

SERVIÇO PÚBLICO, TELEVISÃO COMERCIAL E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI: ALGUNS ELEMENTOS PARA O DEBATE *

HELENA SOUSA **

RESUMO:

Este trabalho constitui uma breve reflexão sobre a distância, ou mesmo contra-dição, entre aquilo que é formalmente apresentado na Lei de Televisão e a actuação dos operadores, tanto público como privados. Depois de expormos as principais dificuldades inerentes à implementação da lei, iremos analisar as razões pelas quais a actividade televisiva não pode ter apenas «orientações políticas». É necessário criar ou desenvolver mecanismos que assegurem, de uma forma sistemática, a implementação da lei. Na parte final do trabalho, iremos apresentar algumas considerações relativas ao modelo de regulamentação britânico que poderão ser úteis para a análise do caso português.

Entre as palavras e os actos

Em Portugal, a televisão ¹ nunca existiu nem existe para servir os telespectadores. Há, neste momento, um conjunto de orientações políticas que apontam nesse sentido (v. Programa do XIII Governo Constitucional), há legislação que sugere, igualmente, que os interesses dos telespectadores

* Comunicação apresentada na Sessão «O Serviço Público de Rádio e Televisão» do III Congresso Internacional do Jornalismo de Língua Portuguesa, organizado pelo Observatório de Imprensa, Lisboa, 21-24 de Abril de 1997.

** Professora do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho. E-mail: helena@ics.uminho.pt

¹ No âmbito desta comunicação, televisão refere-se apenas aos canais transmitidos por via hertziana. Questões relacionadas com a televisão por cabo e por satélite não são aqui consideradas.

estão no centro das preocupações (v., *inter alia*, Lei da Televisão, n.º 58/90 de 7 de Setembro ²). Mas, na prática, não existem mecanismos que garantam a implementação da lei. Não surpreende, por isso, que os interesses do telespectador, independentemente da forma como devam ser auscultados, sejam ignorados pelos operadores de televisão.

Desde que a Rádiatelevisão Portuguesa (RTP) foi legalmente estabelecida em 1955 (decreto lei n.º 40341 de 18 de Outubro) até à implementação do regime democrático, o Estado definia aquilo que entendia ser o interesse da nação em geral, e o interesse do telespectador em particular, sem que, para isso, fosse necessário considerar as opiniões e perspectivas da população. O regime democrático, apesar da abolição formal da censura, não trouxe alterações estruturais quanto à criação de mecanismos especificamente concebidos para representar e defender os interesses dos telespectadores.

A Lei da Televisão (Lei n.º 58/90 de 7 de Setembro) coloca o público — que por vezes denomina de *cidadãos* — no centro do sistema televisivo. É, considerando aquilo que o legislador pensa ser o interesse do público, que os objectivos genéricos e específicos da actividade da televisão são definidos. De acordo com este documento legal (cf. artigo 6.º), a actividade televisiva deve contribuir para a informação e formação do público e defesa dos valores culturais que exprimem a identidade nacional; para a formação de uma consciência crítica; para a recreação e promoção cultural do público e para favorecer o conhecimento mútuo e o intercâmbio de ideias entre cidadãos portugueses e estrangeiros. Paralelamente, a televisão deve assegurar a independência, o pluralismo, o rigor e a objectividade da informação; promover a criação de programas dirigidos a crianças, jovens e minorias culturais e contribuir para o esclarecimento, a formação e a participação cívica e política da população.

Quanto aos objectivos da actividade televisiva, a lei não estabelece qualquer diferenciação entre o operador público e os operadores privados. Todos quantos intervenham nesta actividade devem ter como finalidade zelar por aquilo que o legislador entendeu ser o bem público ou o interesse público. Paralelamente, em nenhuma parte do texto é expresso ou sugerido que a actividade televisiva deve ser desenvolvida para defender os interesses dos grupos que a ela têm acesso ou dos anunciantes. No entanto, se os cidadãos estão no centro da concepção formal do texto legislativo, eles estão certamente na periferia do sistema televisivo. A actuação das estações televisivas, tanto públicas como privadas, tem resultado somente da conjugação dos seus próprios interesses com os interesses dos anunciantes.

² A Lei da Televisão foi revista após a apresentação deste trabalho, estando neste momento em vigor a Lei n.º 31-A/98 de 14 de Julho.

Quaisquer que tenham sido as intenções do legislador, há claras contradições entre o que é dito e o que é concretizado. Uma das razões pelas quais a lei não passa de letra morta é certamente a inexistência de mecanismos para assegurarem a sua implementação. É perfeitamente irrelevante legislar no sentido de proteger os interesses dos cidadãos se não existir uma instituição com recursos financeiros e humanos para assegurar, de uma forma eficaz, o cumprimento dos objectivos da actividade televisiva. Um dos problemas por resolver no actual panorama televisivo é precisamente: «Quem assegura a implementação da lei?»

A regulamentação que temos

Ainda que a existência de uma pluralidade de actores vocacionados para a análise e crítica da actividade televisiva seja desejável, impõe-se a criação e/ou desenvolvimento de um organismo que tenha competência e instrumentos legais para garantir o cumprimento da lei. A Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) deveria ter um papel de relevo nesta área. Mas, dada a sua composição³ e falta de recursos, a AACS não tem tido independência política nem capacidade para executar um trabalho contínuo e significativo. Outros organismos (ex. Conselho de Opinião da RTP, Instituto do Consumidor, Deco, Associação Portuguesa dos Telespectadores, Associação Portuguesa dos Espectadores de Televisão, etc.) intervem pontualmente, dando pareceres — por exemplo — sobre a qualidade da programação e sobre o cumprimento do Código da Publicidade. Independentemente dos esforços que tenham sido desenvolvidos, estes organismos são entendidos — pelas estações de televisão — como pouco relevantes e não têm, de facto, possibilidade de impor o cumprimento da legislação.

Em relação à empresa que presta o Serviço Público de Televisão, RTP, houve algumas tímidas tentativas de regulamentar a sua actividade e de procurar assegurar padrões mínimos de qualidade. O XII Governo Constitucional tentou-o, de forma inepta e sem qualquer resultado positivo, através da celebração do contrato de concessão do Serviço Público de

³ À data da apresentação deste trabalho, entre os seus treze membros da AACS, um era magistrado, cinco eram membros da Assembleia da República, três eram designados pelo governo e quatro eram representantes da opinião pública, da comunicação social e da cultura (art. 39.º da Constituição da República Portuguesa). A Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social (Lei n.º 43/98 de 6 de Agosto) altera a sua composição. Nesta fase, a AACS é constituída por um magistrado, cinco membros da Assembleia da República, um designado pelo governo e quatro membros representativos da opinião pública (artigo 10.º).

Televisão (17 de Março de 1993). O Governo de Cavaco Silva considerou que uma televisão seria «Serviço Público» enquanto cumprisse um determinado número de tarefas que lhe fosse atribuídas.

Na cláusula 5.^a do contrato de 1993 pode ler-se que a RTP fica «obrigada» a «pautar a sua programação, com respeito pelo interesse do público, por exigências de qualidade e de diversidade» para assim promover «o esclarecimento, formação e participação cívica e política dos cidadãos»; fica também «obrigada» a «contribuir para a informação, recreio e promoção educacional e cultural do público em geral, no respeito pela identidade nacional» e ainda «obrigada» a «promover a produção e emissão de programas educativos ou formativos, especialmente os dirigidos a crianças, jovens, minorias e deficientes auditivos». Entre as inúmeras tarefas que um Serviço Público de televisão deveria, segundo este contrato, executar, nada de concreto é apresentado relativamente à programação. Não há qualquer tentativa de explicitar o que se pretende dizer com «respeito pelo interesse do público» nem por «exigências de qualidade e de diversidade».

O Governo de António Guterres (XIII Governo Constitucional) procurou corrigir alguns dos problemas mais evidentes no contrato de 1993 procedendo à sua revisão. Na versão revista, assinada no dia 31 de Dezembro de 1996 pelo Estado e pela RTP, o Serviço Público é entendido de uma forma menos redutora, mais próximo de uma filosofia de programação. De acordo com este contrato (cláusula 4.^a), a missão de Serviço Público de Televisão cometida à RTP determina que esta seja: «uma Televisão de referência», «uma Televisão nacional», «uma Televisão de utilidade social», «uma Televisão de programação agregadora», «uma Televisão das Liberdades Públicas», «uma Televisão que produza obras de ficção de reconhecida qualidade», «uma Televisão com exigência ética». Relativamente às obrigações da programação de Serviço Público, este contrato contempla, na cláusula 6.^a, inúmeras orientações no sentido de dar resposta àquilo que se considera ser o interesse público. Ainda que seja cedo para avaliar os resultados práticos deste documento, há um nível bastante superior de especificação sobre o que deveria ser feito, em termos de programação, para garantir padrões de qualidade.

Tanto o contrato de concessão do Serviço Público de 1993 como a versão de 1996 afirmam que a fiscalização e verificação do contrato é da competência do Ministro das Finanças e do membro do Governo responsável pela área da comunicação social (cláusula 18.^a e 24.^a, respectivamente). O estado entende ser ele próprio o melhor garante do cumprimento dessa «missão» de Serviço Público. Compete, portanto, à RTP «ser» um Serviço Público de Televisão e compete ao Estado garantir que a RTP «é», de facto, um Serviço Público de Televisão. Este mecanismo levanta uma série de problemas que não iremos discutir neste artigo. Mas, apesar dos

riscos inerentes a esta forma de regulamentação ⁴, há actores que podem ser responsabilizados pelo incumprimento do contrato de Serviço Público, se tal acontecer.

A televisão é um negócio «especial»

Esta frágil tentativa de impor um nível mínimo de qualidade no Serviço Público não tem qualquer paralelo relativamente às estações de televisão comercial. No entanto, ainda que possa argumentar-se que um Serviço Público deva ter preocupações acrescidas, não pode daqui depreender-se que as estações privadas devam estar isentas de responsabilidades. De acordo com a lei, não estão. Há objectivos que os canais públicos e privados devem cumprir e há programas expressamente proibidos pela lei.

O artigo 17.º da Lei 58/90 de 7 de Setembro ⁵, por exemplo, diz que não é permitida a transmissão de programas pornográficos ou obscenos; não é permitida a transmissão de programas que incitem à violência, à prática de crimes ou, genericamente, violem os direitos, liberdades e garantias. Uma vez mais, podemos interrogar-nos sobre a relevância deste tipo de proibições, se não forem desenvolvidos ou criados mecanismos com competência para recolher informação qualitativa sobre o assunto e para emitir juízos de valor sobre o que são (ou não) programas obscenos ou que incitem à violência. Para que a lei possa ser implementada, não basta expor objectivos políticos. São necessários instrumentos legais, recursos financeiros e um conjunto de profissionais empenhados na implementação efectiva de uma determinada orientação política.

Mas, se o Serviço Público de televisão está ainda no nível mínimo de regulamentação, a televisão comercial está naquilo que poderíamos designar como nível zero. A televisão privada pode, com toda a legitimidade, visar o lucro. Não pode, porém, fazê-lo a qualquer preço. A televisão, mesmo entendida como actividade comercial, tem características próprias. O acesso a esta actividade não é livre, sendo vedado por uma série de condicionantes legais e técnicas. Para além do acesso à actividade ser extremamente limitado, os actores que nela intervêm precisam de grandes recursos financeiros para permanecer no negócio.

Por um lado, muito poucos têm acesso a esta actividade comercial; por outro, o produto televisivo tem também características próprias. De acordo

⁴ A noção de regulamentação tem sido utilizada de forma muito diversa. Para efeitos deste trabalho, consideramos regulamentação como um conjunto de meios e/ou instrumentos que permitam a implementação das políticas previamente definidas.

⁵ Esta lei foi entretanto revogada, estando agora em vigor a Lei n.º 31-A/98 de 14 de Julho.

com Collins et al., o produto televisivo ⁶ é fundamentalmente diferente dos outros produtos não culturais, porque o seu valor deriva, fundamentalmente, de uma qualidade «não material» ou simbólica (1987:7). Ao contrário de grande parte dos produtos, o produto televisivo não se esvazia no acto de consumo. Pode ser «utilizado» por um indivíduo ou por milhões de indivíduos sem que isso altere a sua essência. Contrariando, igualmente, a lógica produtiva de grande parte das indústrias, na produção televisiva quase todos os custos são de produção do primeiro exemplar, isto é, de produção do protótipo. Isto faz com que cada programa seja, de facto, um produto novo e, conseqüentemente, um produto de risco. Os custos de reprodução e distribuição são comparativamente baixos. *'This means that there are exceptionally high returns to economies of scale leading to a constant push towards audience maximisation'*» (Garnahm, 1990:122).

A lógica da maximização das audiências não convive particularmente bem com os princípios normativos que têm tradicionalmente regido as estações de televisão na Europa Ocidental. Apesar das profundas alterações que os sistemas televisivos nacionais sofreram na última década, continua a esperar-se que cumpram determinadas funções sociais, nomeadamente de educação, de socialização, de construção da identidade nacional, etc. Os Estados têm considerado que a televisão não é, de facto, um negócio qualquer e têm definido regras para a entrada e comportamento dos actores. As estações de televisão têm também procurado afirmar o seu espaço no contexto social e político, argumentando que desempenham funções de interesse público. Em Portugal, não é apenas a RTP que se diz ao serviço do público. A Carta de Princípios da TVI aponta no mesmo sentido e, numa entrevista concedida à autora deste artigo, o Presidente do Conselho de Administração da Sociedade Independente de Comunicação, Pinto Balsemão, descreveu a SIC como um projecto jornalístico e afirmou que esta estação tinha também objectivos não comerciais, tais como a defesa do funcionamento das instituições democráticas e a contribuição para uma sociedade mais justa (*in* Sousa, 1996: 205).

Se aceitarmos que a televisão — pública ou privada — é uma actividade «especial», pode argumentar-se que requer também uma atenção «especial». Essa atenção especial não pode ser dada, única e exclusivamente, durante a preparação do texto legal. Se a implementação da lei é, de facto, crucial, a questão que não pode deixar de ser equacionada é a seguinte: «como deveria ser assegurada a implementação desse «abstracto» interesse público?»

⁶ R. Collins define *broadcasting commodity* como *the total set of audience needs which broadcasting attempts to satisfy and the historically given set of productive resources which the broadcasting industry has at its disposal for the fulfilment of that task* (1987:6).

À procura do «interesse público»

O problema do interesse público nos media tem sido objecto de debate (v., entre outros, McQuail 1992, Smith, 1989 e Melody, 1990), mas está longe de ser pacífico ou de fácil resolução. McQuail afirma que *one of the most problematic features of the concept of public interest is that conflicting proposals can be advocated according to someone's version of what is in the public general good* (1992:20). Este risco que parece, aliás, evidente tem feito com que os indivíduos que apresentam a sua perspectiva sobre o que é o interesse público sejam acusados de elitistas ou de quererem impor o seu gosto e os seus valores à grande maioria da população, que eventualmente terá uma noção diferente do que é, por exemplo, «bom gosto» ou «decência».

Tem sido também frequente argumentar-se que as audiências são a forma possível de averiguar o que interessa ao público, constituindo isso, portanto, o «interesse público». As audiências — quando medidas com rigor metodológico — fornecem-nos alguma informação útil. Ficamos, essencialmente, a saber qual o número de aparelhos de televisão ligados e quais os canais sintonizados. No entanto, a audiometria não nos diz se as pessoas estão ou não a assistir à programação do canal sintonizado. E, se estão, não sabemos qual o seu número, não sabemos em que circunstâncias o fazem e, o que é ainda mais relevante, qual a apreciação qualitativa da experiência televisiva. Podendo ser um instrumento útil, a audiometria é um instrumento limitado para a aferição do que interessa ao público e do que é entendido como sendo do interesse público. Só podemos analisar qualitativamente um programa se o visionarmos, mas o facto de o termos feito não implica que a apreciação seja positiva.

Encontrar mecanismos para implementar a lei de forma a defender o «bem comum», não é, portanto, tarefa fácil. Apesar de reconhecermos as limitações da aplicação de modelos externos a realidades sociais e culturais diversas, poderá ser útil considerarmos o modelo de regulamentação britânico pela sua larga experiência e pelo equilíbrio que foi conseguidos entre os interesses comerciais e sociais.

O sistema de televisão britânico ⁷ divide-se, em termos de regulamentação, essencialmente em duas estruturas. Uma para os canais de serviço público (BBC1 e BBC2) e outra para os canais comerciais (ITV, Channel 4 e Channel 5 ⁸). Ao contrário do que acontece com as estações comerciais, os mecanismos de controle da BBC são internos. A BBC tem conseguido

⁷ Referimo-nos unicamente aos canais nacionais com distribuição por via hertziana.

⁸ O Channel 5 iniciou as suas transmissões no dia 30 de Março de 1997.

desenvolver — ao longo dos anos — eficientes mecanismos de auto-regulamentação através do seu *board of governors* e de um conjunto alargado de comissões de controle da programação. O *board of governors* é a autoridade suprema da BBC e o desempenho dos seus 12 elementos é julgado precisamente pela forma como a BBC mantém a sua independência face ao poder executivo e pela forma como foram defendidos os critérios de qualidade na programação.

Uma vez que as estações comerciais correm o risco de se sujeitarem à lógica da maximização das audiências, o modelo britânico contempla um organismo de controle externo para assegurar padrões mínimos de qualidade e de interesse público. É a *Independent Television Commission* (ITC) que desempenha esse papel, atribuindo licenças de televisão e regulamentando a televisão comercial. A perspectiva em que a ITC se coloca para regulamentar o sector comercial é precisamente do ponto de vista do telespectador: *We look after viewers' interests by setting and maintaining the standards for programmes, advertising and technical quality* (ITC, 1995a).

A ITC tem um código de programação pelo qual as estações comerciais têm que se reger. Este código cobre inúmeras áreas tais como «decência e bom gosto», «televisão em família», «comportamentos susceptíveis de imitação», «imparcialidade e equilíbrio nos conteúdos políticos», «tratamento responsável de determinados temas como crenças religiosas», entre muitos outros. A ITC não só tem responsabilidades em termos de assegurar qualidade como em termos de garantir a diversidade de géneros televisivos.

Mas, de que forma é que — na prática — a ITC define os seus *standards*? Conforme escreve a própria ITC, *our guidelines can't be set in tablets of stone* (1995a). A postura da Comissão procura reflectir o gosto do público e as suas atitudes, que são naturalmente evolutivas. Para isso, a ITC desenvolve investigação científica sobre as atitudes da população e a sua perspectiva sobre inúmeras questões. A ITC tem também painéis de telespectadores em diferentes áreas geográficas que debatem e transmitem periodicamente as suas opiniões sobre os programas. Para além disto, a ITC é aconselhada por comissões de especialistas em várias áreas tais como educação, religião, saúde, publicidade, entre outros. Portanto, a ITC formula os seus juízos de valor sobre o que pode, ou não, ser colocado à disposição dos telespectadores com base em inúmeros juízos de valor.

Uma vez que a ITC analisa apenas o que é transmitido (está proibida de exercer qualquer forma de pré-censura), poderemos ainda interrogar-nos sobre as razões pelas quais as estações comerciais não ignoram a Comissão. Não o fazem, porque a ITC tem poderes reais para implementar os seus *standards*. A ITC pode obrigar uma estação a apresentar um pedido de desculpas pela transmissão de conteúdos que contrariem o seu código; pode, em situações de maior gravidade, fazer um aviso formal à estação e

tem competência para aplicar multas. Caso uma estação comercial persista em contrariar o código da ITC — o que nunca aconteceu — a Comissão tem poderes para retirar a licença de transmissão.

A título de conclusão

Neste artigo, procurámos demonstrar que — relativamente à programação televisiva em Portugal — existe uma contradição clara entre o discurso político/legal e os conteúdos a que os telespectadores têm acesso. Aceitando que há variadas e complexas razões para explicar o fenómeno, este artigo refere-se apenas a uma das causas dessa discrepância: a falta de mecanismos que assegurem a implementação da lei.

A necessidade de criar ou desenvolver mecanismos para implementar a lei levanta inúmeros problemas, entre eles, o da eficaz interpretação da própria lei. A existência de um sistema de regulamentação competente passa naturalmente pela concepção e desenho dessa estrutura, pelo empenho dos seus profissionais e também pela capacidade de aferir, de forma independente, o que sentem e pensam os telespectadores.

A existência de um organismo (ou mais) de regulamentação com poderes efectivos não diminuiria a importância de outras entidades empenhadas na análise e na crítica da programação televisiva. A pluralidade de actores garantiria uma diversidade de perspectivas para o tão necessário debate sobre o que é o interesse público, em geral e o interesse dos telespectadores, em particular.

BIBLIOGRAFIA

- Assembleia da República, Lei n.º 58/90 de 7 de Setembro Regime da Actividade de Televisão.
- COLLINS, R. et al. (1987) *The Economics of Television*, Londres, Sage.
- Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão *Relatório Final*, Outubro de 1996.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão Celebrado entre o Estado Português e a Radiotelevisão Portuguesa, SA. em 17 de Março de 1993.
- Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão Celebrado entre o Estado Português e a Radiotelevisão Portuguesa, SA. em 31 de Dezembro de 1996.
- Constituição da República Portuguesa.
- CORNER, John «Debating culture: quality and inequality» in *Media Culture and Society*, Vol. 16 (1994), 141-148.
- GARNHAM, Nicholas (1990) *Capitalism and Communication — Global Culture and the Economic of Information*, Londres, Sage.
- Governo da República Portuguesa, *Programa do XIII Governo Constitucional*
- ITC (1995a) ITC: *Watching over Commercial Television*, Janeiro de 1995 (brochura).
- ITC (1995b) *Programme Regulation on Commercial Television*, Setembro de 1995 (brochura).
- MCQUAIL, Denis (1992) *Media Performance, Mass Communication and the Public Interest*, Londres, Sage.
- MELODY, W. H. (1990) «Communications Policy in the Global Information Economy» in M. F. Ferguson (ed.) *Public Communication: The New Imperatives*, Londres, Sage.
- Mitchell, Jeremy and Jay Blumler «Is Television Accountable to Viewers?» in *Policy Studies*, Winter 1994 Vol.14, n.º 4, 4-21.
- SMITH, A. (1989) «The Public Interest» in *Intermedia*, n.º 17.
- SOUSA, Helena (1996) *Communications Policy in Portugal and its Links with the European Union*, Londres, School of Social Sciences, City University (Tese de Doutoramento).
- TVI, *Carta de Princípios da TVI*.