar livremente o seu pensamento* pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o direito de informar, de se informar e de ser informados, *sem impedimentos nem discriminações*” e que “O exercício destes direitos *não pode ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura*.”⁸²

A liberdade de expressão e informação aparece tratada em geral no articulado sobre DLG enquanto o direito dos cidadãos de acesso geral à informação, sendo também configurado com um direito fundamental, está fora do catálogo capitular destes embora comungando do mesmo regime estrito de aplicação direta, de defesa e de garantia constitucional.

Começo por citar este último, consagrado no artigo 268.º (Direitos e garantias dos administrados), com uma formulação semelhante a outras normas de direito constitucional instrumental: “Os cidadãos têm também o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à *segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas*” (n.º2), embora sem prejuízo do *limite imanente* por nós defendido e adotado em lei de 1993 e reconhecido posteriormente pelo Tribunal Constitucional, resultante do contexto de valores e direitos constitucionais ligado a certas informações comerciais.

O artigo 39.º pretende garantir que seja assegurada, no quotidiano, a devida “Regulação da comunicação social”, prevendo a existência de uma *entidade administrativa independente* (com membros designados pela Assembleia da República e por cooperação destes), para assegurar o *direito à informação e a liberdade de imprensa* (al.a), a *não concentração da titularidade* dos meios de comunicação social (al.b), a inde-

⁸² Os n.ºs seguintes do artigo preveem que “3. As infrações cometidas no exercício destes direitos ficam submetidas aos princípios gerais de direito criminal ou do ilícito de mera ordenação social, sendo a sua apreciação respetivamente da competência dos tribunais judiciais ou de entidade administrativa independente, nos termos da lei. 4. A todas as pessoas, singulares ou coletivas, é assegurado, em condições de igualdade e eficácia, o direito de resposta e de retificação, bem como o direito a indemnização pelos danos sofridos.”

pendência perante o poder político e o poder económico (al.c), a possibilidade de *expressão e confronto das diversas correntes de opinião* (al.f). Além do devido exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política e, em geral, o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais e pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social (al.d, e, g).

Quanto aos “Direitos de antena, de resposta e de réplica política” no quotidiano e sem prejuízo da intervenção dos partidos em geral nos períodos de pré-campanha e campanha eleitoral, impõe-se que “Os partidos políticos e as organizações sindicais, profissionais e representativas das atividades económicas, bem como *outras organizações sociais de âmbito nacional*, têm direito, de acordo com a sua *relevância e representatividade* e segundo critérios objetivos a definir por lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e de televisão” e que “Os *partidos políticos representados na Assembleia da República*, e que não façam parte do Governo, têm direito, nos termos da lei, a tempos de antena no serviço público de rádio e televisão, a ratear de acordo com a sua representatividade, bem como o direito de resposta ou de réplica política às declarações políticas do Governo, de duração e relevo iguais aos dos tempos de antena e das declarações do Governo, de iguais direitos gozando, no âmbito da respetiva região, os partidos representados nas Assembleias Legislativas das regiões autónomas” (artigo 40.º). Com efeito, da *intervenção nos períodos eleitorais* trata o seu n.º3, que prevê que nestes, os concorrentes tenham direito a “tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações emissoras de rádio e de televisão de âmbito nacional e regional, nos termos da lei”.

É sobre esta legislação e especialmente sobre a nova lei-rolha contra os pequenos partidos e partidos de criação recente que trataremos na parte final desta dissertação.

4. Desvios aos Objetivos da Consagração da Liberdade de Informação

4.1. Desvios impostos pelo poder legislativo promovido pelos atuais partidos dominantes. Análise da normação-rolha contra os novos partidos e programas alternativos de governação. Lei n.º 72-A/2015, de 23.7

Pela natureza deste texto, não iremos analisar os desvios ao direito constitucional e à função democrática da comunicação social, designadamente aspetos concretos da sua legislação e, a montante, a problemática da interferência governo-partidos (eleição administrações dos órgãos públicos e da ERC por $\frac{3}{4}$ membros AR, etc.), passando à reflexão sobre alterações legislativas recentes que permitiram a negação constitucional e demo-eleitoral dos serviços dos 3 canais de informação, RTP, TVI e SIC.

No último processo eleitoral para a AR, os diretores de informação dos três canais de televisão com base numa alteração à lei eleitoral efetivada pela Lei n.º72-

A/2015, de 23.7, acabada de aprovar e logo aplicada nestas eleições, da autoria dos partidos do governo, e com a aquiescência prática dos outros partidos com assento parlamentar, marginalizaram os novos partidos e seus dirigentes, através de acordos para debates no período de pré-campanha eleitoral, ocorridos após o anúncio da data das eleições.

Tal atuação assentou numa leitura permissiva do artigo 7.º da referida Lei que não pode deixar de merecer, no plano do lúdimo jogo democrático e dos princípios constitucionais, a sua rejeição.

Com efeito, o seu artigo 6.º, apesar de recorrer ao texto constitucional, falando em “Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas”, restringe o princípio da igualdade, quer em termos de densificação redutora do conceito, quer no campo de atuações a que o pretende aplicar. Manda que “Durante o período de campanha eleitoral”, no concernente ao “tratamento das *notícias, reportagens de factos ou acontecimentos de valor informativo* relativos às diversas candidaturas”, os órgãos de comunicação social observem “equilíbrio, *representatividade e equidade*”,

E, pior ainda, quanto a debates entre candidaturas, no art.º 7.º, acaba por prever uma inadmissível *discriminação positiva sem justificação* que a permita para certas candidaturas (as dos partidos já instalados, cuja representatividade neste ato eleitoral de 2015 não se sabe qual é. Representatividade que têm junto dos cidadãos mas que não está ainda medida, tudo dependendo dos resultados eleitorais. Partidos que aliás têm passado o tempo em real campanha eleitoral programática e com a CS a dar notícias não meramente sobre as candidaturas em si mas sobre tudo em que se traduz o combate político-partidário eleitoral polarizada quase exclusivamente neles. Campanha *tout cour*, pura e dura, disfarçada debaixo desses conceitos a que se reporta o artigo 6.º -notícias, factos, reportagens valor informativo-, em prejuízo, que agora também se propaga à CS em plena campanha, de outras candidaturas e programas, os que se apresentam de novo neste ato eleitoral. Tudo, em clara ofensa ao princípio da igualdade e da democraticidade do ato eleitoral. Claro que os atos de propaganda eleitoral também se integram nesses conceitos, mas quando o legislador os autoriza, separando-os dos outros, quaisquer que sejam, de campanha eleitoral, antes ou no período legal fixado, pretende não integrar neles os que sejam de real campanha eleitoral em que as preocupações de falsa igualdade se reveste dos chamados tempos de antenas, sem prejuízo da mais crassa agressão mesmo nesse período ao princípio da igualdade fora de tal escasso “tempo”.

Diz o Artigo 7.º (Debates entre candidaturas), no seu n.º 1 que, no *período eleitoral* os debates entre candidaturas promovidos pelos órgãos de comunicação social devem “ter em conta a *representatividade política e social* das candidaturas concorrentes”.

A norma refere-se a candidaturas e não partidos, o que, num contexto legal eleitoral em que estão interditas candidaturas independentes, pretende à partida reforçar a representatividade da única coligação eleitoral (que aliás não tendo ganho uma maioria parlamentar para governar, não se entende porque se apressou, após eleições, a celebrar uma cordo de coligação para governar; percebia-se antes para tentar a maioria parlamentar ou disfarçar as perdas de cada partido, mas depois não de facto o PSD quisesse um acordo com o PS, situação em que não sendo suficiente o PP para o efeito, só com o acordo do outro necessário parceiro seria aceitável tal desnecessária tridimensionalidade governativa)

Portanto, assistimos ao uso de novo do *conceito de representatividade*. Mas aqui clarificado não em função do número de candidaturas por círculos eleitorais, continentais, regionais ou extraterritoriais, mas mandando que essa “representatividade política e social das candidaturas” seja “aferida tendo em conta a candidatura ter obtido representação nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata” (n.º2), sem prejuízo de os órgãos de comunicação poderem incluir “outras candidaturas nos debates que venham a promover” (n.º3, assim permitindo marginaliza-los ou, mesmo admitindo-os, reduzi-los a uma participação sem expressão no debate, face à sua não representatividade nas últimas eleições.

Referir a representação eleitoral em 2011 é um jogo falseador da representação em 2015, pretendendo favorecer a propaganda para tentar manter resultados e o poder na mão dos mesmos partidos, afastando as novas opções ao dificultar a difusão de novos programas e lideranças apesar dos seus anteriores titulares nos textos e nos seus protagonistas já serem conhecidos ou dedutíveis, pelas suas práticas governativas ou propalação permanente ao longo do anos eleitoral, em que as campanhas dos partidos instalados se fez disfarçada, e em total desigualdade de armas, sob a capa de “notícia”. Acontece que, em geral, face ao artigo 48.º (Participação na vida pública) da Constituição (e ao art.º34, n.º1, al. b, da Lei dos Partidos Políticos), o *princípio de igualdade* é densificado em termos de “Igualdade de oportunidades e imparcialidade no tratamento de candidaturas, para “garantir a liberdade de escolha dos eleitores”, objetivo fundamental em cada momento eleitoral, o que é agora claramente contrariado nestas normas sobre pré-campanha e campanha eleitoral. Pois a liberdade só existe onde há cabal e igual esclarecimento dos eleitores. Ou seja, a liberdade de opção entre vários programas e suas equipas liderantes conjuga-se com a igualdade-condição de tratamento nas possibilidades de esclarecimento e, portanto, posterior escolha esclarecida. Onde tal não existe, viciando o ato eleitoral e a legitimidade originária dos votados onde não há, como diz o artigo citado, “igualdade de oportunidades e imparcialidade no tratamento das candidaturas.

É a própria ofensa ao direito constitucional e portanto a inconstitucionalidade da norma “permissiva” do concreto facto antidemocrático que viabiliza a discriminação que está em causa. Vejamos.

Com efeito, é o próprio texto de Constituição, no seu n.º3 do Artigo 113.º (Princípios gerais de direito eleitoral), que dá o *conceito de igualdade eleitoral* ao dispor que as campanhas eleitorais se regem pelos princípios que passo a enunciar:

Quanto ao *conteúdo do princípio da igualdade eleitoral*, a alínea b) define-a como “Igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas”. E quanto à *intervenção dos poderes públicos, administrativos e também legislativos*, impõe na alínea c) a “Imparcialidade das entidades públicas perante as candidaturas”.

Onde está a imparcialidade do legislador e dos responsáveis das TV e rádios públicas?

Nem a nova lei cumpre o disposto na Constituição, antes o agride flagrantemente, nem o comportamento dos órgãos de comunicação social tentam uma interpretação corretora da norma em termos constitucionalizadores.

Aliás, uma coisa é um partido do governo ou da oposição poder justificar, durante o período da sua representação num dado órgão de poder político, a sua atuação face ao poder derivado de um ato eleitoral anterior, em relação ao qual não há nada para dizer a quem não existia como partido e Poder representativo, e outra bem diferente é querer condicionar a propaganda eleitoral atual para um novo mandato tendo, pelo facto de ter existido antes e quer manter o Poder, de modo a marginalizar novos partidos, impondo espaço privilegiado – que aliás já teve antes – para justificar a sua ação passada e seu (também) “novo” programa perante um novo corpo eleitoral e para uma nova Câmara parlamentar e governo, numa eleição futura.

Mas é isso que se pretendeu com a definição de “representatividade política e social das candidaturas” não em função dos círculos eleitorais (e seu número) em que concorre mas em função de uma mera eleição anterior, ao prever essa representatividade para a Campanha em função da “representação nas últimas eleições, relativas ao órgão a que se candidata”.

Nesta eleição posterior, democraticamente e segundo a Constituição, todos os partidos, velho-representados ou novos partidos em busca de representação, têm que estar em total igualdade em termos de possibilidade de se apresentarem ao eleitorado.

Esta lei-rolha para os novos partidos, seus programas e líderes, é em si mesma inconstitucional. E é-o ainda por aparecer ao fim de décadas de democracia, precisamente num contexto de novas lideranças fortemente contestatárias dos partidos

instalados (inconstitucionalidade de norma “ad hominem”, com jurisprudência já firmada no TC, no caso Sousa Franco, na década de noventa). E a prática seguida dos órgãos de Comunicação Social, que ela permite, viciou a democracia, devendo ser revogada antes do próximo ato eleitoral pela nova Assembleia da República.

Bibliografía

- ANDRÉ MOUNIER -*Filosofie II*. Manual de philosophie, Tomo II, Tounai: Desclée, 1956.
- AUBY; J.M. ; DUCLOS-ADLER, R. -*Droit de l'information*. 2.^a Ed., Paris:Dalloz, 1982.
- BAREND, Eric -*Freedom of Speech*.Oxford: Clarendon Press, 1987.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J. -«Elecciones y Estado democrático de Derecho». In *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º32, 1991.
- BEATO ESPEJO, Manuel -«Tratamiento Jurídico de los Derechos Reconocidos a los Ciudadanos en el Artículo 35 da Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. In *Anuario da Facultad de Derecho*, Vol. 11, Cáceres: Universidad de Extremadura, 1993.
- BLUMENWITZ, Dieter -«Die Meinungs-und Informationsfreiheit nach Art.19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte». In *Festschrift für F. Ermarcora*. Frankfurt, Berlin: Engel, 1988.
- BOBBIO, N. -*The Future of Democracy*. Minnesota: Univ. Minneapolis, 1987.
- BOYCE, G. -«The Fourth Estate:The Reappraisal of a Concept». *Newspaper Histiry:from the seventeenth century to the present day*. London: Constable and Beverly hills ca, sage publications, 1978.
- BRACHET, Ph. -«Interventions». In *Colloque sur la Transparence Administrative*. Publicado sob o tema *Information et Transparence Administratives*, pelo Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (C.U.R.A.P.P.). Paris: PUF, 1988.
- BULLINGER, Martin -Freedom of Expression and information: an Element of democracy». In *German Yearbook of International Law*. Vol.29, 1985.
- CÁDIMA, Francisco Rui -*Desafios dos Novos Media: a nova ordem política e comunicacional*. Lisboa: Notícias editorial, 1999.
- CANHAN, Erwin.D. -«International Freedom of Information». In *Law and Contemporary problems, International Human Rights*.Parte.II, Vol.14, n.º4, 1949.
- CONDESSO, Fernando -*Direito da Comunicação Social*. Coimbra: Almedina, 2005; - *Derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación e información. Cuestiones y fundamentos politológicos, económico-financieros, comunicacionales y ambientales*. Tomo I. Lambert Academic Publishing GMBH & CO. KG. EUA, RU, Tubingen, 2012; -*Derecho de acceso de los ciudadanos a la a la documentación e información. Regímenes jurídicos en Unión Europea y Península Ibérica*. Tomo II. Lambert Aca-

- demic Publishing GMBH & CO. KG. EUA, RU, Tubinguen, 2012; -*Derecho a la Información. Crisis del Sistema Político. Transparencia de los Poderes Públicos*. Dykinson. Madrid, 2011; -*Portugal em Crise: Pela Reforma Global do Sistema Político e das Políticas Públicas. Proposta de Reformas Institucionais em Momento de Debate Anticrise situadas no âmbito das conceções do Estado Constitucional Democrático Social de Direito*. Prefácio de Eurico Figueiredo. Ed. Livros do Brasil. Lisboa, 2011; -*La defensa del medio ambiente y el derecho a la información en las Instituciones de la Unión Europea y en la Península Ibérica*. Biblioteca da URJC. Madrid, 2003.
- CHAFEE, Zechariah Jr. -«Legal Problems of Freedom of Information in the United Nations». In *Law and Contemporary Problems: International Human Rights II*, Vol.14, n.º4, 1949.
- CHRISTIANS, C.; FERRE, J.P.; FACKLER, P.MAIOR. -*Good News: Social Ethics and the Press*. New York, Oxford, 1993, apud Nelson Traquina -*Jornalismo*. Lisboa: Quimera, 1998, p.133.
- CLAISSE, Alain -«Présentation synthétique». In *L'Evolution des Rapports entre l'Administration et les Usagers: Étude Comparative sous la direction de WIENER, Céline*. Avant-propos de COSTA, Jean-Paul. VVAA. Paris:Economica, Institut des Sciences Administratives.
- CRISAFULLI, Vezio -«Problematica della 'Libertà d'informazione'». In *Il Politico*, n.º2, 1964.
- EUDES, Yves -«Sexe, mensonges et internautes». *Le Monde*. 16 de agosto de 1998.
- FUKUYAMA, F. -«The End of the History». *The national Interest*, 1989
- FUKUYAMA, F. -«The End of the History». *The national Interest*, 1989.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón -*Curso de Derecho Administrativo*. Vol II, Madrid: Civitas, 1993.
- GOERLICH; RADECK -«Rundfunk und Empfänger -zur Mediatisierung subjektiver Rechte». In *Neue Juristische Wochenschrift, Hf5*, 1990, p.301 e ss.
- GORNIG, Gilbert-Hanno -*Äußerungsfreiheit und Informationsfreiheit als Menschenrechte*. Berlin: Duncker & Humblot. II.ª Parte.
- IOANNOU, Krateros -«Le débat international sur la liberté d'information». In *Actes du sixième Colloque international sur La Convention Européenne des Droits de L'Homme*. Universidade da Comunidade Autónoma de Andaluzia, Sevilha, Nov. 1985, Dordrecht, Boston, London:Martinus Nijhoff, 1988.
- LAUTERPACH, H. -*An internacional Hill of Rights of Man*.New York: Columbia University, 1945.
- LIPARI, Nicolò -«Libertà di informare o diritto ad essere informati?». In *Il Diritto delle Radiodifusión e delle Telecomunicación*, n.º1, 1976.
- LUCIANI, Massimo -«La Libertà d'informazione en la Jurisprudenza costituzionale». In *Politica del Diritto*, n.º4, 1989.
- MAHEU, Renè -«Derecho de información y derecho de expresión de opinión». In *Los Derechos del Hombre: Estudios y comentarios en torno a la nueva Declaración Universal*. VVAA. México, Buenos Aires, FCE, 1949.

- MATA, Maria José –*A Autocrítica no Jornalismo: O Ombudsman na Imprensa Nacional e Estrangeira*. Coleção Comunicação. Coimbra: Minerva Coimbra, 2002.
- MORIN, E. –«Entrevista». In *Temas de Nuestra Época*, n.º239. Año V, 18 de junio de 1994.
- MORIN, E. –«Entrevista». In *Temas de Nuestra Época*, n.º239. Año V, 18 de junio de 1994, p.17.
- MÜLLER, Jörg Paul –*Die Grundrecht der schweizerischen Bundesverfassung*. 2.ª Ed., Berna: Stämpfli, 1991.
- NACCÍ, Paolo G. –«Petizione». In *Informazione e petizione: Profili di partecipazione*. Bari: Naci-Loiodice, 1983.
- ONU –*Doc.E/2426*, p.4; JOYCE, James Avery –*Human Rights: International Documents*. New York: Sijthoff, 1978.
- OTTO Y PARDO, Ignacio de –*Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987.
- OTTO y PARDO, Ignacio –*Derecho Constitucional: Sistemas de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987.
- PINTO, Roger –*La liberté d'information et de opinion en droit international*. Cap.III. Paris: Económica, 1984.
- PINTO, Roger –*Le Liberté d'information et d'opinion en droit international*. Paris: Economica, 1984.
- RAMONET, Ignacio –*A Tirania da Comunicação*. 4.ª Ed., Porto: Campo das Letras, 2002.
- RIBEIRO, Maria Teresa de Melo –*O princípio da Imparcialidade da Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1996.
- RODRIGUES, Adriano Duarte –«Legitimidade e Comunicação» *Revista de Comunicação e Linguagens*, n.º2, Porto, 1992.
- ROMERO COLOMA, Aurelia María –*Derecho a la Información y Libertad de Expresión: Especial consideración al proceso penal*. Barcelona: Bosch, 1984.
- ROUX, André –«La Liberté de communication dans la jurisprudence constitutionnelle française». In *Annuaire de Justice Constitutionnelle*. Vol.III, 1987.
- SABATIER, Patrick –«L'Enquirer, quotidien américain, se banane». *Libération*, 6 juillet 1998.
- TERRON MONTERO, Javier –«Libertad de expresión y Constitución». In *Documentación Administrativa*, n.º187, 1980.
- TRAQUINA, Nelson –*Jornalismo*. Lisboa: Quimera, 1998
- TSAKIDIS, Panagiotis –*Das Recht der Meinungsäußerungsfreiheit nach Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Frage seiner Drittwirkung*. Frankfurt, bern, New York, Paris: Lang, 1988.
- TUGENDHAT, Ernst –*Probleme der Ethic*, 1984 (trad. esp.: *Problemas de la ética*. Barcelona: Ed. Crítica, 1988).
- UNESCO, Relatório Final, *Doc. C.C.-78/CONF. 630*, 1978.
- UNESCO, Comissão McBride sobre o Direito à Comunicação –*Workspapier* n.º37, 1978-1979.

-
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio –«El Estado como fuente de información y como medio de difusión de información». In *Estado democrático e información: el derecho a ser informad*. Tese doutoral. Oviedo: Junta Geral do Principado de Astúrias, 1994.
- WEIN, Michael –«Free Flaw of information». In *Urheber-,film-,Funk-,und Theaterrecht-UFITA-* Bd 105,1987.