

LEANDRO GASTÃO PAUL

C.S.C.S. **CONSELHO SUPERIOR DA** **COMUNICAÇÃO SOCIAL:** **UM ÓRGÃO INÚTIL**

MAPUTO 2022

FICHA TÉCNICA

Título:

C.S.C.S. - Conselho Superior da
Comunicação Social: Um Órgão Inútil

Autoria:

Leandro Gastão Paul
(leandroapolitecnica@gmail.com)

Edição:

FDS-Fim de Semana, Lda.
Av. 25 de Setembro, 1123,
1.º Andar, Salas D-E-F, Maputo
Moçambique

Paginação:

Henrique Machava - FDS

Distribuição por PDF:

Acesso livre, desde que citada a fonte

Número de Registo:

DL/BNM/1062/2022

Maputo 2022

LEANDRO GASTÃO PAUL



Formação académica relevante:

- Mestrado em Direito Empresarial, Instituto Superior Monitor, Maputo, 2022 (classificação final: 17 valores)
- Licenciatura em Ciências Jurídicas, Universidade Politécnica, Maputo, 2016 (classificação final: 17,75 valores; Melhor Estudante-Finalista do Ano)

Docência universitária:

- História do Direito, Universidade Politécnica (ISGCT-ISA), Maputo, 2017/18/19/20/21/22
- Sociologia do Direito, Universidade Politécnica (ISGCT-ISA), Maputo, 2017/18/19/20/21/22
- Relações Públicas I e II, Universidade Politécnica (ISGCT) e Instituto Superior de Comunicação e Imagem (ISCIM), Maputo, 2018/19
- Direito da Comunicação Social, Universidade Politécnica (ISA), Maputo, 2020/21/22

Autoria académica:

- *A inaplicabilidade do Código de Publicidade a qualquer forma de publicidade – Análise às páginas de publicidade do jornal «Notícias» em 2019* – dissertação (2022), Instituto Superior Monitor, nota: 18 valores (Presidente do júri: Prof. Doutor João Feijó; Supervisor: Prof. Doutor Pedro Baltazar; Arguente: Prof. Doutor Boaventura Gune)
- *A Problemática da Regulação da Comunicação Social em Moçambique – o caso do Conselho Superior da Comunicação Social* – monografia (2016), Universidade Politécnica, nota: 18 valores (Presidente do júri: Mestre Agostinho Abdul; Supervisor: Mestre Eduardo Matusse; Arguente: Mestre Bernardo Mavanga)

Autoria bibliográfica:

- *A Comunicação Empresarial em Moçambique* (2016). FDS. Maputo. Prefácio: Tomás Vieira Mário (jornalista).
- *Direito da Publicidade em Moçambique – Uma Abordagem Jurídica* (2017). FDS. Maputo. Prefácio: Mário Ferro (publicitário; presidente da AMEP).
- *Noções sobre a História do Direito – Clássico e Moçambicano* (2018). FDS. Maputo.
- *Noções sobre Sociologia do Direito e Pluralismo Jurídico Moçambicano* (2019). FDS. Maputo. Prefácio: João Feijó (sociólogo).



**UNIVERSIDADE POLITÉCNICA
A POLITÉCNICA**

DIPLOMA DE MÉRITO ACADÉMICO

*Certifica-se que o(a) estudante o(a) **Leandro Gastão Paul**, com o código 135453, tendo frequentado e concluído com êxito o curso de Licenciatura em Ciências Jurídicas na Escola Superior de Gestão, Ciências e Tecnologias - **ESGET**, da Universidade Politécnica, foi considerado(a) o(a) **Melhor Estudante - Finalista** do curso de Licenciatura em Ciências Jurídicas, com a pontuação final de 17,756 (Dezassete pontos e setecentos e cinquenta e seis milésimos), no ano de 2016, tendo sido distinguido em cerimónia pública.*

Maputo, 17/09/2016

O Director da ESGET
Isene Mendes

O Director Académico
Steb

LEANDRO GASTÃO PAUL

C.S.C.S. Conselho Superior da Comunicação Social: Um Órgão Inútil

Monografia submetida à Universidade Politécnica,
aos 10 de Agosto de 2016, como requisito parcial para
a obtenção do grau de **Licenciatura em Ciências
Jurídicas**, sob o título:

**«A Problemática da Regulação da Comunicação
Social em Moçambique – o caso do Conselho
Superior da Comunicação Social»**

Presidente do Júri: **Mestre Agostinho Abdul**

Orientador: **Mestre Eduardo Matusse**

Arguente: **Mestre Bernardo Mavanga**

ÍNDICE:

I. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Delimitação do tema.....	10
1.2. Motivação	11
1.3. Objectivos da pesquisa	11
1.3.1. Objectivo geral	11
1.3.2. Objectivos específicos.....	12
1.4. Limitações da pesquisa	12
1.5. Problema	12
1.6. Pergunta de investigação.....	13
1.7. Hipótese de investigação	13
 II. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	
2.1. A CRIAÇÃO DO ÓRGÃO REGULADOR E O EXERCÍCIO DO DIREITO À INFORMAÇÃO	15
2.1.1. Criação do CSCS	15
2.1.2. Exercício do direito à informação em Moçambique	15
2.1.3. Exercício do direito à liberdade de imprensa e liberdade de expressão	17
2.1.4. Conquista por parte dos jornalistas moçambicanos	19
2.4.4.1. Imprensa pós-independência.....	19
2.4.1.2. Modelo totalitário	22
2.4.1.3. Direito à informação após a Constituição de 1990	23
2.4.2.1. Promoção da liberdade de imprensa	24
2.4.2.2. Modelo liberal.....	25
2.5. PADRÕES DE POLÍTICAS E DE LEGISLAÇÃO SOBRE A LIBERDADE DE IMPRENSA	26
2.5.1. Liberdade de imprensa ao nível internacional, continental e regional	26
2.5.2. Tratados internacionais.....	27
2.5.3. Nações Unidas.....	27
2.5.4. União Africana.....	28

2.5.5. SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral	30
2.6. O CSCS E A GARANTIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO	31
2.6.1. Exercício de direito de antena e de resposta	31
2.6.2. Parecer prévio à decisão de licenciamento de canais privados de televisão	32
2.7. ENTIDADES REGULADORAS	32
2.7.1. Controlo por parte do Governo	32
2.7.2. Independência da entidade reguladora	33
2.7.3. Competências adicionais	34
2.9. MODELOS DE REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL	35
2.8.1. Tipos de regulação no sector da comunicação social	35
2.8.2. Auto-regulação	35
2.8.3. Hetero-regulação ou regulação pública	37
2.8.4. Co-regulação	39
III. METODOLOGIA DE PESQUISA	41
4.1. Equidistância em relação ao poder político	42
4.2. Promulgação de dispositivos normativos legais, nos termos da CRM	44
4.2.1. Vazio legal	44
4.2.2. Sem direitos nem regalias	45
4.3. Intervenção na nomeação e exoneração dos directores gerais	46
4.3.1. Quem vigia o vigilante?	46
4.4. Novo modelo na composição do CSCS	48
4.5. Sanções pecuniárias ou suspensão por incumprimento das suas deliberações	49
4.6. Conferir dignidade institucional aos membros do CSCS	51
V. CONCLUSÕES	53
VI. RECOMENDAÇÕES	55
FONTES CONSULTADAS	59

I. INTRODUÇÃO

Através da Lei nº 18/91, de 10 de Agosto, a Assembleia da República aprovou o instrumento definidor dos princípios que regem a actividade da Imprensa em Moçambique e que estabelece os direitos e deveres dos seus profissionais, designadamente a Lei de Imprensa.

No âmbito desta lei, uma nova figura institucional foi criada através do artigo 35º: o **Conselho Superior da Comunicação Social** (CSCS), o qual é definido, no seu n.º1, como *o órgão através do qual o Estado garante a independência dos órgãos de informação, a liberdade de imprensa e o direito à informação bem como o exercício de direito e de resposta*. Este mesmo órgão está consagrado na Constituição da República de Moçambique de 2004, no artigo 50º.

Contudo, ao longo dos seus quase 25 anos de existência¹, parece-nos que o Governo não tem atribuído nenhuma relevância a este órgão, ao qual a CRM em 2004 revestiu de **dignidade constitucional**.

Com efeito, com excepção de um diploma ministerial² promulgado há 18 anos atribuindo funções administrativas ao CSCS, o Governo não fez adoptar nenhum outro instrumento normativo de modo a permitir ao Conselho funcionar, cumprindo o seu desígnio constitucional e agir em conformidade nos termos da lei.

¹A 10 de Agosto de 2016 assinalam-se 25 anos da Lei de Imprensa em Moçambique, na qual foi criada a figura do CSCS.

²Diploma Ministerial n.º 86/98, de 15 de Julho.

Em consequência deste vazio legal, e por o CSCS não dever, nem poder, nos termos da lei, impor qualquer regra aos órgãos de comunicação social, nada mais tem restado ao Conselho senão prestar conselhos e recomendações³. De igual modo, nem mesmo as deliberações e decisões do Conselho parecem ser baseadas em princípios e regulamentos claros e do domínio público, nomeadamente da classe jornalística e do sector empresarial da comunicação social.

Parece-nos, assim, haver a necessidade de se atribuir um novo papel normativo ao CSCS, de modo a que este órgão se torne numa efectiva entidade de regulação e supervisão no sector da Comunicação Social moçambicana.

E por termos feito parte do CSCS no mandato entre 2003 e 2008 e termos constatado que, desde então, nada parece ter sido alterado, neste momento em que estamos munidos de conhecimentos académicos suficientes após quatro anos de aprendizagem no Curso de Ciências Jurídicas na Universidade Politécnica, consideramos ser nossa obrigação dar o nosso contributo para alterar este *status quo* a que o CSCS parece estar condenado.

É nesta conformidade que escolhemos o presente tema para o Trabalho de Final de Curso: *Problemática da Regulação da Comunicação Social em Moçambique – o caso do Conselho Superior da Comunicação Social*, cuja adaptação serviu para a publicação desta obra, com o título de **Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS) – Um Órgão Inútil**.

1.1. Delimitação do Tema

É nossa intenção nos debruçarmos sobre o papel e a relevância do CSCS, na regulação da Comunicação Social em Moçambique. Para tanto, delimitamos a nossa pesquisa, temporalmente, entre 2009 e princípios de 2016; para efeitos de direito comparado, recorreremos

³.Conforme reconheceu o presidente do Conselho, num pronunciamento público na página oficial do CSCS, na rede social “Facebook” a 13/4/2016.

à legislação de Portugal, e fizemos uma breve referência ao Brasil, no que tange aos modelos de regulação.

1.2. Motivação

Somos motivados a realizar o presente Trabalho:

- (i) por acreditarmos estarmos munidos de competências académicas adquiridas ao longo dos últimos quatro anos, no curso de Ciências Jurídicas na Universidade Politécnica;
- (ii) sermos profissionais de Comunicação Social e Empresarial há mais de 35 anos;
- (iii) devido ao facto de entre os anos 2003 e 2008 termos representado as empresas jornalísticas no CSCS;
- (iv) termos tido, durante aquele período, vivências e constrangimentos, as quais foram recorrentes entre 2009 até ao presente momento; e
- (v) pretendermos contribuir para a alteração do *status quo* a que parece condenado o CSCS, vai fazer 25 anos, a 1 de Agosto próximo.

1.3. Objectivos da Pesquisa

1.3.1. Objectivo geral

Em termos de objectivo geral, pretendemos analisar o regime jurídico e o funcionamento do CSCS, de modo a que de órgão de *disciplina e consulta* passe a desempenhar funções de regulação e supervisão do sector de Comunicação Social moçambicano.

1.3.2. Objectivos específicos

Em termos de objectivos específicos, pretendemos:

- (i) demonstrar a necessidade de haver uma maior equidistância, na composição dos membros do CSCS em relação ao poder político;

- (ii) que sejam promulgados dispositivos legais que materializem a dignidade constitucional deste Conselho, nos termos da CRM;
- (iii) que o CSCS, por imperativo da CRM, intervenha na nomeação e exoneração dos directores gerais dos órgãos de comunicação social do sector público, designadamente dos presidentes dos conselhos de administração da “TVM-Televisão de Moçambique” e “RM-Rádio Moçambique” e do director geral da “AIM-Agência de Informação de Moçambique”;
- (iv) garantir a eficácia da decisão final do CSCS, através de poderes de imposição de sanções pecuniárias ou suspensão temporária da actividade, por incumprimento das suas deliberações; e
- (v) que seja conferida dignidade institucional aos membros do CSCS.

1.4. Limitações da Pesquisa

Apesar de haver alguma bibliografia sobre o sector da Comunicação Social moçambicana na sua generalidade, não encontramos nenhum trabalho bibliográfico dedicado especialmente ao funcionamento do CSCS. Para tanto, para efeitos da nossa pesquisa, recorreremos aos relatórios anuais e de mandato produzidos pelo CSCS, no período compreendido entre 2009 até à actualidade; documentos diversos respeitantes ao sector, para além de recortes de imprensa sobre a Comunicação Social, e em particular sobre o CSCS. Não se pretende aqui fazer nenhuma análise comparativa com realidades vigentes noutros países de expressão portuguesa, não obstante nos termos socorrido de um e outro caso, sempre que se nos afigurou pertinente.

1.5. Problema

Na República de Moçambique, o órgão estatal que, *a priori*, deve regular o funcionamento dos órgãos de comunicação social, a

conduta profissional dos *media* e que lida com as reclamações do público sobre o trabalho do sector, é o Conselho Superior da Comunicação Social. Porém, existe um vazio legal, pois a Constituição não prevê poderes de regulação e supervisão havendo, assim, a necessidade de os órgãos de comunicação social serem guiados por um instrumento legal que os obrigue a pautar por uma postura de responsabilização, em função dos conteúdos que publicam e/ou difundem.

Por conseguinte, nota-se que o CSCS, embora seja um órgão com dignidade constitucional, não é protegido por normas que viabilizem o seu funcionamento e tomada de decisões eficazes, faltando regulamentação actual sobre o seu funcionamento, o que o tem tornado numa instituição desprovida de qualquer utilidade pública.

1.6. Pergunta de Investigação

Face à aparente insuficiência de normas para operacionalização das competências do CSCS, coloca-se a seguinte pergunta que norteará a nossa investigação:

Considerando o quadro normativo relativo à criação e funcionamento do CSCS, será que este órgão dispõe de normas bastantes para desempenhar com eficácia a função disciplinadora face à actuação dos órgãos de comunicação social?

1.7. Hipótese de Investigação

Face à pergunta apresentada, levantam-se as seguintes hipóteses de resposta:

H0 – As normas que criam e regem o funcionamento do CSCS não são bastantes e nem permitem que este órgão exerça as suas funções com eficácia.

H1 – O quadro normativo referente ao CSCS é bastante para que este órgão exerça disciplina e demais funções e atribuições conferidas por lei.

II. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. A CRIAÇÃO DO ÓRGÃO REGULADOR E O EXERCÍCIO DO DIREITO À INFORMAÇÃO

2.1.1. Criação do CSCS

O Conselho Superior da Comunicação Social foi criado no âmbito da Lei de Imprensa (Lei n.º 18/91, de 10 de Agosto), no contexto de transição para a democracia multipartidária, após a adopção da Constituição pluralista de 1990⁴, tendo como principais funções assegurar a independência dos meios de comunicação social no exercício dos direitos à informação, à liberdade de imprensa, bem como dos direitos de antena e de resposta; um órgão que se pretende independente, autónomo administrativa e financeiramente, e que também recebeu estatuto constitucional na CRM de 2004 (artigo 50º) (CHICHAHA e POHLMANN, 2010: 128-29).

2.1.2. Exercício do direito à informação em Moçambique

A Lei da Imprensa dispõe no artigo 3º sobre o direito à informação:

1. *No âmbito da imprensa, o direito à informação significa a faculdade de cada cidadão se informar e ser informado de factos e opiniões relevantes a nível nacional e internacional*

⁴O artigo 74º institui pela primeira vez o conceito da liberdade de imprensa, liberdade de expressão e direito à informação.

*bem como o direito de cada cidadão divulgar informação, opiniões e ideias através da imprensa*⁵.

2. *Nenhum cidadão pode ser prejudicado na sua relação de trabalho em virtude do exercício legítimo do direito à liberdade de expressão do pensamento através da imprensa.*

Em 2004, na revisão da CRM, o direito à informação passou a figurar na lei-mãe, no artigo 48º, nos seguintes termos:

1. *Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa bem como o **direito à informação**.*

Contudo, só perto de 23 anos depois desta disposição constar, pela primeira vez, na Lei da Imprensa moçambicana, e 10 anos depois da revisão da CRM de 2004, o legislador viria a aprovar a Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, a qual veio estabelecer os mecanismos legais para o exercício do direito à informação, tendo por objecto (artigo 1º):

1. (...) *a materialização do princípio constitucional da **permanente participação democrática dos cidadãos** na vida pública e a garantia dos direitos fundamentais conexos.*

Sobre esta tardia adopção da Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, HUNGUANA⁶ diz que

(...) tem a ver com a diferente natureza das coisas. Com efeito, o direito à informação é instrumental da liberdade de imprensa e tem como titulares, e sujeitos activos, os cidadãos em geral e os jornalistas em particular. Constituindo uma dos principais instrumentos de trabalho dos jornalistas (...) «o direito de acesso às fontes situa-se historicamente numa relação de tensão entre a liberdade de imprensa e o poder político...» e

⁵Trata-se aqui de um direito à informação no âmbito restrito através da imprensa; a Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro permitiu este direito à informação aos cidadãos na sua generalidade e não unicamente aos jornalistas.

⁶HUNGUANA, T. "Não podemos criar a ideia de há quem esteja isento de respeitar e cumprir a Constituição da República". Maputo: O PAÍS. 4.Maio.2016. pp 4-5.

que não são apenas «os media que têm que defender a sua posição contra o Estado, como é o próprio Estado que tem de se acautelar cada vez mais para não ser cercado ou manipulado pelos media».

Acrescenta HUNGUANA que a adopção da lei por si não é o fim do processo, sendo no seu entender antes o início de uma nova fase de luta: a luta pela sua efectivação, a luta pelo exercício do direito à informação como facto da normalidade da vida. Então também luta pela consolidação do Estado de Direito Democrático (...).

2.1.3. Exercício do direito à liberdade de imprensa e liberdade de expressão

A CRM, no n.º1 do artigo 48º, dispõe que todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação.

Especificamente sobre a liberdade de imprensa, a CRM enfatiza no seu n.º3, do mesmo artigo, que a liberdade de imprensa compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação de jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais e outras publicações e outros meios de difusão, o que é corroborado pela Lei da Imprensa no seu artigo 2º.

Para explicar que, embora a liberdade de expressão, a liberdade de informação e a liberdade de imprensa não sejam, nem devem ser, utilizados como sinónimos, MÁRIO (2015:11) sustenta-se em MACHADO⁷ para afirmar que todos se reconduzem ao

objectivo de garantir ao cidadão o exercício do direito fundamental, que consiste na faculdade dele exprimir livremente as suas opiniões, na esfera pública, procurar, receber e disseminar informação e conhecimento, por todos os

⁷MACHADO, J. (2002) "Liberdade de expressão. Dimensões Constitucionais da Esfera Política no Sistema Social. Coimbra: Coimbra Editora

meios ao seu dispor, livre de qualquer interferência indevida por parte do Estado.

Aliás, esta interferência, tida como **um impulso natural dos poderes estatais de controlo sobre a livre expressão de ideias e de disseminação do conhecimento e da cultura** (MÁRIO, 2015:17), é desde logo acautelada na CRM quando enfatiza no n.º4 do artigo 48º que *nos meios da comunicação social do sector público são assegurados a expressão e o confronto de ideias das diversas correntes de opinião*, bem com no n.º4 do artigo 11 da Lei da Imprensa, quando dispõe que *os órgãos de informação do sector público cumprem as suas obrigações livres de ingerência de qualquer interesse ou influência que possa comprometer a sua independência (...)* ou no n.º2 do artigo 5º quando refere que *Os jornalistas e a imprensa exercem os seus direitos e deveres na base do respeito pela Constituição da República (...)*.

Ainda sobre a liberdade de imprensa, HUNGUANA⁸ acentua não existir democracia sem liberdade de imprensa, nem liberdade de imprensa sem democracia, referindo que no nosso País, o Estado de Direito Democrático foi introduzido pela Constituição de 1990, tendo como principais pressupostos ou pilares, designadamente: a separação dos poderes; a independência ou interdependência dos poderes; o sufrágio universal, livre, directo, pessoal, secreto e periódico; a liberdade de criação de partidos políticos; e a **liberdade de imprensa (...)**.

Destaca o mesmo autor acima que um breve relance ao percurso feito desde a introdução da liberdade de imprensa pela Constituição de 1990 e pela Lei de Imprensa em 1991 permite situarmo-nos no tempo e perceber, com objectividade, onde nos encontramos hoje, havendo factos que se constituem em marcos nesse percurso da luta pela sua afirmação e efectivação.

*Na vertente da afirmação e efectivação da **liberdade de imprensa** assinalo como marco desta luta o assassinato*

⁸Ob. cit.

de Carlos Cardoso, em Novembro de 2000. Tratar aquele assassinato como episódio isolado seria não perceber a real dimensão da luta em curso. Carlos Cardoso constituía o ponto mais alto do jornalismo investigativo, e tratava-se então de assinalar de forma clara o limite a partir do qual, se se mostrasse necessário, a confrontação iria prosseguir por outros meios, entre elas a solução final que se deu a Carlos Cardoso.

No que respeita à **liberdade de expressão**, HUNGUANA assinala como marco desta luta o julgamento do caso Nuno Castelo-Branco: *Também aqui, tratar este caso como um episódio isolado seria não perceber a real dimensão do que está em causa, a dimensão da luta. A diferença importante é que neste caso um combate decisivo transferiu-se para um outro palco: o foro judicial. Felizmente! (...)*

2.1.4. Conquista por parte dos jornalistas moçambicanos

A liberdade de imprensa, existente em Moçambique há cerca de 25 anos, foi uma conquista por parte dos jornalistas moçambicanos, podendo a história da comunicação social de Moçambique ser dividida em dois períodos marcantes: de 1975 até 1991, e a partir deste ano até aos dias de hoje.

2.1.4.1. Imprensa pós-independência

Logo após assumir o poder em 1975, uma das primeiras medidas tomadas pela Frelimo foi controlar a imprensa. Até aí, a imprensa mais importante, designadamente o “Notícias” de Lourenço Marques, a revista “Tempo”, a “Voz Africana” sediadas na capital, para além do “Notícias da Beira”, era controlada por grandes capitalistas hostis à Frente de Libertação de Moçambique (CHICHAVA e POHLMANN 2010:127), sendo a imprensa vista pelos líderes da Frelimo como um importante instrumento para transmitir ideias e ideais do novo regime, desencorajar ou controlar sectores hostis ou considerados como tal, e consolidar a unidade nacional.

Entre 26 e 30 de Novembro de 1975, teve lugar em Macomia, Cabo Delgado, uma reunião da Frelimo, durante a qual se discutiu e se definiu as linhas gerais pelas quais a imprensa deveria, daí em diante, guiar as suas actividades, as quais deveriam centrar-se em *informar, educar, mobilizar e organizar*, tendo-se dois anos depois (em 1977), no III Congresso da Frelimo acentuado a percepção de que *a imprensa deveria ser um instrumento do Partido-Estado, um instrumento da aliança operário-camponesa e do seu partido de vanguarda ao serviço da revolução, um importante elemento na luta contra o capitalismo e o imperialismo e na construção do «homem novo»*⁹.

(...) O jornalista deve assumir a consciência de que ocupa um posto de combatente na frente ideológica da luta das massas trabalhadoras. Deve assumir integralmente os interesses e as aspirações dos operários e camponeses. O seu modelo deve ser o operário de vanguarda. Os seus deveres correspondem aos dos membros do Partido (MACHEL)¹⁰.

De VASCONCELOS (1996:138) diz ter sido com *sentido épico* e com *entusiasmo* o modo como a imprensa moçambicana divulgou os acontecimentos nos primeiros anos pós-independência: *A imprensa transferiu o sentido épico com que se difundia a história da luta armada para a narração do presente e a visão do futuro, acrescentando que os valores que a direcção do movimento de libertação era portadora não foram simplesmente impostos. Encontraram uma aceitação fácil, muitas vezes entusiástica.*

Recorda Albino Magaia, um dos primeiros moçambicanos chefes de redacção na revista “Tempo”¹¹ (entrevistado por MACHIANA, 2002:138) que éramos marinheiros que navegavam ao sabor da brisa que soprava no barco da liberdade (...):

⁹CHIVAVA e POHLMANN Ob. cit. pp. 127-28

¹⁰Discurso do Presidente da República Samora Machel, no I Seminário Nacional de Informação, em 1977

¹¹No ano da declaração da Independência nacional, o nome do jornalista Albino Magaia consta na ficha técnica da revista “Tempo” entre 30 de Março e 5 de Outubro de 1975.

Com entusiasmo, pusémo-nos a realizar entrevistas com as mais díspares personalidades, a desenterrar factos da nossa História, da história da Frelimo, histórias da resistência, etc.,etc. Isto foi feito até à exaustão, até ao ponto de sacrificarem outros aspectos de obrigação de um órgão de informação. Mas os leitores, por sua vez, liam-nos com sofreguidão, com gula, com voracidade, sem se aperceberem de que o jornalismo, em tanto que notícias, comentários, críticas, começava a ser traído. O «revolucionarismo» apossou-se das redacções.

Contudo, De VASCONCELOS (1996:139-40) diz ter acreditado que não tenha estado nas mentes da direcção da Frelimo uma concepção estreita e tacanha de simples instrumentalização como processo de adequar a actividade da imprensa às conveniências do momento, justificando que a comunicação social era entendida como parte dum sistema centralizado, com tarefas que deviam integrar-se numa estratégia global. O jornal não era considerado diferentemente da escola ou do posto de saúde.

Todavia, Jorge Rebelo, o primeiro ministro da Informação de Moçambique independente, entrevistado por MACHIANA (2002:139) descreve aqueles momentos considerados épicos por De VASCONCELOS, do seguinte modo:

Os órgãos de informação praticamente eram obrigados a publicar os discursos do Presidente, as resoluções da Assembleia, a publicar na íntegra, e era uma obrigação, e quando não faziam ficávamos zangados. E o resultado é que muitas vezes esses órgãos ficavam cheios de discursos...E nem sequer tínhamos a preocupação, muitas vezes, de apresentar de uma forma atraente, extrair as ideias centrais e apresentar como pontos de interesse. Era pegar no discurso, se for preciso 50 páginas, publique-se.

Da GRAÇA (1996:187) diz que enquanto no período colonial o governo era o inimigo a abater, após a independência os jornalistas estavam, na sua maioria, de acordo com os objectivos da Frelimo:

Havia, da parte dos jornalistas, uma solidariedade com a política governamental que fazia com que a luta pela liberdade de imprensa fosse uma luta de dentro do sistema. Ou, pelo menos, os jornalistas sentiam-na unilateralmente, como tal (...).

Nas palavras de Da GRAÇA¹², esse relacionamento unilateral foi-se desgastando ao longo dos anos: *Se no princípio, tínhamos a confiança de que a Frelimo, dados os seus objectivos comuns aos nossos, iria fazer uma política livre e aberta, como queríamos, essa confiança foi sendo corroída pelos sistemáticos atropelos e pela sistemática opressão a que fomos sujeitos.*

2.1.4.2. Modelo totalitário

O quadro por que Moçambique passou entre os anos 1975 e 1990 configura ser, de acordo com BOURDON (2006: 102), o de um modelo totalitário, surgido no século XX, segundo o qual a ideologia é a de um regime ditatorial que reclama, pelo menos aparentemente, uma participação activa da totalidade da população:

O controlo do Estado sobre os media é pois muito mais difundido e directo: todas as empresas de media são públicas; o Estado controla a formação dos jornalistas¹³ (...) que devem ser, profundamente, funcionários; os media não só devem evitar certos assuntos cuja lista, longa, é codificada rigorosamente; devem também participar em toda a mobilização decidida pelo poder (...); finalmente, os próprios cidadãos deverão ser leitores ou auditores atentos dos media do Estado e sobretudo não procurar as suas informações noutro lado (...).

¹²Ob. cit. p. 187

¹³Em Maputo, existia uma única Escola de Jornalismo, na Cidade de Maputo, adstrita ao Ministério da Informação.

2.1.4.3. Direito à informação após a Constituição de 1990

MAGAIA (1994:135-41) refere que, em Fevereiro de 1990, um histórico abaixo-assinado foi promovido por um grupo de jornalistas¹⁴ visando no quadro do debate do Anteprojecto da Constituição, incluir na Lei Fundamental o direito do povo à Informação, ponto até então omissos no anteprojecto.

De entre os vários problemas então levantados pelo referido abaixo-assinado, constava o facto de a informação moçambicana *carecer de credibilidade junto do nosso povo*, tendo como uma das causas fundamentais a *tendência de instrumentalização dos meios de comunicação social por parte dos órgãos de governação*, afirmando existir a tendência dos órgãos governamentais pretender que os meios de comunicação social sejam meros reprodutores das suas posições e declarações e *quando isso não acontece interferem nas decisões editoriais*. De acordo com o autor acima, esta situação levou os jornalistas a desempenhar um lugar de porta-vozes quase oficiais de órgãos governamentais em lugar de realizar a sua tarefa de investigação da realidade factual e de elaboração de notícias e reportagens com base nela.

Por sua vez, De VASCONCELOS (1996:142) considera também que ao estarem vinculados a decisões tomadas pelos aparelhos do partido e do Estado, os jornalistas viram-se também vinculados a *decisões individuais de dirigentes que, frequentemente, visavam esconder a verdade, omitir factos e, em geral, estabelecer uma correspondência artificial e falsa entre a realidade e os seus interesses pessoais ou partidários*.

Os subscritores do referido abaixo-assinado defendiam que, embora no País não existisse uma censura institucional, as limitações de acesso às fontes oficiais, a interferências nas decisões

¹⁴O documento foi assinado pelos jornalistas Leite de Vasconcelos, Carlos Cardoso, Albino Magaia, Kok Nam, Fernando Lima, Ricardo Rangel, Calane da Silva, Fernando Gonçalves, José Catorze, Naífa Ussene, Nelson Saúte, Salomão Moyana, entre outros mais de 100 colaboradores de diversos órgãos de comunicação social do Estado, e que há muito vinham reclamando outras linhas editoriais mais independentes do poder governamental

editoriais e formas diversas de pressão institucional sobre os órgãos de comunicação social *geram um clima de intimidação que resulta numa prática frequente de auto-censura por parte dos responsáveis editoriais e dos jornalistas.*

Consideram ainda que as interferências e pressões criam zonas tabu da realidade nacional, levando os órgãos de Informação a omitir factos e acontecimentos importantes, pelo modo como se reflectem na vida do povo, trazendo como consequência *a distorção da realidade, o fomento da proliferação de boatos, condenando a nossa Informação a não merecer credibilidade – o que se reflecte indirectamente no Partido e no Governo – o que faz com muitos cidadãos procurem em órgãos de Informação estrangeiros as notícias que os nossos meios de comunicação omitem (...).*

2.1.4.4. Promoção da liberdade de imprensa

Os jornalistas subscritores do documento consideravam ser necessário que as distorções fossem urgentemente rectificadas e que fossem estabelecidas regras de modo a permitir a concretização de um *conceito de liberdade de imprensa adequada à nossa realidade.*

Como consequência deste posicionamento por parte dos jornalistas moçambicanos, FEIJÓ (2010:36) refere que em 1990 foi aprovada a nova Constituição, a qual no seu artigo 74º, se garantia a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, bem como o direito do povo à informação:

No ano seguinte foi publicada, pela primeira vez no Moçambique independente, uma Lei da Imprensa (Lei n.º 18/91, de 10 de Agosto), surgindo a possibilidade legal de emergência de novas formas de produção jornalística, pela primeira vez independentes do Governo.

LIMA (1996:192) diz a este respeito que o princípio constitucional da liberdade de expressão, a que os jornalistas e segmentos importantes da sociedade moçambicana deram inestimável

contribuição, quebrou o monopólio do Estado na comunicação social.

Consequentemente, instituída a liberdade de informação e acumulando-se o número de publicações, os espaços e as cartas dos leitores foram progressivamente aumentando (FEIJÓ, 2010:37), pelo que o surgimento de uma imprensa independente em Moçambique, pela possibilidade que conferiu à expressão das diversas vozes políticas e respectivos programas de governação, permitiu o encorajamento de um debate público, possibilitando julgamentos mais esclarecidos acerca dos líderes do País.

2.1.4.5. Modelo liberal

BOURDON (2006: 104-5) classifica este novo modelo de *liberal*, considerando-o o inverso ao modelo totalitário. Situa-o como *campeã da liberdade*, face aos regimes autoritários, no qual a imprensa reclama um regime de liberdade de expressão total, fornecendo ela própria a matriz de um novo regime.

Este modelo é também o mais complexo, porque é difícil defini-lo de outra maneira a não ser pela recusa dos regimes autoritário e totalitário (...). Este modelo liberal foi percebido como consubstancial do estabelecimento de sociedades democráticas, fundadas sobre o sufrágio universal. Idealmente, uma imprensa livre devia dar a sua prioridade à informação social e política, para esclarecer um cidadão educado, capaz de fazer escolhas políticas (...).

2.5. PADRÕES DE POLÍTICAS E DE LEGISLAÇÃO SOBRE A LIBERDADE DE IMPRENSA

2.5.1. Liberdade de imprensa ao nível internacional, continental e regional

O quadro legislativo da liberdade de imprensa em Moçambique, tal como definido a partir da CRM, esteve sempre alinhado com os principais instrumentos internacionais que estabelecem padrões de políticas e de legislação neste domínio, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Para o efeito, de acordo com MÁRIO (2006:15-20)¹⁵, apresenta-se, de forma resumida, o conteúdo dos principais instrumentos internacionais, continentais e regionais relevantes:

2.5.2. Tratados internacionais

O artigo 18 da CRM (***Direito Internacional***) estabelece que:

- 1. Os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique;*
- 2. As normas de direito internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos infraconstitucionais emanados da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção.*

O nosso País é signatário de vários instrumentos internacionais e regionais relativos à liberdade de expressão, tais como

¹⁵Por ser actual e exaustivo, socorremo-nos, nesta secção, da quase totalidade do estudo do autor intitulado “Guia de Reforma das Políticas e Legislação da Comunicação Social em Moçambique”, Friederich Ebert Stiftung. Maputo, 2006, pp 15-20.

2.5.3. Nações Unidas

Os instrumentos da ONU que se apresentam, em seguida, são relevantes para a liberdade de expressão:

(i) Sobre a **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (adoptada em 1948), MÁRIO¹⁶ considera que embora não seja um tratado ratificado pela totalidade dos Estados, contudo académicos há que consideram que a Declaração Universal tornou-se lei costumeira internacional, pelo que a inclusão da liberdade de expressão na Declaração implica que mesmo os Estados que não ratificaram qualquer dos tratados relevantes, estão obrigados a respeitar a liberdade de expressão como um direito humano.

Em particular, o artigo 19 da Declaração lida com o direito à liberdade de expressão:

Todo o indivíduo tem o direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

(ii) **A Convenção Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos** (adoptada pelas Nações Unidas em 1976) é um tratado que se baseia em muitos dos direitos consagrados na Declaração Universal. O artigo 19 da Convenção declara o seguinte:

1. *Todo o indivíduo tem o direito de exprimir ideias sem interferência;*
2. *Todo o indivíduo tem o direito à liberdade de expressão; esse direito deve incluir a liberdade de procurar, receber e disseminar informação e ideias de toda a natureza, independentemente das fronteiras, quer oralmente, por escrito ou impresso, na forma de arte, ou através de outro meio da sua escolha.*

¹⁶Ob. cit.

(iii) ***A Declaração de Windhoek sobre a Promoção de uma Imprensa Africana Independente e Pluralística de 1991*** (adoptada pela Conferência Geral da UNESCO):

(Nós) declaramos que:

- 1. Em conformidade com o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o estabelecimento, manutenção e progresso de uma imprensa independente, pluralística e livre é essencial para o desenvolvimento e manutenção da democracia numa nação e para o desenvolvimento económico;*
- 2. Por imprensa independente, queremos dizer uma imprensa independente do controlo governamental ou económico ou do controlo dos materiais e infraestruturas para a produção e disseminação de jornais, revistas e periódicos;*
- 3. Por imprensa pluralística, queremos dizer o fim de monopólios de qualquer natureza e a existência do maior número possível de jornais, revistas e periódicos reflectindo a mais larga franja de opinião dentro da comunidade.*

2.5.4. União Africana (UA)

Moçambique é membro da UA, antes OUA. Os mais importantes padrões dos direitos humanos, adoptado por esta organização continental, são a

(i) ***Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos***, adoptada a 27 de Junho de 1981.

O nosso país aderiu a esta Carta, estando por isso vinculado aos seus dispositivos. Sobre a liberdade de expressão, contida no artigo 9, afirma o seguinte:

- Todo o indivíduo tem direito a receber informação;*
- Todo o indivíduo tem o direito de se expressar e disseminar a sua opinião dentro da lei.*

(ii) *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão em África*

Em 2002, a Comissão Africana adoptou esta Declaração, fazendo uma interpretação detalhada para os Estados membros da UA, sobre os direitos à liberdade de expressão consagrados na Carta Africana.

Artigo 1:

A liberdade de expressão e informação, incluindo o direito de procurar, receber e disseminar informação e ideias, quer seja oralmente, por escrito ou impresso, na forma de arte ou através de uma forma de comunicação, incluindo para além fronteiras, é um direito humano fundamental e inalienável e uma componente indispensável da democracia.

Todo o indivíduo tem oportunidade igual de exercer o direito à liberdade de expressão e de ter acesso à informação sem discriminação.

Artigo 2:

Ninguém deve ser sujeito a ingerências na sua liberdade de expressão; e

Quaisquer restrições à liberdade de expressão devem ser definidas por lei, servirem um interesse legítimo e serem necessárias numa sociedade democrática.

(iii) *Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação*

Esta Carta salienta a importância do acesso à informação em democracia e declara que

(o Estado) deve promover o estabelecimento das condições necessárias para reforçar a participação dos cidadãos, transparência, acesso à informação, liberdade de imprensa e prestação de contas na gestão de assuntos públicos (Artigo 2º, n.º 10).

Os Estados devem garantir acesso justo e equitativo pelas partes em disputa aos media controlados pelo Estado durante eleições (Artigo 17º, n.º 3).

2.5.5. SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

Moçambique é membro da SADC. O tratado que cria esta organização estabelece que os Estados membros devem operar, de acordo com princípios que incluem o respeito pelos direitos humanos, democracia e estado de direito (artigo 4º, alínea c). Adicionalmente, esta organização regional adoptou vários protocolos relacionados com a Comunicação Social.

(i) Protocolo da SADC sobre Cultura, Informação e Desportos (adoptado em 2000)

Este Protocolo destaca, no seu artigo 17, os seguintes objectivos-chave:

- *Cooperação e colaboração na promoção, estabelecimento e crescimento de media independente, assim como livre circulação de informação;*
- *Desenvolvimento e promoção da cultura local, através de incentivos ao conteúdo local nos media;*
- *Tomadas de medidas para diminuir o fosso de informação entre as áreas rurais e urbanas, através do aumento de cobertura pelos media;*
- *Encorajamento do uso de línguas nacionais nos media como veículos de promoção da inter-comunicação local, nacional e regional;*
- *Garantir que os media sejam adequadamente sensibilizados sobre assuntos de género, de modo a promover a equidade de género e a equidade na disseminação de informação.*

2.6. O CSCS E A GARANTIA DO DIREITO À INFORMAÇÃO

2.6.1. Exercício de direito de antena e de resposta

Sobre Direitos de antena, de resposta e de réplica política, a CRM estabelece no seu n.º 49 o seguinte:

- 1. Os partidos políticos têm o direito a tempos de antenas nos serviços públicos de radiodifusão e televisão, de acordo com a sua representatividade e segundo critérios fixados na lei.*
- 2. Os partidos políticos com assento na Assembleia da República, que não façam parte do Governo, nos termos da lei, têm o direito a tempos de antena nos serviços públicos de radiodifusão e televisão, de acordo com a sua representatividade para o exercício do direito de resposta e réplica política às declarações políticas do Governo.*
- 3. O direito de antena é também garantido a organizações sindicais, profissionais e representativas das actividades económicas e sociais, segundo critérios fixados na lei.*
- 4. Nos períodos eleitorais, os concorrentes têm direito a tempos de antena, regulares e equitativos, nas estações de rádio e televisão públicas, de âmbito nacional ou local, nos termos da lei.*

É neste âmbito que, durante os períodos eleitorais, a Comissão Nacional de Eleições tem aprovado regulamentos no que concerne à distribuição dos tempos de antena na radiodifusão sonora e visual, pelos candidatos, partidos políticos, coligações de partidos políticos e grupos de cidadãos proponentes concorrentes. Fê-lo nas últimas eleições presidenciais, legislativas e provinciais, em Outubro de 2014, através da deliberação n.º 60/CNE/2014, de 9 de Julho.

2.6.2. Parecer prévio à decisão de licenciamento de canais privados de televisão e rádio

O n.º2 do artigo 50º da CRM determina que cabe ao CSCS emitir um parecer prévio à decisão de licenciamento de canais privados de televisão e rádio.

Com efeito, o Relatório do Mandato do CSCS entre 2009 e 2014 afirma que o GABINFO submeteu, para apreciação neste domínio, um total de 45 pedidos de licenciamento de rádios e televisões (em 2010) e 27 (em 2011), bem como de expansão (retransmissão) de sinal¹⁷.

2.7. ENTIDADES REGULADORAS

2.7.1. Controlo por parte do Governo

Um recente estudo, produzido pelo CIP-Centro de Integridade Pública (Abril de 2016), afirma que Moçambique não tem tradição em termos conceptuais do que são entidades reguladoras independentes, o que poderia ser conseguido por intermédio da elaboração e aprovação de uma lei-quadro que indicasse as principais características de que as mesmas deveriam, obrigatoriamente, estar investidas, para que tal fosse assim consideradas.

Dá como exemplos de entidades reguladoras: o Banco de Moçambique, Conselho de Regulação de Águas, o Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique, Instituto Nacional de Aviação Civil de Moçambique, Instituto de Supervisão de Seguros de Moçambique, entre outras.

Acentua o mesmo documento não existir, nestas entidades reguladoras, uma separação entre a esfera política e a esfera económica, recomendando que a entidade reguladora deverá demarcar-se, completamente, de quaisquer considerações de ordem política e desempenhar a sua actividade, tendo apenas

¹⁷Listagem que se torna desnecessária para efeitos deste trabalho.

presente aspectos de competência técnica comprovada e os limites de ordem legal que lhe são inerentes. Esta recomendação é consequência da constatação de que uma das características principais nas entidades reguladoras moçambicanas ser o controlo que o Governo exerce sobre as mesmas, pelo que:

*Na legislação que as rege, o **Executivo aparece sempre a exercer a tutela através do ministro que superintende a respectiva área** e o ministro das Finanças, invariavelmente. A tutela é uma forma de intromissão no funcionamento das entidades reguladoras e enfraquece o seu poder de actuação (...)*¹⁸.

2.7.2. Independência da entidade reguladora

O n.º3 do artigo 35 da Lei da Imprensa preconiza que na realização dos seus objectivos, o Conselho Superior da Comunicação Social é **independente**, observa a Constituição e a presente lei.

Fazendo-se uso do direito comparado,

(i) os Estatutos da ERC-Entidade Reguladora para a Comunicação Social¹⁹ - entidade portuguesa homóloga ao CSCS - vão mais longe na necessidade de se enfatizar a necessidade de equidistância entre a actuação dos seus membros e do poder instituído, dispondo no artigo 4º, cuja epígrafe é **Independência**, que a

*ERC é independente no exercício das suas funções, definindo livremente a orientação das suas actividades, sem sujeição a quaisquer directrizes ou orientações por parte do poder político, em estrito respeito pela Constituição e pela lei*²⁰.

¹⁸ Boletim do CIP, pág. 4

¹⁹Substituiu em Portugal a Alta Autoridade para a Comunicação Social, criada através da Lei n.º43/98, de 6 de Agosto.

²⁰Naquele dispositivo legal anteriormente citada, sobre a Alta Autoridade para a Comunicação Social, a redacção sobre a natureza do órgão era menos exigente, limitando-se a dispor que A Alta Autoridade é um órgão independente que funciona junto da Assembleia da República, dotado de autonomia financeira.

(ii) os Estatutos dos Magistrados Judiciais²¹ acentuam, igualmente, a sua **Independência** ao dispor no artigo n.º4 da Lei n.º 7/2009, de 11 de Março, que os magistrados judiciais julgam apenas segundo a Constituição, a lei e a sua consciência, **não estando sujeitos a ordens ou instruções**, salvo o dever de acatamento pelos tribunais inferiores proferidas, em via de recurso, pelos tribunais superiores.

2.7.3. Competências adicionais

Um estudo produzido em 2008 pelo Gabinete de Informação (GABINFO)²², intitulado **Documento Preliminar do Grupo Restrito sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão**, sugere que ao CSCS sejam atribuídas competências adicionais para:

- (i) fiscalização e monitoramento dos termos das licenças atribuídas, sendo estas retiradas da competência do GABINFO;
- (ii) A aplicação de sanções e penalizações pelas violações, retirando-as do GABINFO e do INCM – Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique;
- (iii) Ser ouvido em relação ao lançamento de concursos públicos para atribuição de licenças;
- (iv) A organização do processo de nomeação de directores gerais das empresas públicas (retirar estas competências ao GABINFO).

²¹Os Estatutos dos Magistrados Judiciais foram promulgados em consequência da CRM consagrar, como princípios, que a magistratura judicial se rege por estatuto específico e por regras de auto-governo, impondo-se que por lei se regulamentem tais princípios basilares, de tal modo que resultem devidamente salvaguardadas e garantidas, a isenção e a dignidade da magistratura judicial. O mesmo exercício não foi extensivo ao CSCS o qual, desde 1991, aguarda que a Assembleia da República aprove a sua Lei Orgânica.

²²Esta instituição, adstrita ao Gabinete do Primeiro Ministro, passou a ter parcialmente algumas das competências do Ministério de Informação, extinto em 1991 com a promulgação da Lei da Imprensa.

Para que estas tarefas sejam realizadas, de forma adequada pelo CSCS, o documento recomenda que o processo através do qual os membros do CSCS são nomeados seja alterado, por forma a torná-lo num órgão mais operativo, menos partidário e isento de conflito de interesses (MÁRIO, 2012:73).

2.8. MODELOS DE REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

2.8.1. Tipos de Regulação no Sector da Comunicação Social

Sobre os modelos de regulação no sector da comunicação social, CABRAL²³ traz à colação um estudo no qual descreve as suas principais características, que nos ajudam a compreender que tipo de regulação poderá ser a mais adequada à nossa realidade.

Em termos amplos, a regulação significa a operação de legislação ou regulamentação de uma qualquer realidade social (SANCHES, 2000:5).

Uma das formas de regular a actividade da comunicação social é a auto-regulação. Falando em termos genéricos, MOREIRA (1997:89) aponta os três principais traços característicos da auto-regulação:

2.8.2. Auto-regulação

A auto-regulação é uma forma de regulação, e não ausência dela, tratando-se de uma forma de regulação colectiva, salientando que não há auto-regulação individual; segundo, que a auto-regulação envolve uma organização colectiva que estabelece e impõe aos seus membros certas regras e certa disciplina; em terceiro lugar, é uma forma de regulação não estadual. Assim, sobre este assunto FIDALGO (2006:470) defende que

²³Dada a sua pertinência e actualidade, suportamo-nos, em grande parte nesta secção, na dissertação de Mestrado de CABRAL, intitulada “A regulação da comunicação social: auto ou hetero-regulação?”, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, disponível em: <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63867/2/Redaao%20final.pdf>

*a auto-regulação da comunicação social corresponde a um **processo livre e voluntário** em que os protagonistas directos da actividade dos meios de comunicação social controlam as suas actividades, em moldes susceptíveis de garantir que ela se ajuste aos princípios e valores éticos decorrentes da sua responsabilidade social.*

Na comunicação social, a auto-regulação realiza-se através de um conjunto de iniciativas, acordos, organismos e práticas, que possuem dois traços em comum (AZNAR, 2005:135):

Em primeiro lugar, todos os autores partilham, pelo menos, como um dos seus objectivos fundamentais a promoção dos bens internos da comunicação, fazendo assim com que a actividade dos media se ajuste mais aos seus valores e normas próprias.

Em segundo lugar, tanto a sua implementação como o seu funcionamento e eficácia são o resultado da livre iniciativa e do compromisso voluntário dos agentes que intervêm no processo da comunicação, ou seja, dos proprietários e gestores das empresas de comunicação tanto públicas como privadas, dos jornalistas e outros profissionais dos media e do público em geral.

Assim, a auto-regulação nasce do compromisso voluntário dos agentes que participam na comunicação e destina-se a complementar a sua liberdade com uma utilização responsável da mesma e acima de tudo, essencialmente orientada pelos valores e finalidades próprias da comunicação social. Não se trata de colocar a comunicação social ao serviço de nenhuma causa.

Quanto mais a comunicação for regulada pelos próprios actores e mais orientada pelos seus valores e bens internos, menos sujeita estará a interesses e fins alheios, sendo por conseguinte mais livre. Desta forma, a liberdade dos media é complementada com uma exigência estável de responsabilidade que reforça as normas de uma comunidade orientada pelos seus valores e bens internos.

Um dos exemplos da auto-regulação consiste na constituição de um Código Deontológico dos Jornalistas²⁴, um instrumento aprovado voluntariamente por profissionais de comunicação social, por via das suas organizações sócio-profissionais.

REIS (2010:3)²⁵ afirma, por seu lado, que a auto-regulação, que no contexto brasileiro, tem sido defendida actualmente pela Associação Nacional de Jornalismo, é uma modalidade de regulação que leva em conta **a produção de códigos deontológicos, de moral, ética e costumes por parte dos próprios regulados**, que aderem voluntariamente a esses conjuntos de regras e sanções.

Uma vantagem considerada para este modelo é o de que os regulados terão liberdade em estabelecer o quadro normativo e as instâncias de regulação e apelo que julgarem mais adequadas, desde que umas e outras sejam comprovadamente suficientes para proteger os direitos fundamentais.

Apesar das vantagens que este modelo de regulação apresenta, a sua aceitação não é unânime, existindo vozes que apontem para outro tipo de regulação. Surge, assim, a possibilidade de uma nova forma de regulação, a hetero-regulação ou regulação pública.

2.8.3. Hetero-regulação ou regulação pública

A hetero-regulação consiste num conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionadas através dos quais o Estado, por si ou por delegação, determina, controla ou influencia o comportamento dos regulados, tendo em vista evitar os efeitos desses comportamentos que sejam lesivos aos interesses socialmente legítimos e orientá-los em direcções socialmente desejáveis.

²⁴Ainda não estabelecido em Moçambique. Em Portugal, foi uma iniciativa do Sindicato dos Jornalistas.

²⁵Trabalho de conclusão da disciplina “Instituições Políticas e Regulação”, Abril de 2010; disponível em: <https://chacombolachas.wordpress.com/2010/11/11/a-regulacao-da-comunicacao-social-%E2%80%93-o-caso-da-erc-portuguesa>

Na comunicação social, a hetero-regulação surge como uma intervenção do Estado para colmatar os erros do sistema, corrigindo-os ou preferencialmente evitando o seu aparecimento. Assim, às entidades reguladoras cabe, de forma proactiva, monitorizar o cumprimento das normas aplicáveis ao sector, garantindo também a satisfação dos direitos eventualmente violados.

Este é, em nossa opinião, o modelo moçambicano de regulação que deveria ser levado a cabo pelo CSCS.

Contudo, a regulação administrativa não é o único modelo que podemos encontrar na hetero-regulação. De facto, mais concretamente, na intervenção estatal sobre os próprios órgãos de comunicação, FIDALGO (2006:375) entende que a sua presença reguladora faz-se sentir a outros níveis mais específicos. São eles, na sua qualidade de proprietário, de financiador e de legislador. Enquanto proprietário e prestador directo de serviços, o Estado tem o controlo dos serviços públicos de rádio, televisão e agência noticiosa, no caso do nosso País, a “Rádio Moçambique”, a “Televisão de Moçambique” e a “Agência de Informação de Moçambique”.

Apossee a gestão de um serviço público de rádio, televisão e agência noticiosa, por parte do Estado não se restringem à prestação de um serviço universal à comunidade que eventualmente poderia não ser assegurado pelo livre funcionamento do mercado, ela tem também como propósito assumido a regulação do sector, uma vez que dela se espera (como serviço público) que funcione de modo exemplar relativamente ao papel social que cabe aos media (SILVA, 2007:96).

Contudo, a dependência de apoios financeiros oriundos do poder político, distorce com facilidade as intenções, prejudicando a liberdade e a isenção editorial ou abrindo mesmo caminho à instrumentalização política.

Por fim, é na qualidade de legislador que o Estado mais activamente se revela como agente regulador da comunicação social, fixando as regras do seu funcionamento. Assim, a hetero-regulação poderá

ser política quando os processos de controlo ou de fiscalização da actividade da comunicação social são consagrados em leis gerais emanadas da Assembleia da República ou mesmo do próprio Governo.

Neste tipo de regulação, o órgão regulador parece estar sempre sujeito a orientações ou sob a tutela de uma entidade política, como aliás afigura acontecer no CSCS.

Para além da hetero-regulação administrativa e política, podemos também, falar da regulação judicial. A hetero-regulação judicial consiste numa intervenção a posteriori sobre actos lesivos dos direitos e liberdades, levados a cabo através das decisões dos tribunais.

Todavia, a regulação da comunicação social não é apenas levado a cabo pela auto-regulação através dos próprios profissionais dos media, ou pela hetero-regulação através da intervenção estadual. Poderá ser possível uma forma diferente de regulação que acrescerá a esses dois. Deste modo, falar-se-á da co-regulação.

2.8.4. Co-regulação

De forma genérica, a co-regulação consiste **na utilização de mecanismos de iniciativas ou natureza pública, mas ao mesmo tempo independentes e não politizados**. Aqui os objectivos ou instrumentos bases da regulação são delineados pelo poder público, (legislador, governo, ou entidade reguladora) incitando os regulados a participarem na definição e aplicação das regras necessárias ao bom funcionamento do mercado e à salvaguarda dos direitos fundamentais.

Dentre os exemplos de co-regulação na comunicação poder-se-ão citar possíveis acordos²⁶ entre os operadores nacionais de televisão no que respeita à divulgação de imagens violentas ou a protecção de menores e da dignidade humana nos serviços audiovisuais.

²⁶ Estes acordos ainda não foram estabelecidos em Moçambique, existindo exemplos no âmbito da regulação portuguesa.

Na óptica de AZNAR (2005:127), a co-regulação resulta da combinação da regulação da comunicação social pelo Estado e pela auto-regulação levada a cabo pela sociedade civil. A co-regulação acarreta assim as vantagens do seu carácter público, sem os seus inconvenientes, ou seja, contaríamos com a eficácia do seu carácter e dimensão públicas, dispondo dos correspondentes fundos económicos e da capacidade sancionadora. Segundo o mesmo autor, a actividade de co-regulação inclui, de forma alternativa ou cumulativa, a definição conjunta e participada de normas, a criação de entidades de auto-regulação para aplicação de normas definidas pelo legislador e a criação de entidades reguladoras, ou fóruns especializados dentro destas, com a participação directa dos regulados. Sobre as vantagens da co-regulação relativamente à auto-regulação, AZNAR (2005:128) defende que a primeira

(...) teria algumas vantagens em relação à auto-regulação, por se tratar de órgãos cuja gestão e tomada de decisões estariam nas mãos de pessoas independentes mais ou menos próximos do âmbito da comunicação, sem os vínculos próprios da política. A sua natureza particular, a meio caminho entre a regulação pelo Estado e pela auto-regulação, permitir-lhe adaptar-se às peculiaridades das decisões em jogo, adquirindo um estatuto quase jurídico em alguns casos e permanecendo no campo das recomendações de carácter ético noutros.

No nosso entender, o modelo apropriado para Moçambique parece-nos ser o da hetero-regulação, embora num contexto em que o CSCS deve deixar de estar sob influência do poder político, o que implica que deve ser um órgão constituído de modo a que garanta a sua protecção de quaisquer interferências, quer de natureza política, quer de natureza financeira.

III. METODOLOGIA DE PESQUISA

Para o presente trabalho, adoptámos a pesquisa descritiva. Tal como se sabe, esta pesquisa envolve a recolha de técnicas usadas para especificar, delinear ou descrever fenómenos que ocorrem de forma natural, sem manipulação experimental. No caso vertente, recorreremos a uma pesquisa bibliográfica sobre assuntos com relevância para o desenvolvimento do presente Trabalho, no caso mais concreto os relatórios do CSCS. Adicionalmente, levamos a cabo um levantamento e análise do quadro jurídico-legal em vigor no País, principalmente a Lei da Imprensa e Estatuto Orgânico do CSCS. Por fim, procedemos à interpretação jurídica da Constituição (art. 50º), da lei nº 18/91, de 10 de Agosto (Lei de Imprensa) e do diploma ministerial nº 86/98, de 15 de Julho (Estatuto Orgânico do CSCS), como forma de levantarmos a discussão sobre a problemática da regulação da Comunicação Social em Moçambique.

IV.

4.1. Equidistância em Relação ao Poder Político

Desde a sua criação, o CSCS teve cinco mandatos: o primeiro entre 1992 e 1996; o segundo entre 1996 a 2003; o terceiro entre 2003 a 2008, o quarto entre 2009 e 2014 e o mandato actual, o quinto, a vigorar entre 2015 e 2020.

Nos termos do n.º1 do artigo 38º da Lei da Imprensa, o presidente do CSCS é nomeado pelo Presidente da República, o qual é simultaneamente não só o Chefe do Executivo, como também é o Presidente da Frelimo, o partido governamental com a bancada maioritária na Assembleia da República, desde as primeiras eleições multipartidárias em 1994; um segundo membro do CSCS é também nomeado pelo Chefe do Estado.

O artigo 38º determina igualmente o modo como os restantes membros são eleitos ou nomeados para integrar a composição do CSCS. Assim, dos três jornalistas que representam esta classe profissional, estes são eleitos pelo Sindicato Nacional de Jornalistas²⁷, sendo invariavelmente, profissionais de órgãos controlados, directa ou indirectamente, pelo Governo, nomeadamente da “Televisão de Moçambique (TVM)”, “Rádio Moçambique (RM)” e jornais “Notícias” ou “Diário de Moçambique”²⁸.

Dos quatro elementos, eleitos pela Assembleia da República - segundo o sistema proporcional do método de Hondt -, três são da Frelimo e um quarto da Renamo; nos três últimos mandatos a oposição (Renamo) só tem conseguido indicar um só elemento.

²⁷Anteriormente, designava-se por ONJ-Organização Nacional de Jornalistas, uma organização de massas criada e mantida pela Frelimo, durante o sistema monopartidário.

²⁸A “TVM” e “RM” são empresas públicas, cujos presidentes do conselho de administração (directores gerais) são nomeados e exonerados pelo Governo; o diário “Notícias” pertence à “Sociedade Notícias, SA”, cujos accionistas principais são o Banco de Moçambique (banco central e órgão regulador do sector bancário) e as empresas com capitais públicos Petromoc e Emose; por último o “Diário de Moçambique”, sediado na Beira, é pertença em 40% do Estado.

Um 10º membro é nomeado pelo Conselho da Magistratura Judicial, órgão chefiado pelo presidente do Tribunal Supremo, este por sua vez também nomeado pelo Presidente da República.

Resta, então, um 11º representante das empresas jornalísticas. Contudo, no mandato de 2009-2014, quem representou a classe empresarial da comunicação social, foi a Sociedade Notícias, SA, por intermédio do seu administrador delegado. Ou seja, no último mandato (2009-2014), dos 11 membros integrantes do CSCS só um dos integrantes – o da Renamo – é que não teria que prestar contas ao Governo. Qualquer voto seu, em qualquer deliberação, que fosse contrária à maioria, seria sempre um voto vencido.

Portanto, dos 11 membros que compuseram o CSCS entre 2009 e 2014, dez tiveram uma relação directa ou indirecta com o poder político. Daí concluirmos que o CSCS não afigura ser independente em relação ao poder político, dada a relação de dependência à nomeação e/ou à indicação dos seus membros.

Sobre esta dependência política, CHICHA e POHLMANN (2010:133) afirmam que o CSCS (...) ainda não é um órgão com aprovação consensual, sendo acusado em vários círculos de favorecer nas suas decisões o partido no poder, pelo que

*Por exemplo, aquando da discussão do pacote eleitoral em 2006, a Frelimo defendia que os membros da Comissão Nacional de Eleições deviam, de entre outras possibilidades, ser escolhido entre os funcionários do CSCS. Ora, esta proposta foi recusada pela Renamo, para quem o CSCS não passava de um **mero prolongamento da Frelimo**. Esta constatação da Renamo baseava-se no facto de o presidente e o vice-presidente²⁹ (sic) do CSCS serem indicados pelo Presidente da República, num contexto em que a desconfiança entre as principais forças políticas no país ainda é bastante forte e, sobretudo, no qual a **obediência política continua a ser condição básica para ser nomeado ou para se manter no cargo**.*

²⁹Não existe a figura de vice-presidente no estatuto do CSCS.

Pelo mesmo diapasão, MÁRIO (2012:38) reconhece que o CSCS

denota sujeição a um forte controlo político, através de uma maior representação do Parlamento, em relação à própria comunicação social, o que torna o órgão fortemente dependente do Presidente da República e do partido maioritário no Parlamento (...).

4.2. Promulgação de Dispositivos Legais, nos Termos da CRM

De modo recorrente, a Constituição da República e a Lei de Imprensa enfatizam que o CSCS aja ou emita pareceres, nos termos da lei, a qual deve descrever em pormenor os poderes e funcionamento deste órgão.

Ora, desde que o CSCS entrou em funcionamento, a referida legislação complementar à CRM e à Lei da Imprensa, com excepção do Diploma Ministerial n.º86/98, de 15 de Julho, nunca existiu.

A consequência deste vazio legal faz com que as deliberações e decisões do Conselho não são baseadas em princípios e regulamentos claros e do domínio público, nomeadamente dos jornalistas (MÁRIO, 2012: 36-7).

4.2.1. Vazio legal

O n.º2 do Diploma Ministerial n.º86/98 de 15 de Julho alista as seguintes atribuições do CSCS:

- a) Assegurar o exercício do direito à informação e à liberdade de imprensa;*
- b) Garantir a independência e imparcialidade dos órgãos de informação do sector público bem como a autonomia dos profissionais do sector;*
- c) Velar pelo rigor e objectividade no exercício da actividade profissional na área da imprensa;*
- d) Assegurar os direitos de antena e de resposta referidos nos artigos 12 e 33 da Lei da Imprensa;*

- e) *Zelar pela defesa e promoção da cultura e personalidade nacionais;*
- f) *Velar pela transparência das regras económicas que regem a actividade informativa;*
- g) *Agir na defesa do interesse público;*
- h) *Velar pelo respeito da ética social comum.*

MÁRIO (2012:37) refere que tais normas éticas não são especificadas e o CSCS não estabeleceu quaisquer mecanismos de consulta com jornalistas ou aproximou-se deles para discutir um código de conduta no qual tais normas éticas pudessem ser definidas e acordadas.

4.2.2. Sem direitos nem regalias

O artigo 12 do Diploma Ministerial n.º86/98, de 15 de Julho estabelece que os membros do Conselho têm os ***direitos e regalias inerentes ao estatuto que lhes for atribuído pelo Conselho de Ministros.***

No entanto, desde que este Diploma foi promulgado, há portanto há 18 anos, não foram atribuídos nem os direitos nem as regalias devidas aos membros do CSCS, com excepção do passaporte diplomático, por força do Decreto n.º 48/2006, de 28 de Dezembro, que regula a sua emissão e atribuição³⁰.

³⁰Desde o ano 2001, portanto há 15 anos, que os membros do CSCS têm vindo a receber mensalmente um subsídio denominado “senhas de presença”, no valor de 3.500,00 MT. Esta constitui a única remuneração atribuída aos membros deste órgão revestido de dignidade constitucional. De cada vez que um novo elenco toma posse (ocorreu em 2003, 2009 e 2015) é solicitada a revisão destes valores, à qual, invariavelmente, a Direcção Nacional do Orçamento emite um despacho informando sobre a sua manutenção. Sobre o pedido de atribuição de subsídios de representação ao presidente do CSCS, a mesma Direcção informou a 27 de Julho de 2009, que o presidente do CSCS não faz parte da Tabela «A» anexa ao Despacho Presidencial n.º5/INT/2006, de 5 de Julho, onde são definidos os vencimentos dos Dirigentes Superiores do Estado, não lhe assistindo por isso o direito ao subsídio de representação.

4.3. Intervenção na Nomeação e Exoneração dos Directores Gerais

A CRM dispõe no seu n.º3 do artigo 50º que

O Conselho Superior da Comunicação Social intervém na nomeação e exoneração dos directores gerais³¹ dos órgãos de comunicação social do sector público, nos termos da lei.

Por outras palavras, o CSCS deve, efectivamente e por imperativo da CRM, intervir na nomeação e exoneração dos directores gerais dos órgãos de comunicação social do sector público, nomeadamente dos presidentes dos conselhos de administração da “TVM-Televisão de Moçambique”, “RM-Rádio Moçambique” e director geral da “AIM-Agência de Informação de Moçambique”.

Contudo, no Relatório do mandato 2009-2014, o CSCS faz constar nas Recomendações (pp 46) para que se

cumpra com o estipulado no artigo 50º da Constituição da República de Moçambique, no que toca à audição do CSCS, antes da nomeação de Presidentes do Conselho de Administração de órgãos de comunicação social públicos.

Ou seja, o Governo não tem cumprido com este comando da Constituição, tanto assim que a 18 de Dezembro de 2013, o Primeiro-Ministro empossou Jaime Alfredo Cuambe e Faruco Sadique Ibraimo como presidentes dos conselhos de administração da “Televisão de Moçambique” e “Rádio Moçambique”, respectivamente.

Ora, Jaime Cuambe e Faruco Sadique eram, no momento da nomeação, membros do CSCS. Uma vez mais, nem mesmo em circunstâncias em que os nomeados são membros do próprio Conselho, foi pedido qualquer parecer prévio ao CSCS.

4.3.1. Quem vigia o vigilante?

Esta situação originou, por outro lado, situações constrangedoras, durante as eleições presidenciais, legislativas e provinciais em

³¹Entenda-se por presidentes dos conselhos de administração (PCAs).

Outubro de 2014, no que diz respeito a deliberações emitidas pelo CSCS. De acordo com MÁRIO³²

*Ao longo dos últimos anos, com mais ou menos eficácia, duas entidades de media nacionais têm vindo a monitorar o desempenho da comunicação social, avaliando os seus níveis de profissionalismo e de conduta ética, em sede de cobertura eleitoral. São elas a MISA Moçambique e o **Conselho Superior da Comunicação Social (CSCS)**.*

Desta vez, porém existe um problema evidente com o CSCS, que é o seguinte: todos os gestores de três órgãos de comunicação social (RM, TVM e Sociedade Notícias) são igualmente membros do CSCS, pois os jornalistas Jaime Cuambe e Faruco Sadique foram designados PCAs da TVM e da RM, em Dezembro de 2013, sem que antes tivessem sido desvinculados daquele órgão. Acresce que o jornalista Jorge Matine, Administrador-Delegado da Sociedade Notícias, é também membro do CSCS, em representação das empresas jornalísticas!

Questiona ainda MÁRIO se à luz deste quadro, vai alguém acreditar que as deliberações que o CSCS tomar a respeito da conduta daqueles órgãos públicos e ainda de outros órgãos de informação (concorrentes) obedecerão a critérios objectivos e imparciais?

Conclui o mesmo autor acima que

a manutenção dos presente status quo do CSCS, na senda de uma tendência geral de inutilização de instituições públicas, constitui uma afronta à Constituição e um desperdício de recursos públicos – financeiros e materiais – que deve ser questionado de forma veemente pelos cidadãos!

³²MÁRIO, T.V. Comunicação Social e eleições: quem vigia o vigilante? SAVANA. Maputo:19.Setembro.2014. pp 14-15

4.4. Novo Modelo na Composição do CSCS

Recentes acontecimentos políticos ao nível da Assembleia da República, entre o MDM e a Renamo, inviabilizaram a eleição, durante quase um ano, dos seus quatro representantes para o CSCS, provando a ineficácia sobre os termos da sua actual composição³³.

Citado pela Rádio Moçambique³⁴ sobre esta situação, o presidente do CSCS disse estar este órgão *paralisado, devido a divergências entre as bancadas dos partidos no Parlamento sobre a representatividade, facto que ditou o adiamento da eleição dos membros deste órgão*.

De igual modo, a ausência de uma organização associativa entre as empresas jornalísticas, devido à falta de entendimento corporativo entre si, determinou, igualmente, a falta de indicação, em tempo oportuno, de um seu representante na composição do CSCS³⁵.

Mesmo sobre os três representantes dos jornalistas, eleitos pelas respectivas organizações profissionais, a prática tem demonstrado que estes representantes dos jornalistas têm sido, invariavelmente, eleitos por uma só organização profissional, o Sindicato Nacional de Jornalistas. Recentemente, uma outra organização sócio-profissional, designadamente a Associação Moçambicana do Jornalismo Judiciário, tem vindo a reivindicar a ilegitimidade destas eleições exclusivamente feitas pelo SNJ, por considerarem não ser este o único órgão representativo dos jornalistas moçambicanos. Com efeito, o n.º1 do artigo 38 da Lei da Imprensa, sobre Composição dos membros do CSCS, refere designadamente:

³³A MDM reivindicava um lugar. Foi imposta a “ditadura” do voto entre as bancadas da Frelimo e da Renamo, inviabilizando-se a pretensão do MDM em eleger um seu representante no CSCS.

³⁴AIM, “Nyusi designa Paulina Chiziane para membro do CSCS”, 11.Agosto, 2015: Maputo, disponível em 7 de Maio de 2016 em <http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/10767411082015201018.html>

³⁵Foi necessário que o GABINFO organizasse um encontro entre as mais representativas empresas jornalísticas, sediadas em Maputo, para que elegessem um seu representante, para integrar a composição do CSCS, no presente mandato entre 2015 e 2020.

Três representantes dos jornalistas, **eleitos pelas respectivas organizações profissionais** e não exclusivamente o SNJ.

Em face da situação acima descrita, o CSCS (mandato de 2015-2020) funcionou, praticamente no primeiro ano da sua actividade - desde Março de 2015, quando da tomada de posse do seu presidente -, com menos cinco dos seus onze membros, sem que estivesse reunida a totalidade dos seus membros para deliberar, nos termos da lei.

Apenas a 11 de Março de 2016, o Chefe do Estado conferiu posse aos membros em falta, eleitos pela Assembleia da República, bem como ao representante das empresas jornalísticas.

4.5. Sanções Pecuniárias ou Suspensão por Incumprimento de Deliberações

O artigo 33 da Lei da Imprensa, sobre Direito de resposta, preconiza, no seu n.º1, que

toda a pessoa singular ou colectiva ou organismo público que se considere lesado pela publicação, transmissão radiodifundida ou televisiva, de referências inverídicas ou erróneas susceptíveis de afectar a integridade moral e o bom nome do cidadão, tem o direito de resposta.

Contudo, a inexistência de normas sancionatórias que possam ser aplicadas contra o não acatamento das deliberações constitui um défice normativo no CSCS, se não vejamos:

De acordo com o Relatório do CSCS em 2011, foi produzida uma deliberação

*contra o semanário "Savana" por se considerar que a publicação da notícia (sic), nos termos em que o fez viola os deveres dos jornalistas previstos na alínea a), b), c) e d) do artigo 28 da Lei n.º18/91, de 10 de Agosto, uma vez que não foi observado o princípio do contraditório. **E por causa de o jornal ter-se recusado a publicar a deliberação do CSCS e o exercício do direito de resposta do Sr. José J. P.***

da Silva Ribeiro, o processo foi enviado à Procuradoria-Geral da República para os devidos efeitos.

Vejamos a seguinte afirmação, da autoria do presidente do CSCS³⁶:

(...) O CSCS não deve, nem pode, nos termos da lei, impor qualquer regra aos órgãos de comunicação social, cabendo-lhe, como é da lei, aconselhar, recomendar, sendo importante a pressão do público, destinatário da informação divulgada.

a qual teve, por sua vez, o seguinte comentário por parte do representante, no CSCS, do Conselho Superior da Magistratura Judicial, juiz José Macaringué:

*Parece mesmo que será necessário conferir ao CSCS poderes para responsabilizar directamente os órgãos que procedam de modo que viole a lei (...) e, ao mesmo tempo, **tornar o CSCS num órgão regulador.***³⁷

Usando do direito comparado³⁸ a Entidade Reguladora para a Comunicação Social em Portugal preconiza que constitui *contra-ordenação, punível com coima de 5.000 euros a 50.000 euros, a inobservância na recusa do direito de resposta (...).*

Em nosso entender, para além de intentar acções judiciais em casos de violações da lei vigente, ao CSCS devem ser conferidas normas bastantes, para

- (i) suspender a publicação de jornais ou revistas, de transmissões ou a difusão de programas audiovisuais ou*

³⁶Escrita pelo presidente do CSCS a 13 de Abril de 2016, na página oficial do Conselho na rede social “Facebook”, em resposta à veiculação de imagens tidas como violentas, na comunicação social moçambicana quando do assassinato do procurador Marcelino Vilanculos.

³⁷Transcrita da página do juiz José Macaringue, no “Facebook”, inserida a 13 de Abril de 2016, em resposta às afirmações acima do presidente do CSCS, acerca das imagens do assassinato do Procurador Marcelino Vilanculos.

³⁸Artigos 59 e 70 da Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (Estatutos da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social)

*de rádio até um prazo de sete edições no caso de infracção reiterada*³⁹;

- (ii) *Praticar oficiosamente ou a pedido de um interessado medidas cautelares para garantir a eficácia da decisão final do CSCS, nomeadamente a suspensão temporária da actividade, a prestação de garantias e suspensão temporária do produto informativo em causa até seis meses.*

Deverá poder ainda impor sanções pecuniárias até 100 vezes o salário mínimo nacional em vigor, por cada dia de atraso na execução das suas deliberações, em face do incumprimento por parte dos órgãos de comunicação⁴⁰, para o qual, para ter força vinculativa, deverá

- (i) *Emitir instruções genéricas obrigatórias dirigidas aos operadores do sector com a finalidade de garantir o respeito e cumprimento da legislação vigente em matéria de comunicação social; e*
- (ii) *Publicar no Boletim da República as instruções referidas na alínea anterior*⁴¹.

4.6. Conferir Dignidade Institucional aos Membros do CSCS

A CRM, no seu n.º4 do artigo 50º, determina que a *lei regula a organização, a composição, o funcionamento e as demais competências do Conselho Superior da Comunicação Social.*

Contudo, desde 1991, ano em que foi adoptada a Lei da Imprensa e constituído o Conselho Superior da Comunicação Social, há portanto cerca de 25 anos e actualmente no 5º mandato, o único dispositivo legal adoptado para a vigência do funcionamento do

³⁹Constante na proposta de Lei à Revisão da Lei de Imprensa.

⁴⁰Igualmente na proposta de Lei à Revisão da Lei de Imprensa.

⁴¹Na proposta de Lei à Revisão da Lei de Imprensa.

CSCS é o Diploma Ministerial n.º 86/98, de 15 de Julho, designado Estatuto Orgânico do Conselho Superior da Comunicação Social, destinado principalmente a estabelecer as competências do presidente e os custos administrativos do CSCS.

Daí que entre os constrangimentos assinalados pelos diversos elencos do CSCS e reiterados no Relatório do CSCS (2014) constem a:

- (i) **ausência de uma Lei Orgânica** deste Conselho que regule a organização, a composição e demais competências do CSCS, nos termos do n.º 4 do art. 50º da CRM. Desde que o CSCS foi constituído em 1991, nunca teve uma Lei Orgânica⁴²;
- (ii) O mesmo Relatório refere ainda que o Conselho de Ministros não tem dado, por outro lado, qualquer relevância ao CSCS face à necessidade de reformulação do Estatuto Orgânico que contemple a renovação do quadro do pessoal daquela instituição;
- (iii) não tem aprovado a revisão do valor da senha de presença nem atribuído direitos e regalias inerentes ao estatuto de membros do Conselho, ***cuja apreciação se faz urgente***, conforme dispõe n.º 12 do Diploma Ministerial 86/98, de 15 de Julho, o que pode ter propiciado, de acordo com o referido Relatório o ***desinteresse, por parte dos membros, na participação de actividades daquele órgão***⁴³.

⁴²Contrariamente ao Conselho Superior dos Magistrados Judiciais (em 1991, no mesmo ano da publicação da Lei da Imprensa, através da Lei n.º 10/91, de 30 de Julho, que viria a ser revogada pela Lei n.º 7/2009, de 11 de Março) e ao Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (Lei n.º 22/2007, de 1 de Agosto).

⁴³Desde 2001 que a senha de presença mantém o mesmo valor: 3.500,00 MT/mês.

V. CONCLUSÕES

É de se concluir que as normas que criam e regem o funcionamento do CSCS não são bastantes e nem permitem que este órgão exerça as suas funções com eficácia.

Tal conclusão é derivada do facto de o Governo não ter, ao longo de quase 25 anos de existência, atribuído qualquer tipo de relevância ao CSCS.

Com efeito, desde 1998 que o Conselho de Ministros não aprova qualquer disposição normativa que permita ao CSCS, agir em conformidade com o estatuído na lei, nomeadamente no artigo 50º da CRM, na Lei da Imprensa e no diploma ministerial n.º86/98, de 15 de Julho.

Este vazio legal faz com que as deliberações e decisões do Conselho não sejam acatadas pelas direcções dos órgãos de comunicação social, por não ser baseadas em princípios e regulamentos claros do domínio público, nomeadamente dos jornalistas.

O Executivo chega a ponto de nem sequer respeitar o comando constitucional (art. 50º da CRM) de solicitar parecer prévio ao CSCS no respeitante à nomeação e exoneração dos directores gerais das empresas públicas do sector da comunicação social.

De igual modo, a actual composição dos membros do Conselho não permite a necessária equidistância na tomada de decisões em relação ao poder político, dada a sua forte dependência em relação ao Chefe do Estado, ao Governo e à Assembleia da República, o que propicia a sujeição a directrizes e orientações por parte de quem os nomeou ou os elegeu.

Por último, a ausência legal de poderes de imposição de sanções pecuniárias ou suspensão temporária da actividade, por incumprimento das suas deliberações, constitui igualmente uma lacuna que urge colmatar.

Este conjunto de constrangimentos faz com que o CSCS seja até aos dias de hoje, 25 anos após a sua criação, uma instituição destituída de qualquer utilidade pública.

VI. RECOMENDAÇÕES

Prestes a completar 25 anos de existência legal, e de modo a alterar o *status quo* a que o CSCS parece estar condenado, recomendamos:

- (i) Que, em próxima revisão da CRM⁴⁴, seja efectuada uma revisão ao artigo relativo ao CSCS, atribuindo-se-lhe o papel de regulação e fiscalização do sector da comunicação social, deixando de ser um mero órgão de disciplina e consulta;
- (ii) Em consequência da referida revisão na CRM, deverá ser adoptada uma Lei de Revisão à Lei da Imprensa, harmonizando-a com as novas atribuições e competências de órgão de regulação e de supervisão;
- (iii) Na Lei de Revisão à Lei da Imprensa⁴⁵, deverão constar novas competências ao CSCS, entre as quais de
 - (a) emitir instruções genéricas obrigatórias dirigidas aos operadores do sector com a finalidade de garantir o respeito e cumprimento da legislação vigente em matéria de comunicação social e fazendo-as publicar no Boletim da República, para ter força vinculativa;

⁴⁴Nos termos do artigo 293º da CRM, a Constituição só pode ser revista cinco anos depois da entrada em vigor da última lei de revisão (...); ora, a última foi efectuada em 2004, pelo que temporalmente nada obsta à sua revisão.

⁴⁵Segundo as disposições da nova proposta da Lei de Revisão à Lei da Imprensa, da autoria da comissão de trabalho, que envolveu o GABINFO e as organizações sócio-profissionais, finalizada em Abril de 2008 e então entregue ao Governo.

(b) sancionar os operadores da comunicação social que violem as normas constitucionais e legislativas do sector da comunicação social aplicando para o efeito multas e sanções a ser previstas na lei;

(v) O CSCS, enquanto órgão regulador e fiscalizador, deverá ser independente no exercício das suas funções, definindo livremente a orientação das suas actividades, sem sujeição a quaisquer directrizes ou orientações por parte do poder político, em estrito respeito pela Constituição e pela lei, pelo que

(vi) A composição dos seus membros deverá ser alterada, para ser aberta e transparente, não devendo ser controlada por qualquer partido político; do seu elenco devem fazer parte maior número de profissionais da comunicação social comparativamente à política, devendo ter proveniência por cada área jornalística, designadamente da imprensa escrita, da rádio e da televisão, e dois representantes das empresas jornalísticas, um representando o sector privado e um segundo do sector público. Deverão ser ainda integrados um representante da área da publicidade e um da defesa do consumidor.

(vii) O presidente do CSCS, no invés de ser nomeado pelo Presidente da República, deverá ser um magistrado judicial⁴⁶, com capacidade técnica para tomar decisões de modo independente, segundo *a Constituição, a lei e a sua consciência, não estando sujeito, a ordens ou instruções*⁴⁷ (...) do poder político;

(viii) Os membros eleitos e/ou nomeados para o CSCS deverão suspender as suas actividades profissionais, durante os cinco anos do mandato, sem prejuízo da contagem de tempo de serviço,

⁴⁶Direito comparado: Alínea a) do n.º 1 Art. 10º da Lei nº43/98, de 6 de Agosto, de Portugal: A Alta Autoridade para a Comunicação Social é constituída por um magistrado, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, que preside (...). A Alta Autoridade para a Comunicação Social precedeu em Portugal a actual Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

⁴⁷Nos termos do nº4 da Lei n.º 7/2009, de 11 de Março (Estatuto dos Magistrados Judiciais).

descontos para a Segurança Social e outros direitos profissionais conexos, para se dedicarem inteira e integralmente às suas funções no CSCS, deixando por consequência de ser remunerados pelos seus empregadores e mantendo-se, por conseguinte, equidistantes em relação aos órgãos de comunicação social de onde provêm, pelo que

(ix) Os membros do CSCS deverão ser remunerados, de acordo com a especial relevância das suas funções constitucionais; em nossa opinião, deverão ter um estatuto remuneratório equivalente ao dos deputados⁴⁸ da Assembleia da República⁴⁹, sendo a remuneração do presidente do CSCS, em especial, equiparada à dos presidentes das bancadas parlamentares da Assembleia da República, para além das demais regalias previstas na legislação atinente⁵⁰; e

(x) O Governo deverá cumprir com os comandos constitucionais no que respeita às atribuições do CSCS, para além de produzir legislação atinente à organização, a composição, o funcionamento e as demais competências do Conselho Superior da Comunicação Social, em falta desde 1991, ou seja há 25 anos.

⁴⁸Usamos novamente o direito comparado: n.º1 do Art. 17º da Lei nº43/98, de 6 de Agosto, de Portugal (Alta Autoridade para a Comunicação Social): Os membros da Alta Autoridade são remunerados de acordo com a tabela indicária e o regime fixados para o cargo de director-geral, tendo ainda regalias sociais do pessoal da Assembleia da República da República (...).

⁴⁹De acordo com a lei n.º31/2014, de 30 de Dezembro (Lei de Revisão da Lei do Estatuto, Segurança e Previdência do Deputado)

⁵⁰N.º2 do Art. 17º da Lei nº43/98, de 6 de Agosto, de Portugal: O presidente da Alta Autoridade tem direito a um abono de representação de valor percentual sobre o respectivo vencimento igual ao fixado para os presidentes dos grupos parlamentares da Assembleia da República.

FONTES CONSULTADAS

LEGISLAÇÃO:

Nacional

- Constituição da República de Moçambique, 1990 e 2004
- Lei n.º 7/2009, de 11 de Março (*Aprova o Estatuto dos Magistrados Judiciais e revoga a Lei n.º 10/91, de 30 de Julho*)
- Lei n.º 18/91, de 10 de Agosto (*Lei de Imprensa*)
- Lei n.º 31/2104, de 30 de Dezembro (*Lei de Revisão da Lei do Estatuto, Segurança e Previdência do Deputado*)
- Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro (*Lei do Direito à Informação*)
- Decreto n.º 48/2006, de 28 de Dezembro (*Regula a emissão e atribuição dos passaportes diplomáticos e de serviço*)
- Diploma Ministerial n.º 86/98, de 15 de Julho (*Estatuto Orgânico do CSCS*)
- Deliberação n.º 60/CNE/2014, de 9 de Julho (*Regulamento da distribuição dos tempos de antena na radiodifusão sonora e visual*)

Estrangeira

- Lei n.º 43/98, de 6 de Agosto (*Cria a Alta Autoridade para a Comunicação Social, em Portugal*), disponível em <http://erc.pt>
- Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro (*Estatutos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, de Portugal*), disponível em <http://erc.pt>

BIBLIOGRAFIA:

AZNAR, H. (2005). ***Comunicação Responsável***. Porto: Porto Editora.

BOURDON, J. (2006). ***Introdução aos Media***. Porto: Campo das Letras.

CHICHAVA, S. e POHLMANN, J. (2010). ***Uma breve análise da Imprensa moçambicana***. In L. de Brito, C.N. Castelo-Branco, S. Chichava e A. Francisco (orgs.) *Desafios para Moçambique*, pp 127-38. Maputo: IESE.

Da GRAÇA, M. (1996). ***Liberdade de Informação***. In “Fátima Ribeiro e António Sopa (orgs.) 140 anos de Imprensa em Moçambique, pp. 178-90. Maputo: AMOLP.

De VASCONCELOS, L. (1996). ***Algumas reflexões sobre a Imprensa Pós-Independência***. In “Fátima Ribeiro e António Sopa (orgs.) 140 anos de Imprensa em Moçambique, pp 191-98. Maputo: AMOLP.

FEIJÓ, J. (2010). ***Do Passado Colonial à Independência***. Maputo: Alcançe Editores.

FIDALGO, J. (2006). ***O lugar da Ética e da Auto-regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas***. Braga: Universidade do Minho.

LIMA, F. (1996). ***A Imprensa e a Democratização***. In *Fátima Ribeiro e António Sopa* (orgs.) 140 anos de Imprensa em Moçambique, pp 191-98. Maputo: AMOLP.

MACHADO, J. (2002). ***Liberdade de expressão. Dimensões Constitucionais da Esfera Política no Sistema Social***. Coimbra: Coimbra Editora.

MACHIANA, E. (2002). ***A Revista «Tempo» e a Revolução Moçambicana***: da Mobilização Popular ao Problema da Crítica na Informação, 1974-1977. Maputo: Promédia.

MAGAIA, A. (1996). ***Informação em Moçambique - A Força da Palavra***. Maputo: Publicações Notícias.

MÁRIO, T. V. (2012). ***Guia de Reforma das Políticas e Legislação da Comunicação Social em Moçambique***. Maputo: Friederich Ebert Stiftung

MÁRIO T.V. (2015). ***Independência dos Media – existe? In Existe Imprensa Independente?*** Lisboa: Escolar Editora.

MOREIRA, V. (1997). ***Auto-regulação Profissional e Administração Pública***. Coimbra: Almedina.

SANCHES, J. L. S. (2000). ***A regulação: história breve de um conceito***. Lisboa: Revista da Ordem dos Advogados.

DOCUMENTOS:

CIP-Centro de Integridade Pública (Abril de 2015). **Quadro Legal e Institucional das Entidades Reguladoras deve ser revisto urgentemente**. In *Transparência Newsletter*, edição n.º54/Abril 2016. Maputo: CIP.

CSCS (2014). **Relatório do Mandato 2009-2014**. Maputo: CSCS

GABINFO (2008). **Documento Preliminar do Grupo Restrito sobre a Elaboração dos Termos de Referência da Lei de Rádio e de Televisão**. Maputo

MACHEL, S. (1977). **Fazer da Informação um Destacamento Avançado da Luta de Classes e da Revolução**. In *Documentos do 1º Seminário Nacional de Informação*. 12 a 15 de Setembro de 1977. Maputo: Ministério da Informação da República Popular de Moçambique

PEÇAS JORNALÍSTICAS:

HUNGUANA, T. **Não podemos criar a ideia de há quem esteja isento de respeitar e cumprir a Constituição da República.** Maputo: *O PAÍS*: 4.5.2016. pp 4-5.

MÁRIO, T.V. **Comunicação Social e eleições: quem vigia o vigilante?** SAVANA. Maputo:19.9.2014. pp 14-5.

INTERNET:

AIM (11-08.2016) **Nyusi designa Paulina Chiziane para membro do CSCS.** 11.Agosto, 2015: Maputo, disponível 7 de Maio de 2016 em

<http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/10767411082015201018.html>

CABRAL, H. M. (2011), **A regulação da comunicação social: auto ou hétero-regulação?** Porto: Faculdade de Direito da Universidade do Porto, disponível em 4 de Maio de 2016 em

<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/63867/2/Redacao%20final.pdf>

MACARÍNGUE, J. (13/4/2016). **Crime violento na comunicação social.** Maputo: in *página pessoal José Macaríngué - Facebook*.

MÁRIO, T.V. (13/4/2016) **Crime violento na comunicação social.** Maputo: In *página do CSCS - Facebook*.

REIS, S.R.G. (2010), **Trabalho de conclusão da disciplina Instituições Políticas e Regulação**, Abril de 2010; disponível 6 de Maio de 2016 em:

<https://chacombolachas.wordpress.com/2010/11/11/a-regulacao-da-comunicacao-social-%E2%80%93-o-caso-da-erc-portuguesa>

- www.cscs.gov.mz



C.S.C.S. - CONSELHO SUPERIOR DA COMUNICAÇÃO SOCIAL: UM ÓRGÃO INÚTIL

MAPUTO 2022