

**PEDRO BRINCA**

pnbrinca@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-9548-290X>

**Universidade Nacional de Timor Lorosa'e, Dili, Timor-Leste/  
Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal**

## **A REGULAÇÃO DA COMUNICAÇÃO SOCIAL EM TIMOR-LESTE**

### **RESUMO**

A Constituição Portuguesa foi em grande parte adotada pelos novos países africanos de expressão portuguesa, que surgiram dos movimentos independentistas da segunda metade do século XX, assim como aconteceu com alguma da restante legislação destas novas nações. Também o quadro legal em Timor-Leste é baseado essencialmente na legislação portuguesa e nas suas adaptações pelos contextos africanos. Neste estudo, pretende-se compreender quais foram as preocupações e prioridades no processo de criação da moldura legislativa da comunicação social em Timor-Leste, que alterações foram introduzidas a partir das adaptações da legislação, que serviu de modelo e inspiração, e analisar as suas especificidades para verificar se refletem, eventualmente, uma ideologia resultante da aplicação a um contexto cultural diferente. Nesse sentido, é feita uma análise comparativa entre o quadro legal do setor da comunicação social em Timor-Leste, focando essencialmente na Lei n.º 5/2014, de 19 de novembro, Lei da Comunicação Social, e no Decreto-Lei n.º 25/2015, de 5 de agosto, que cria o Conselho de Imprensa e aprova o seu estatuto, e o dos restantes países e territórios de expressão portuguesa que têm adotado o modelo português como inspiração, recorrendo à legislação homóloga em vigor no momento de criação das leis timorenses.

### **PALAVRAS-CHAVE**

jornalismo; regulação; comunicação social; Timor-Leste

**ABSTRACT**

The Portuguese Constitution was largely adopted by the new Portuguese-speaking African countries that emerged from the independence movements of the second half of the 20th century, as was also the case of a significant part of the legislation of these new nations. The legal framework in East Timor is also based essentially on Portuguese legislation and its adaptations by African countries. In this study, the goal is to understand the concerns and priorities in creating the legislative framework for the media in East Timor. We aim to identify the changes were introduced during the adaptations of the legislation that served as a model and inspiration and analyze their specificities to determine whether they eventually reflect an ideology shaped by the application in a different cultural context. In this sense, a comparative analysis is conducted between the media sector legal framework in East Timor, primarily focusing on Law No. 5/2014, of November 19, Social Communication Law, and Decree-Law No. 25/2015, of August 5, which creates the Press Council and approves its statute, and the frameworks of other Portuguese-speaking countries and territories that have drawn inspiration from the Portuguese. This analysis uses the homologous legislation from the period when the Timorese laws were created.

**KEYWORDS**

journalism; regulation; media; East Timor

---

**INTRODUÇÃO**

Timor-Leste foi o primeiro Estado independente a nascer no século XXI. Situado no Sudeste Asiático, ocupa cerca de 15.000 km<sup>2</sup> de uma pequena ilha, que partilha com a Indonésia, e tem cerca de 1.300.000 habitantes. A independência foi alcançada em 2002, após quase três anos de administração internacional, que assegurou o fim de uma ocupação militar indonésia. Durante 24 anos de anexação pela força foram cometidas atrocidades contra a dignidade e a vida humana a níveis que prefiguram uma tentativa de genocídio.

O território havia sido ponto de chegada dos navegadores portugueses em 1515, que ali assentaram portos de comércio, a exemplo do que aconteceu um pouco por toda a Ásia e África. Tornou-se, entretanto, colônia portuguesa, fazendo com que o império português se estendesse “do Minho a Timor”. Esta realidade começou a desmoronar-se, fundamentalmente, com a ação dos movimentos independentistas que surgiram após o final da II Guerra Mundial. Já depois da revolução portuguesa de 25 de Abril de 1974, surgiram alguns partidos no território de Timor

e, após violentos confrontos internos, a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente acabou por declarar unilateralmente a independência, a 28 de novembro de 1975.

Durou pouco este sentimento de independência, nem dando tempo à concretização do processo de reconhecimento pela comunidade internacional. Uma semana depois, um forte dispositivo militar indonésio atacava Díli e iniciava um processo de extermínio da população, que levou à morte de cerca de um terço dos habitantes, entre 200.000 e 300.000 timorenses. A resistência armada no interior do território, a rede clandestina a operar no seio do ocupante e uma forte estratégia diplomática junto dos centros de poder mundial, nomeadamente na Organização das Nações Unidas, levou finalmente a Indonésia a aceitar referendar a anexação, com supervisão internacional.

A realização de um referendo, a 30 de agosto de 1999, resultou numa larga vitória dos defensores da independência, com 78,5% dos votos expressos. Após quase três anos de administração das Nações Unidas, através da Missão Transitória das Nações Unidas para Timor-Leste, Timor-Leste veria finalmente a sua bandeira subir no mastro a 20 de maio de 2002, ao som do hino nacional, “Pátria, Pátria”, recolhendo amplo reconhecimento internacional. Iniciava-se o processo de construção de uma nova nação, quase a partir do zero, tal o nível de destruição que a potência ocupante deixou aquando da sua retirada.

Para se erguer, Timor-Leste contou com o apoio da comunidade internacional, com especial destaque para o que foi prestado por Portugal, que, mais do que a potência administrante do território até então, tinha criado laços de solidariedade durante a luta diplomática da resistência, facto bem patente na escolha da língua portuguesa como um dos dois idiomas oficiais do novo país. Nascido em plena era tecnológica de globalização da informação, Timor-Leste terá visto a sua tarefa facilitada no acesso às múltiplas fontes de referência para a construção da sua estrutura administrativa e legal.

Dando grande importância ao cumprimento dos acordos internacionais de defesa dos direitos humanos e de boas práticas instituídas em vários domínios, Timor-Leste consagrou desde logo, no seu texto constituinte, o direito à liberdade de expressão e de imprensa. Ao longo dos anos, tem vindo a criar um quadro legal que permita a existência de uma comunicação social livre e independente, mas, também, profissional e responsável. Contudo, devido às fortes fragilidades que continuam a sentir-se nas suas instituições, ainda há muito trabalho por fazer nesta área.

## A COMUNICAÇÃO SOCIAL EM TIMOR-LESTE

No dia 20 de setembro de 1872, iniciou-se a publicação do semanário político, literário e noticioso *Gazeta de Macau e Timor*, tendo existido até 20 de março de 1874 e publicado 78 números. Após a sua separação da jurisdição de Macau, em 15 de outubro de 1896, Timor adquiriu o estatuto de colônia, sob a designação de “distrito autónomo”, e daí tornava-se indispensável a publicação de um boletim informativo destinado à divulgação das medidas legislativas governamentais e da administração distrital de Timor. O primeiro número do *Boletim Oficial do Distrito Autónomo de Timor* teve a sua primeira edição a 6 de janeiro de 1900 (<https://expoimprensacolonial.fcsh.unl.pt/tl.html>).

Contudo, já a 20 de setembro de 1898, havia sido promulgado um decreto “aplicando aos processos crimes por abuso de liberdade de imprensa, nas províncias ultramarinas e districto autónomo de Timor, o disposto no § 2.º do artigo 3.º da carta de lei de 7 de Julho de 1898” (Direcção Geral do Ultramar, 1899, p. 20). Trata-se da primeira referência específica à liberdade de imprensa em Timor, território que só em 1877 recebera a sua primeira impressora e de onde não há notícia da produção de jornais nem da edição de livros até 1900 (Paulino, 2019, p. 150).

Só após a II Guerra Mundial, a difusão dos meios de comunicação ganhou relevo, designadamente as emissões radiofónicas, garantidas a partir de 1950 pela entidade administrativa colonial. Os grandes periódicos surgiram a partir dos anos 50 e 60, nomeadamente com a revista/jornal *Seara — Boletim Eclesiástico da Diocese de Díli*, em 1949, *A Voz de Timor*, em 1960, sob controlo do Governo colonial, e *A Província de Timor*, destinado aos militares, cuja publicação tem início em 1964 (Paulino, 2019).

O objetivo editorial da *Seara* foi, pela paternidade do projeto, o de dar a conhecer o trabalho desenvolvido pelos padres missionários no território e difundir a cultura religiosa, ao mesmo tempo que se propunha ser também veículo de difusão cultural, tanto da cultura portuguesa como da timorense. Tornou-se, ao longo dos anos, veículo de divulgação de informação e entretenimento das elites timorenses (Paulino, 2011, 2012).

O movimento nacionalista timorense utilizou, de 1970 em diante, o jornal *Seara* como veículo de divulgação do pensamento político, designadamente de artigos de opinião, comentários e análises sociais que continham já críticas à colonização portuguesa. Contudo, por ordem do governador colonial, o centro da publicação deste jornal foi fechado por agentes da Polícia Internacional e de Defesa do Estado a 10 de fevereiro de 1973.

Com a invasão e ocupação do território pelas forças militares indonésias, em 1975, essas publicações foram suspensas, o uso da língua portuguesa proibido e os novos meios de comunicação social controlados pelo ocupante durante os 24 anos seguintes. A comunicação social livre só voltou a existir em 1999, autorizada no contexto da campanha para a participação no referendo que havia de ditar a independência do território.

Contudo, pode afirmar-se que a nação de Timor-Leste teve o seu doloroso parto sempre assistido por jornalistas, que acabaram por ter um papel decisivo na sua autodeterminação e independência. Alguns pagaram com a vida, como os tristemente famosos “Balibo Five”, assassinados pelas tropas invasoras em outubro de 1975, quando julgavam estar escudados pelo seu direito de informar. O jornalista Roger East tentou investigar essas mortes, mas também ele viria a perecer no porto de Díli, no fatídico dia da ocupação indonésia, juntamente com o poeta revolucionário e jornalista timorense, Francisco Borja da Costa.

Max Stahl, hoje reconhecido como herói nacional, também arriscou a vida ao filmar e divulgar o massacre indonésio no cemitério de Santa Cruz, em novembro de 1991. As imagens que captou correram mundo e foram decisivas para despertar consciências adormecidas para a realidade sofrida pelo povo timorense. Allan Nairn e Amy Goodman também assistiram ao massacre e foram violentamente agredidos pelos soldados indonésios. Bernardino Guterres, Sander Thoenes e Agus Mulyawan foram mortos em 1999, nos conflitos que marcaram o antes e o depois do referendo que havia de mudar o rumo da história.

Após a consulta popular, foi necessário recomeçar quase tudo a partir do zero. As tropas indonésias e as milícias que defendiam a integração mataram pessoas e animais e destruíram tudo o que puderam, antes de saírem do território, cuja população tinha maioritariamente optado pela independência. Os jornalistas timorenses tinham sentido uma ligeira abertura do regime desde a queda do ditador Suharto e algumas novas publicações, com pendor crítico, tinham surgido.

À TVRI e RRI, órgãos oficiais controlados a partir de Jacarta, à RTK, da igreja católica, e aos jornais *Suara Timor Timur* (*A Voz de Timor*) e *Novas* tinham-se juntado as publicações *Liberta UQR* e *Talita Kum*, produzidas inicialmente por jovens estudantes na Indonésia. Nos dois ou três meses que antecederam o plebiscito, as Nações Unidas haviam de partilhar as frequências da rádio e da televisão do Estado para promoverem campanhas de informação e pacificação.

Estudantes defensores da independência lançaram ainda o *Vox Populi* e a Rádio Matebian, uma rádio móvel, para impedir que fosse detetada a sua

localização. Estes meios serviriam para o Conselho Nacional da Resistência Timorense fazer a campanha para o referendo. Foram, reconhece-se hoje, o resultado de coragem baseada na ingenuidade. Acreditava-se que a missão das Nações Unidas ia garantir proteção, o que se verificou ser um enorme equívoco.

## A ORGANIZAÇÃO DOS JORNALISTAS

Com a chegada, a 20 de setembro, dos primeiros militares australianos, guarda avançada da Força Internacional para Timor-Leste, criada pelas Nações Unidas, e, principalmente, com a saída do último batalhão indonésio, no final de outubro, a vida foi retomando a normalidade possível. O país estava em ruínas, mas não demorou muito tempo até que fosse criada a Associação de Jornalistas de Timor Lorosa'e (AJTL) e, de imediato, aprovado um código ético e deontológico, adotado a partir do Código Internacional de Ética Jornalística.

Na mesma ocasião, a 22 de dezembro de 1999, foi ainda aprovada a Declaração do Turismo, assinada no hotel com o mesmo nome, em que os jornalistas assumiam o compromisso pela independência editorial e de evitar qualquer interferência na redação. Era necessária uma jogada de antecipação para os ataques que se preparavam, assim o dizia o exemplo do fundador da nação indonésia. Sukarno apoiou-se nos jornalistas para conseguir a independência do país contra a Holanda e para se tornar o primeiro Presidente indonésio, tendo depois banido a liberdade de imprensa enquanto ditador.

Os líderes nacionais estavam a regressar a Timor-Leste e a história podia repetir-se. Isto apesar de todos reconhecerem o papel decisivo que a imprensa teve ao longo do percurso para a independência e de a terem utilizado como poderoso aliado da causa. Foi, aliás, um dos instrumentos mais utilizados pela resistência. E dois dos principais líderes agora regressados tinham mesmo exercido essa atividade na juventude.

Xanana Gusmão ingressara no jornal *A Voz de Timor* em abril de 1974, tendo trabalhado como jornalista e fotógrafo. Foi, depois, nos tempos que antecederam a invasão, secretário de imprensa da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente. José Ramos-Horta foi editor no mesmo jornal e é famoso o artigo que publicou através da *Seara*, em que terminava, escrevendo: “Maubere, meu irmão, levanta-te, são horas, o sol já vai alto, as suas luzes são também para ti” (disponível em Kiakilir, 2013). Também Adérito Hugo da Costa, Nélio Isaac Sarmiento e Abel Pires da Silva, sendo de outra geração, viriam a trocar o jornalismo pela política.

Os cerca de 60 elementos que formavam a AJTL tinham consciência de que o jornalismo de resistência tinha acabado e que era necessária uma nova atitude para contribuir para a construção do Estado e para o seu desenvolvimento. Mas, se antes o inimigo era único e comum, a partir da saída dos indonésios iam ser diversos e adivinhava-se já que o percurso não ia ser fácil. Diz a lição da história que aqueles que tanto precisaram do jornalismo para trilhar os seus caminhos, depois de instalados no poder, rejeitam-no, tentam amordaçá-lo ou, pelo menos, mantê-lo sob controlo.

E, se havia dúvidas sobre as dificuldades que se esperavam, elas dissiparam-se com a publicação de um artigo no *Timor Post* no próprio dia da independência, da autoria do correspondente da agência portuguesa Lusa, que irritou o Bispo Ximenes Belo. O administrador apostólico de Díli e prémio Nobel da Paz acusou o jornalista de ter escrito uma matéria sobre a igreja local “cheia de insultos” e “contra os católicos de Díli” (Sindicato dos Jornalistas, 2002, para. 4), tendo defendido a sua expulsão de Timor-Leste. Isto no próprio dia em que entrava em vigor a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002).

Redigido pela Assembleia Constituinte, eleita a 30 de agosto de 2001, o documento magno reafirmava a

determinação em combater todas as formas de tirania, opressão, dominação e segregação social, cultural ou religiosa, defender a independência nacional, respeitar e garantir os direitos humanos e os direitos fundamentais do cidadão, assegurar o princípio da separação de poderes na organização do Estado e estabelecer as regras essenciais da democracia pluralista, tendo em vista a construção de um país justo e próspero e o desenvolvimento de uma sociedade solidária e fraterna. (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2001, Preâmbulo)

No seu articulado, a Constituição garantia a liberdade de expressão e informação e a liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social, assegurando que “todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão” e que este “não pode ser limitado por qualquer tipo de censura” (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2002, art. 40), salvaguardando especificamente “a liberdade de expressão e criação dos jornalistas” e a sua “liberdade editorial” (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2002, art. 41). A liberdade de imprensa era vista não só como uma forma de garantir a democracia, mas também como uma responsabilidade histórica.

A AJTL teve um papel preponderante com a campanha que fez para a inclusão destes artigos na Constituição, mas não conseguiu ir tão longe como os seus responsáveis gostariam. Estes ambicionavam um modelo mais liberal, como o norte-americano ou o australiano, em que não seria necessária uma lei da comunicação social que poderia vir mais tarde a coartar os direitos por que se batiam. Porém, acabou por ficar redigido na Constituição, no artigo referente à liberdade de expressão e informação, que “o exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é regulado por lei” (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2002, art. 40).

A tendência era, na altura, copiar o modelo português, onde existia a Alta Autoridade para a Comunicação Social que, de alguma forma, fazia despertar o trauma provocado pelo sistema indonésio, em que um ministério controlava e limitava toda a atividade da comunicação social, tornando-a num instrumento para satisfazer os interesses dos políticos. Menos mal, consideravam, era um outro modelo, também indonésio, de um Conselho de Imprensa, independente e autónomo do Governo, que assumiria as funções de regulador.

A AJTL tinha já experiência na autorregulação. Pouco tempo antes, tinha assegurado um código de conduta para os jornalistas durante a cobertura das primeiras eleições democráticas em Timor-Leste. Entretanto, em 2000, tinham nascido os jornais *Lalenok* e *Timor Post*, a que se juntariam a revista *Lian Maubere* e as Rádios Rakambia e Falintil, que viria a transformar-se na Rádio Liberdade. Para o primeiro congresso da AJTL, que se realizou em 2001, com cerca de 200 participantes, foram convidados jornalistas de publicações de organizações não-governamentais e jovens que produziam jornais de parede nas respetivas escolas, como incentivo e encorajamento para que seguissem a atividade jornalística.

Apesar de o regulamento aprovado pelos congressistas prever a participação de pleno direito de todos os jornalistas que trabalhassem em órgãos que respeitassem o código deontológico da profissão, esse acabou por ser o argumento para a primeira clivagem no seio da classe. Numa abordagem simplista, pode-se afirmar que, de um lado, ficaram os ativistas colaboradores de órgãos de informação e, do outro, os profissionais que vieram a formar, ainda no mesmo ano, o Sindicato dos Jornalistas, apesar de muitos passarem a integrar as duas estruturas em simultâneo.

Na *Declaração de Princípios* do Sindicato dos Jornalistas (2001) é considerado “urgente ordenar juridicamente o sector da Comunicação Social em Timor Lorosa’e” (para. 7) e defendida a criação da carteira profissional de jornalista, de um estatuto do jornalista e de um código deontológico. No



entanto, nenhum destes objetivos foi atingido nos anos seguintes, caindo ambas as organizações numa situação de inatividade. O espírito voluntarista ia declinando e os ativistas e dinamizadores da fase inicial da nação iam estabelecendo outras prioridades ao nível da sua vida pessoal.

É neste cenário que nasce, em 2005, o Timor-Leste Press Club, sobretudo para promover a discussão e troca de opiniões entre os profissionais do meio. Uma década depois, muda o nome para Timor-Leste Press Union e assume as funções que o Sindicato dos Jornalistas acabou por nunca desempenhar, como o apoio em questões legais e o desenvolvimento e formação de recursos humanos. Hoje, representa cerca de 300 jornalistas e é membro da Federação Internacional de Jornalistas.

## A REGULAÇÃO OFICIAL

Há uma figura incontornável no ordenamento das questões formais de regulamentação e regulação da atividade jornalística em Timor-Leste. Antigo chefe de redação da televisão pública, Nélio Isaac Sarmento deixou marcas importantes durante o seu mandato de cinco anos como secretário de Estado da Comunicação Social dos V e VI Governos Constitucionais. Principalmente, conseguiu congregiar os jornalistas, divididos há muitos anos, para a realização de um congresso conjunto, onde foi aprovado o Código de Ética dos Jornalistas de Timor-Leste.

Entre as marcas que deixou, contam-se ainda o Conselho de Imprensa, órgão regulador da atividade jornalística, a Tatoli, agência pública de notícias, e a polémica Lei da Comunicação Social (Lei n.º 5/2014). Fortemente contestada pelos jornalistas timorenses, sociedade civil e organizações internacionais de defesa dos jornalistas, esta lei levou mesmo o Presidente Taur Matan Ruak a pedir a sua fiscalização preventiva devido a dúvidas suscitadas sobre a constitucionalidade das normas aprovadas.

O Tribunal de Recurso (2014) considerou que havia artigos que limitavam a atividade jornalística e violavam a Constituição, tendo a lei sido reenviada para o Parlamento efetuar a revisão. A Amnistia Internacional exortou o Parlamento a fazer as alterações à lei da imprensa em conformidade com a decisão do Tribunal de Recurso, referindo que muitos ativistas timorenses acreditavam que a “lei foi promulgada para impedir os jornalistas locais e estrangeiros de informar sobre os supostos atos de corrupção, nepotismo e má gestão financeira em Timor-Leste” (Amnesty International, 2016).

Nas alterações aprovadas, a violação culposa dos deveres deixou de constituir uma contraordenação, punida com coima, mas manteve-se

como infração disciplinar, punida no âmbito do Conselho de Imprensa, que passou a exercer o poder disciplinar sobre os jornalistas. Muitos consideraram ainda que a legislação dava demasiado poder ao Conselho de Imprensa e temiam pela sua independência por dois nomes serem propostos pelo Parlamento Nacional (*Parlamento Timorense Aprova Primeira Lei de Imprensa do País*, 2014).

No índice mundial da liberdade de imprensa, elaborado pelos Repórteres Sem Fronteiras, o país caiu, nesse ano, 26 lugares, por esta organização considerar que a criação do Conselho de Imprensa e a adoção do código de ética “foram uma decepção” (Ismail, 2014, para. 1) e que a Lei da Comunicação Social era dura e levava à autocensura generalizada. Esta posição dos Repórteres Sem Fronteiras (s.d.) viria a ser revista em 2018, ao considerar, no seu relatório anual, que “a instauração de um Conselho da Imprensa foi um movimento acertado, apesar das reservas expressadas pela imprensa com relação ao processo de eleição de seus membros”. No entanto, mantinha a posição de que “a lei da comunicação social é como uma espada de Dâmocles para os jornalistas e uma ferramenta de promoção da autocensura” (para. 1).

O mesmo relatório enaltece o facto de que, “desde a sua independência em 2002, nenhum jornalista foi preso pelo seu trabalho em Timor-Leste” (Repórteres Sem Fronteiras, s.d., para. 1). Mas, considerava que “os jornalistas não estão menos ameaçados neste país” e exemplificava com os casos dos “processos na justiça como forma de intimidação, violência policial e difamação pública dos veículos de comunicação por autoridades do governo ou por parlamentares” (para. 12), para concluir que “os jornalistas de Timor-Leste enfrentam inúmeras pressões que tentam impedi-los de exercer livremente a sua profissão” (para. 12).

Timor-Leste ocupava, em 2023, um lisonjeiro 10.º lugar no índice da liberdade de imprensa, primeiro entre os países do Sudeste Asiático, mas isso certamente não se deve apenas à compreensão do poder político face ao papel dos jornalistas, mas sobretudo ao desempenho demasiado passivo destes em relação à sociedade. Subservientes por opção própria, seguidores das agendas oficiais, evitam motivos para serem incomodados pelo poder, ainda que existam vários casos de queixas em tribunal e afirmações regulares de ataque à dignidade destes profissionais. Em 2024, Timor-Leste caiu 10 lugares no ranking mundial de liberdade de imprensa dos Repórteres Sem Fronteiras.

## MODELOS TEÓRICOS DE REGULAÇÃO

Desde, pelo menos, a Antiguidade Clássica que a humanidade tem utilizado a censura e a repressão para defender os detentores do poder, político ou religioso, e também para, alegadamente, evitar conflitos no seio da sociedade, impedindo vozes discordantes e fomentando o discurso único. Nem os valores do humanismo, trazidos pelo Renascimento, nem a consagração legal dos direitos humanos e de cidadania conseguiram travar tal ímpeto.

Apesar de a liberdade de expressão, e com ela a liberdade de imprensa, ter vindo a ser protegida constitucionalmente nos Estados democráticos modernos, inspirados pelas revoluções americana e francesa, as restrições às publicações nunca deixaram de existir, fosse para proteger a religião ou a moral e os bons costumes, os monarcas ou os governos, ou, simplesmente, a honra e a reputação dos cidadãos. Na verdade, ao longo da história, os dirigentes políticos sempre se acharam no direito de limitar a liberdade de expressão, arrogando-se o papel de legítimos defensores da verdade e do bem comum.

Genericamente, a maioria concorda que as liberdades de expressão e de imprensa devem ser reguladas para evitar que entrem em conflito com outros direitos fundamentais, como o direito ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e ao desenvolvimento da personalidade, entre outros direitos humanos. A divergência de opiniões assenta no modelo dessa regulação (Grácio et al., 2007; Lameiras & Sousa, 2012; Machado, 2002; Silva, 2007).

Os defensores da autorregulação defendem que uma sólida formação dos jornalistas e as comissões de ética por eles criadas são suficientes para evitar exageros e temem que a criação de legislação seja uma forma de o poder político coartar a liberdade de expressão (Moreira, 1997).

A verdade é que, nas democracias modernas, o Estado tem assumido o papel de garante efetivo dessa liberdade, através de regras constitucionais e sistemas jurídicos, naquilo a que se convencionou chamar “heterorregulação”, com modelos mais ou menos abertos à participação dos agentes do setor (Corner, 2004; Fidalgo, 2009; Mestman & Mastrini, 1996).

Essa heterorregulação, baseada na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e na proteção dos “bens públicos” essenciais à vida em sociedade, pressupõe que os *media* prestem contas a partir das regras formais impostas pela lei ou por outros documentos regulamentadores do setor (Lameiras & Sousa, 2012).

Isso leva ao que se pode considerar um fenómeno de juridificação e apropriação por parte do legislador dos princípios da deontologia

jornalística (Camponez, 2013), que em Timor-Leste foram incorporados na Lei da Comunicação Social, retirando-os do âmbito da autorregulação, e que impõe mesmo um modelo disciplinar para os casos de violação desses deveres, com recurso a sanções morais e penais. Os defensores deste sistema consideram que a sua ausência poderia resultar na captura dos valores jornalísticos por interesses eminentemente privados, relegando o seu papel social. A intervenção do Estado seria, assim, essencial como meio de restabelecer a liberdade, a igualdade e de promover o interesse público (Barroso, 2015).

Nesta tensão entre os interesses dos jornalistas e dos proprietários, apela-se agora a uma terceira entidade, a sociedade civil, que pode ter um papel decisivo no processo regulatório dos *media* (Camponez, 2013; Lameiras & Sousa, 2012).

## MODELO DE REGULAÇÃO EM TIMOR-LESTE

Na legislação timorense entende-se que a sociedade civil fica representada por dois membros designados pelo Parlamento Nacional para integrarem o Conselho de Imprensa. Juntamente com os representantes dos jornalistas e dos proprietários dos meios de comunicação social, contribuem para fiscalizar o cumprimento da legislação concebida pelo Estado. Esta repartição de funções, entre o Estado legislador e uma entidade autónoma e independente representativa do setor e da sociedade civil, constitui um modelo que pode ser classificado como “corregulação”.

A Lei da Comunicação Social de Timor-Leste alinha precisamente pela corregulação. No entanto, determina que os membros designados pelo Parlamento Nacional sejam “dois cidadãos de reconhecida idoneidade e mérito profissional, de preferência ligados à comunicação social, sendo um deles jurista” (art. 45, alínea c), o que na prática resultou em que, das duas vezes em que o Parlamento fez nomeações, tenha sido escolhido um jornalista como o segundo elemento.

Por seu lado, também os proprietários dos meios de comunicação social, por duas vezes, escolheram um jornalista para os representar no Conselho de Imprensa, o que, somando aos dois representantes eleitos pelos jornalistas, fez com que, em dois mandatos, quatro dos cinco membros tenham sido jornalistas no ativo e, por isso, com enormes condicionalismos no exercício da atividade reguladora por evidentes conflitos de interesse.

O sistema adotado, de integração de jornalistas no ativo na estrutura deliberativa do organismo regulador, não é uma opção comum, uma vez que nos outros casos analisados se remete geralmente estes profissionais para

os órgãos consultivos, e revela não apenas uma enorme boa vontade na criação de um sistema participativo, como uma certa dose de ingenuidade, ao não precaver uma eventual sobreposição do regulado ao regulador (Fidalgo, 2009; Lameiras & Sousa, 2012), agravada pelo quase controlo pleno que estes passaram a ter sobre a entidade devido ao excessivo peso na estrutura.

Talvez a marca mais distintiva dos dois principais documentos legais timorenses da área da comunicação social, a Lei da Comunicação Social e o decreto-lei (Decreto-Lei n.º 25/2015) que cria o Conselho de Imprensa e aprova o seu estatuto, seja a fragilidade da forma como se procurou fundir o modelo de referência da legislação de Portugal, com as suas adaptações pelos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, tentando adaptá-lo à realidade timorense ou, pelo menos, dar-lhe um cunho próprio.

Essa vontade de adaptação começou com um desejo de simplificação da moldura legislativa, adotando uma lei da comunicação social abrangente, que funde numa só várias leis existentes noutros países, como a lei de imprensa ou o estatuto dos jornalistas, entre outras, deixando-se para o futuro a criação de uma lei para os meios de comunicação social comunitários, associativos, confessionais e doutrinários. No entanto, faz muito poucas referências à rádio e à televisão e esquece por completo o formato online. Esse esquecimento, a par de outras omissões e incongruências, parece justificar-se mais por falta de domínio técnico do setor do que por uma intencionalidade motivada por posições ideológicas ou por adaptações à realidade social e cultural do país.

## **ANÁLISE CRÍTICA DA REGULAÇÃO TIMORENSE**

A Lei da Comunicação Social fica marcada por algumas incongruências conceptuais, nomeadamente a confusão entre “comunicação social” e “jornalismo”, entre “meios” e “órgãos” de comunicação social, e sobre quem assume a responsabilidade editorial das publicações. Adotando os conceitos de forma errada, ou não os compreendendo, e fazendo cópia acrítica de artigos da legislação de outros países, levam, por exemplo, a que a mesma palavra seja utilizada em contextos diferentes com sentidos diversos, comprometendo a correta interpretação da lei e a sua adequada aplicação.

As confusões conceptuais nesta área estendem-se à própria Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002) quando, por exemplo, determina a exigência de isenção no direito de ser informado, pressupondo, desde logo, a eventual existência de uma “verdade” única, própria dos regimes autoritários. Também a não integração constitucional

do direito de resposta e de retificação, presente nas constituições que lhe serviram de modelo, limita significativamente o direito ao contraditório. Já a não participação dos jornalistas na orientação editorial dos respetivos órgãos de comunicação social, igualmente presente noutras constituições, reflete-se num enfraquecimento do papel dos profissionais.

Efetivamente, há pequenas alterações que deixam a dúvida sobre a sua real intenção. É o caso do Número 4 do Artigo 41.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002). Nas demais constituições analisadas, prevê-se que o Estado assegure a liberdade e a independência dos órgãos de comunicação social perante o poder político e o poder económico, mas na de Timor-Leste, ao acrescentar a palavra “públicos”, iliba o Estado de controlar a eventual manipulação editorial dos meios privados. Mais grave, contudo, é o facto de a Constituição também deixar de fora a obrigação da transparência da titularidade dos meios de comunicação social, prevista noutras constituições.

Igualmente penalizador é omitir-se na Constituição a necessidade da realização de concurso público para a atribuição de licença de utilização de frequência às estações emisoras de radiodifusão e de radiotelevisão. Abre-se, assim, campo à arbitrariedade no processo e, como acontece atualmente, à interferência do Governo. Também não estava prevista na Constituição a criação de um órgão regulador para a comunicação social, surgindo essa intenção apenas 12 anos mais tarde, com a Lei da Comunicação Social, que prevê a criação do Conselho de Imprensa e estabelece as suas atribuições e competências, lei que recupera, igualmente, os direitos de resposta e retificação (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2002).

Nesta lei, para além das já referidas confusões conceptuais, constata-se uma tentativa de controlo da atividade dos jornalistas, a começar pelo processo de acesso à profissão. Com efeito, estabelece-se um conjunto de condições inéditas para a realização do estágio obrigatório, nomeadamente que este consista “no aprofundamento dos conhecimentos técnicos e linguísticos do estagiário e visando dotá-lo de conhecimentos sobre o regime jurídico da comunicação social e os direitos e deveres de natureza legal e ética da profissão de jornalista” (art. 16) e que, no decurso do estágio, o estagiário pratique pelo menos cinco atos e funções de natureza jornalística, de acordo com uma lista que vai muito para além das competências que habitualmente se exigem a quem está a iniciar uma profissão.

---

<sup>1</sup> “O Estado assegura a liberdade e a independência dos órgãos públicos de comunicação social perante o poder político e o poder económico” (Constituição da República Democrática de Timor-Leste, 2001, art. 41).

A lei obriga ainda à realização de um exame, inspirada claramente no modelo de estágio dos advogados, e que surge completamente desapropriada para os jornalistas, uma vez que se trata do acesso a uma profissão e não a um nível de especialização. O Conselho de Imprensa, a quem foi atribuída a responsabilidade de atribuição das carteiras profissionais, ainda foi mais longe e criou mais um exame de renovação da carteira, ao fim de três anos de atividade, introduzindo a avaliação dos conhecimentos técnicos inerentes à profissão. Estas sucessivas triagens constituem-se como obstáculos colocados aos candidatos, que introduzem graus de potencial arbitrariedade na decisão sobre quem pode exercer a atividade de jornalista.

A introdução na lei da obrigação dos jornalistas ao cumprimento de um código de ética jornalística a ser aprovado pelo Conselho de Imprensa, ao invés de o fazer em relação ao existente, aprovado em congresso pelos profissionais, introduz um novo elemento autoritário contra a liberdade de imprensa, tanto mais que qualquer violação será considerada uma infração contraordenacional avaliada e aplicada pelo próprio Conselho de Imprensa.

Apesar das alterações solicitadas pelo Tribunal de Recurso (2014), a lei continua a exigir dos jornalistas o cumprimento de um conjunto de deveres pouco claros, considerados claramente no âmbito da ética e deontologia profissional. Recorrendo a conceitos indeterminados, que podem dar origem a sanções, o Tribunal de Recurso declarou o procedimento como suscetível de restringir a liberdade de imprensa.

Os direitos dos jornalistas, pelo menos como são tratados nos outros contextos analisados dos países de língua portuguesa, são limitados em Timor-Leste. É o caso do modelo adotado para o funcionamento dos conselhos de redação, organismos que se pretendiam de representatividade democrática das redações. Ao impor que estes sejam dirigidos pelo chefe de redação e retirando-lhes algumas das competências normalmente atribuídas a estas estruturas, a lei vai no sentido de impedir uma participação mais ativa dos jornalistas nas decisões com impacto editorial nas respetivas publicações.

O próprio Conselho de Imprensa, em comparação com as entidades reguladoras da comunicação social dos restantes países lusófonos, tem mais tarefas administrativas, a começar pela atribuição das carteiras profissionais de jornalistas, e um papel regulador mais enfraquecido. Não pode, por exemplo, realizar “auditorias para fiscalização e controlo dos elementos fornecidos” (Lei n.º 53/2005, 2005, art. 24, n.º 3, alínea g), nem o seu estatuto prevê que os seus funcionários desempenhem funções de fiscalização e sejam “equiparados a agentes de autoridade” (Lei n.º 53/2005, 2005, art. 45, n.º 1).

Entre outras limitações, também não se prevê que o Conselho de Imprensa se pronuncie previamente sobre os concursos públicos e sobre a atribuição dos títulos do exercício da atividade de rádio e de televisão, nem que emita parecer prévio e vinculativo sobre a nomeação e destituição dos diretores dos órgãos de meios de comunicação social pertencentes ao Estado e sobre os contratos de concessão de serviço público de rádio e de televisão.

A Lei da Comunicação Social de Timor-Leste atribui, por sua vez, ao Conselho de Imprensa a competência de “promover a liberdade de expressão e de imprensa e a independência dos meios de comunicação social” (art. 44, alínea a) e “aprovar e supervisionar o cumprimento do Código de Ética por todos os jornalistas e órgãos de comunicação social” (alínea b), aplicando o “poder disciplinar sobre os jornalistas” (alínea c), além de “atribuir, renovar, suspender e cassar o título profissional” (alínea d). Ou seja, este organismo público fica com um controlo total sobre a atividade dos jornalistas. Quando, como tem acontecido, é constituído essencialmente por jornalistas no ativo, que tomam todas as decisões sobre um mercado no qual são parte interessada, é fácil de verificar o conflito de interesses que se gera.

Outra originalidade dos poderes do Conselho de Imprensa de Timor-Leste, resultado de uma estranha adaptação dos modelos inspiradores, é o facto de este não poder tomar decisões ou deliberações com carácter vinculativo, o que inviabiliza a concretização do objetivo de regulação do setor. Na verdade, não lhe é permitido mudar comportamentos, mas tão somente “incentivar padrões de boas práticas no sector da comunicação social” (Decreto-Lei n.º 25/2015, art. 40, n.º 1).

Essa limitação de poder do órgão regulador vai ainda mais longe quando, apesar de ser uma entidade administrativa independente com autonomia financeira, tem de enviar o seu orçamento ao ministério responsável pela área da comunicação social, que tem a palavra final antes da integração na proposta de orçamento geral do Estado. Assim, se introduz uma clara interferência política nos objetivos e atividades da instituição.

O poder do Governo sobre a entidade reguladora sai ainda mais reforçado ao prever que a exoneração de um membro do Conselho de Imprensa deve ser aprovada por maioria absoluta dos deputados “sob proposta fundamentada do Primeiro-ministro” (Decreto-Lei n.º 25/2015, art. 20, n.º 1, alínea f). Atribui-se, deste modo, ao chefe de Governo a capacidade de comprometer a continuidade de um conselheiro, podendo essa premissa ser utilizada para influenciar as decisões do organismo regulador, que devia responder unicamente perante o Parlamento Nacional.



De referir que as competências do Conselho de Imprensa não preveem a “fiscalização do cumprimento das obrigações de serviço público no sector da comunicação social” (Lei n.º 53/2005, 2005, art. 12, alínea c), deixando assim a imposição constitucional do Estado assegurar a existência de um serviço público de rádio e de televisão fora do âmbito da atividade reguladora, mas unicamente nas mãos do próprio Governo.

De fora das competências da entidade reguladora timorense fica ainda a obrigação de assegurar o pluralismo e a diversidade, de proteger os públicos mais sensíveis ou grupos sociais mais vulneráveis, de garantir a responsabilidade editorial e a proteção dos direitos de personalidade individuais, ou de fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelos meios de comunicação social, incluindo os publicitários, e de fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos e requisitos técnicos, entre outras.

Temos, assim, que o Conselho de Imprensa é uma estrutura com competências mais administrativas do que as suas congéneres dos restantes países de língua oficial portuguesa. Tem uma forte capacidade de intervenção junto dos jornalistas, tanto no processo de acesso à profissão como de aplicação de sanções e contraordenações, inclusivamente por violação de princípios éticos e deontológicos da profissão, mas tem poucos poderes efetivos para mudar comportamentos e está demasiadamente exposto e vulnerável ao poder político.

## CONCLUSÃO

Por tudo isto, é legítimo considerar que a liberdade de imprensa está, em Timor-Leste, do ponto de vista legal, em risco de ser seriamente limitada, devido a um forte pendor autoritário, utilizando conceitos subjetivos como “verdade” e “exatidão”, e de exercício policial sobre os jornalistas, forçando-os ao pagamento de coimas, deixando nas mãos do próprio Governo um vasto conjunto de poderes que lhe permitem facilmente controlar o que os jornalistas podem ou não escrever.

No contexto regional asiático, esta propensão controladora estatal não será motivo de espanto. No entanto, a realidade de Timor-Leste aponta para que estes documentos sobre liberdade de imprensa foram, geralmente, resultado de uma prática de “copiar e colar” documentos similares de Portugal ou dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, com pequenas alterações, muitas vezes inadequados para a realidade timorense.

Normalmente, a esses documentos originais foram sendo acrescentadas alterações propostas pelos políticos timorenses. Muitas das características autoritárias destes documentos terão surgido eventualmente nessa

etapa do processo, resultante, não apenas de uma longa história de dependência ditatorial, primeiro do Estado Novo português e depois da ditadura militar indonésia, mas também de uma cultura tradicional, que faz clara distinção entre o poder dos *ema boot* (pessoas grandes) e a obrigação de obedecer dos *ema kiik* (pessoas pequenas). Essa especificidade histórica timorense permite, muitas vezes, a tomada de decisões que, nos padrões do direito internacional, podem ser consideradas abusivas dos direitos democráticos, nomeadamente em termos de liberdade de expressão.

A fonte inspiradora da legislação do setor da comunicação social timorense foi a legislação para o setor existente em Portugal e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Essa decisão representou uma clara opção por um espírito democrático e de defesa dos principais valores humanistas, entre os quais o direito à liberdade de expressão e à liberdade de imprensa. A aposta passou pela correção, com a criação de uma moldura legal para o setor, mas com a fiscalização do seu cumprimento atribuída a uma entidade independente, onde estão representados os agentes da atividade. O resultado final do enquadramento atual da comunicação social em Timor-Leste acabou por assumir um pendor mais de acordo com o que seria exetável num país recente situado no Sudeste Asiático e com um longo percurso de sujeição a regimes ditatoriais e fortemente opressivos.

No entanto, o reflexo da legislação na prática parece fazer-se sentir pouco, devido à reduzida operacionalidade das instituições e, no caso da comunicação social, em particular do próprio Conselho de Imprensa, que não desempenha cabalmente as funções que lhe estão atribuídas. Nove anos após a criação do Conselho de Imprensa, este ainda não completou sequer o registo dos meios de comunicação existentes no território, atribuiu a carteira profissional a menos de metade dos jornalistas no ativo e tem tido intervenções incipientes na abordagem dos conteúdos publicados. Basta recordar como, em plena pandemia da COVID-19, foram deixadas impunes publicações com forte pendor negacionista da doença, acusando o Governo de mentir sobre a existência de infetados e manipulando os dados existentes.

Por isso, a publicação da Lei da Comunicação Social e a criação do Conselho de Imprensa tiveram impacto apenas na mediação de alguns casos de litígio, que, caso contrário, poderiam ter ido parar aos tribunais, com efeitos eventualmente mais nocivos para a atividade jornalística. Num país com fraca opinião pública, devido aos condicionantes da tradição, talvez um modelo inspirado no sistema de *governance* se revelasse mais eficaz, por promover um maior envolvimento de atores não-estatais devidamente organizados, que retire a excessiva presença de jornalistas na entidade

reguladora; mas, igualmente para poder controlar algumas das portas deixadas abertas à eventual intervenção do Estado no exercício da liberdade de atuação no âmbito da atividade jornalística.

A simplificação do processo legislativo, com uma única lei para toda a comunicação, parece ser eficaz. Mas precisa de ser corrigida de modo a ser mais abrangente, nomeadamente incluindo os novos tipos de suportes digitais. Os meios de radiodifusão foram alvo de uma lei própria, mas esta foi vetada pelo Presidente da República por prever a propriedade de rádios e televisões por partidos políticos e impedir a compra de espaço de transmissão por estes.

Essencialmente, a prioridade será equacionar o papel que se pretende atribuir ao Estado no setor, nomeadamente ao Governo em funções a cada momento, ou o eventual empoderamento da sociedade civil e dos profissionais da comunicação social, no seu fundamental papel de fiscalizadores do poder instituído. É esse papel que exige garantias amplas de liberdade e de independência, que se encontram claramente comprometidas no atual modelo.

## REFERÊNCIAS

- Amnesty International. (2016). *Timor-Leste: Still no justice for past human rights violations*. <https://www.amnesty.org/en/documents/asa57/4513/2016/en/>
- Barroso, R. C. (2015). Regulação da mídia, opressão e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, 52, 101–114.
- Camponez, C. (2013). Aspectos da auto-regulação frustrada dos jornalistas. *Revista Media & Jornalismo*, (22), 163–175.
- Constituição da República Democrática de Timor-Leste. (2002). [https://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constituicao\\_RDTL\\_PT.pdf](https://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2010/03/Constituicao_RDTL_PT.pdf)
- Corner, J. (2004). Freedom, rights and regulation. *Media, Culture & Society*, 26, 893–899.
- Direcção Geral do Ultramar. (1899). *Collecção de decretos promulgados pelo Ministério dos Negócios da Marinha e Ultramar*. Imprensa Nacional.
- Fidalgo, J. (2009). *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*. Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

- Grácio, C., Martins, C., Bastos, M. M., Soares, T. de M., Gonçalves, T., & Calado, V. (2007). *Conferência Internacional da ERC: “Por Uma Cultura de Regulação”*. <https://www.erc.pt/imagem/ConferenciaERCSinteseConclusiva2007.pdf>
- Ismail, B. (2014, 26 de fevereiro). *Report Without Borders for freedom of information*. <https://www.laohamutuk.org/misc/MediaLaw/RWBMediaLawFeb2014.pdf>
- Kiakilir. (2013, 15 de janeiro). Mau Bere, Meu Irmão, LEVANTA-TE! *Kiakilir*. <https://kiakilir.blogspot.com/2013/01/mau-bere-meu-irmao-levanta-te.html>
- Lameiras, M., & Sousa, H. (2012). A razão de ser da ERC: Fundamentos legais e estatutários. In X. R. Araújo & V. A. Martínez (Eds.), *Comunicación, política y redes en Europa* (pp. 103–125). Media XXI.
- Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, Diário da República n.º 214/2005, Série I-A de 2005-11-08. (2005). <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/53-2005-583192>
- Machado, J. E. M. (2002). *Liberdade de expressão – Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra Editora.
- Mestman, M., & Mastrini, G. (1996). Desregulación o re-regulación? De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. *Cuadernos de Información y Comunicación*, (2), 81–88.
- Moreira, V. (1997). *Auto-regulação profissional e administração pública*. Almedina.
- Parlamento timorense aprova primeira lei de imprensa do país*. (2014, 6 de maio). VOA. <https://www.voaportugues.com/a/parlamento-timorense-aprova-primeira-lei-de-imprensa-do-pa%C3%ADs/1908531.html>
- Paulino, V. (2011). Imprensa católica *Seara* e a tradição timorense: 1949-1973. In K. Silva & L. Sousa (Eds.), *Ita maun alin... O livro do irmão mais novo – Afinidades antropológicas em torno de Timor-Leste* (pp. 169–182). Edições Colibri.
- Paulino, V. (2012). *Representação identitária em Timor-Leste: Culturas e os média* [Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa]. run. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/7402>
- Paulino, V. (2019). *Representação identitária em Timor-Leste, culturas e os média*. Edições Afrontamento.
- Repórteres Sem Fronteiras. (s.d.). *Timor Leste*. Retirado a 12 de janeiro de 2024, de <https://rsf.org/pt-br/pais/timor-leste>

- Silva, A. S. (2007). A hétero-regulação dos meios de comunicação social. *Comunicação e Sociedade*, 11, 15–27. [https://doi.org/10.17231/comsoc.11\(2007\).1113](https://doi.org/10.17231/comsoc.11(2007).1113)
- Sindicato dos Jornalistas. (2001, 31 de outubro). *Declaração de princípios do Sindicato dos Jornalistas de Timor*. <https://jornalistas.eu/declaracao-de-principios-do-sindicato-dos-jornalistas-de-timor/>
- Sindicato dos Jornalistas. (2002). *Sindicato apoia António Sampaio*. <https://jornalistas.eu/sindicato-apoia-antonio-sampaio/>
- Tribunal de Recurso. (2014). *Processo n.º 1/CONST/2014/TR. Acórdão do Colectivo de Juízes*. <https://www.laohamutuk.org/misc/MediaLaw/TRMediaLawPt.pdf>