

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 65-83

Bloqueios e desafios da regulação do audiovisual em Portugal

Francisco Rui Cádima*

Resumo

Neste texto pretende-se provocar uma reflexão sobre o passado recente da legislação e da regulação do audiovisual em Portugal, no sentido de se procurar aprofundar as razões – e eventuais soluções – de uma crise mais geral, mas muito particular em matéria de ética e diversidade dos conteúdos, que é essencialmente uma demissão face ao interesse público e à identidade cultural e nacional portuguesa, crise que se tem agravado nas TV generalistas nestes últimos anos, com evidentes efeitos negativos para a cidadania e para a construção de uma opinião pública esclarecida.

Palavras-chave: regulação, televisão, modelo, crise, desafios

Importa começar por dizer que os bloqueios à regulação do sistema audiovisual em Portugal (com implicações óbvias nos outros sistemas de *media* portugueses) não são de agora. Esses bloqueios começam designadamente quando, em 1990, o governo do primeiro-ministro Cavaco Silva se decide pela atribuição de duas licenças de televisão generalistas¹ e não por uma só, como então era tecnicamente recomendável.

Essa decisão foi, pois, tomada à revelia dos pareceres técnicos do sector que admitiam apenas como razoável, para o bom equilíbrio do sistema dos *media* audiovisuais, um só canal privado². Outras decisões não teriam sido as melhores, designadamente

* Professor Associado do Departamento de Ciências da Comunicação (FCSH-UNL) e ex-director do OBERCOM (frcadima@sapo.pt).

¹ O desenvolvimento legislativo do quadro de liberalização, relativo não apenas ao concurso público, mas também ao próprio exercício por quaisquer operadores da actividade de televisão, iniciou-se com a publicação da Lei 58/90, de 7/9.

² Veja-se, por exemplo, o artigo “Oásis ou miragem?”, de Francisco Rui Cádima e Pedro Jorge Braumann, *Revista Marketing & Publicidade*, Lisboa, Outubro de 1990, pp. 32-37, onde se dizia, face à evidente pequenez do mercado da publicidade: “Uma das soluções seria manter a RTP1 como um canal público ou maioritariamente público, a RTP2 alugada a um operador privado ou a uma confissão religiosa, e, nesta fase, apenas mais um canal privado, até que as condições técnicas de mercado exigissem um quarto canal”.

o fim da taxa de televisão e a alienação da rede de difusão, que tiveram sobretudo implicações negativas na RTP e designadamente na prestação do serviço público de televisão.

De algum modo, começa aqui o ‘pecado mortal’ em que o sector tem permanecido – e é em boa parte sobre as consequências dessas mesmas decisões que vamos tratar nesta reflexão, com incidência sobre a questão da regulação e dos seus regulados, em particular no sector da televisão.

Ficou, no entanto, da Resolução 6/92 (2.^a série), de 6 de Abril de 1992, que atribuiu à SIC e à TVI a posição de acesso às respectivas licenças, algo que convinha aqui ter bem presente: que, justamente, as licenças eram concedidas, ao abrigo do regulamento do concurso, “relativo à capacidade do candidato para satisfazer a diversidade de interesses do público, avaliando a sua capacidade para dar satisfação aos interesses que se propõe prosseguir no seu projecto e, em especial, à diversidade de interesses do público”; e que “Do alvará a emitir devem constar (...) o elenco dos principais deveres a que a sociedade licenciada fica obrigada, em conformidade com a proposta apresentada a concurso” e, por fim, que as sociedades candidatas foram ordenadas, com a SIC em primeiro lugar e a TVI em segundo, “considerando a apreciação global efectuada *em ordem à satisfação do interesse público*”³ (sublinhado nosso).

De há quinze anos para cá, desde a abertura da televisão à iniciativa privada, as consequências dos erros cometidos conduziram a um sistema extremamente crítico, que se poderia caracterizar em duas linhas: foi, genericamente, um sistema i) sem mercado suficiente para todos os operadores; ii) sem regulamentação específica no que é estratégico (ex: renovação das licenças); iii) sem cadernos de encargos atribuídos aos operadores privados; iv) e, finalmente, sem monitorização consistente e regular dos conteúdos emitidos pelo serviço público de TV e pelos canais privados.

1. Sobre o modelo de regulação

Começaria por esquematizar a questão do modelo em torno de três grandes tópicos centrais na reflexão sobre as estratégias de regulação: a questão específica da regulação dos conteúdos; a questão da regulação da concentração e do pluralismo; e a questão da regulação sectorial e/ou intersectorial.

Começando pela questão da regulação de conteúdos, é claro que ela decorre da própria lei e aplica-se desde logo – por exemplo no âmbito do audiovisual – em matéria de conteúdos nocivos para públicos sensíveis, em matéria de ética de antena⁴, de

³ Resolução 6/92, do Conselho de Ministros, publicada no “Diário da República” – II Série, n.º 45, de 22 de Fevereiro de 1992, página 1972; <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=110&lang=pt>

⁴ Cf. Artigo 30.º da Lei de Televisão de Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto – “Obrigações gerais dos operadores de televisão: I – Todos os operadores de televisão devem garantir, na sua programação, designadamente através de práticas de auto-regulação, a observância de uma ética de antena, consistente, designadamente no respeito pela dignidade da pessoa humana e pelos demais direitos fundamentais, com protecção, em especial, dos públicos mais vulneráveis, designadamente crianças e jovens.”

identidade cultural e nacional portuguesa⁵ ou no domínio das quotas de programas de língua portuguesa, de produção europeia e de produção independente⁶.

Quanto à questão da concentração e do pluralismo, trata-se, cada vez mais, “da” questão essencial. Por um lado, cruza-se com a questão dos conteúdos, por outro, o equilíbrio e a independência do sistema nestas áreas específicas deve ser garantido, designadamente através de parcerias de monitorização técnico-científica dos *media* com centros de investigação das universidades portuguesas, para além, naturalmente, do respeito pelas complementaridades institucionais entre reguladores afins (por exemplo, Autoridades da Concorrência e das Comunicações). É ainda um facto que a concentração dos *media* necessita de regulação específica em Portugal. E que deve ser aplicada – e pilotada – de modo a permitir a consolidação do sector, sem que isso impeça a absoluta e inequívoca liberdade editorial dos profissionais de comunicação social.

Quanto à questão da regulação sectorial e intersectorial, importa pensar esta fase de regulação que atravessamos, já no contexto de migração futura para o regulador único e, nessa medida, deve ser colocada a questão de saber se o regulador sectorial deve abranger a imprensa – por exemplo, todo o ‘ruído’ que as centenas de pequenas queixas pessoais e ‘paroquiais’ da imprensa regional introduzem na regulação –, ou se deveria concentrar-se fundamentalmente, como defendemos, no audiovisual e nos *media* de convergência.

No nosso entendimento, as questões mais críticas em matéria de imprensa, que, em regra, não relevam da mesma dimensão e impacto social da televisão, deveriam ser dirimidas por instâncias de mediação ou tribunais arbitrais adstritos, por exemplo, a um Gabinete próprio da área da comunicação social, onde as assessorias para políticas subsectoriais, a representação internacional, os incentivos e os registos poderiam estar também concentrados.

As políticas, nesta área, deveriam incidir prioritariamente no problema da educação para os *media* e na iliteracia no âmbito do sector, que é dramática em termos de leitura de imprensa. A ligação da imprensa e dos jornais – e agora das edições informativas electrónicas – às escolas secundárias é um passo que julgamos inadiável, mas que não tem tido a atenção que necessita por parte das entidades públicas.

O modelo que defendemos é, de facto, o de um regulador do Audiovisual que possa criar as condições para uma evolução e integração com a Anacom, obtendo-se assim uma ‘autoridade’ o mais autónoma possível, da qual o sector precisa para uma efectiva, séria e forte regulação. Aliás, esse é precisamente o modelo recomendado ao Governo, em 2001, pelo Grupo de Reflexão (GR) da “Iniciativa Regulação e Convergência”, que produziu um documento subordinado ao título – “Recomendações de actuação

⁵ Artigo 10.º da Lei de Televisão – “Fins dos serviços de programas generalistas: 1 – Constituem fins dos serviços de programas televisivos generalistas: (...) d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.”

⁶ Cf. Artigos 40.º, 41.º e 42.º da Lei de Televisão n.º 32/2003, de 22 de Agosto.

estratégica”⁷, onde se refere claramente que “O GR alcançou um consenso em torno da ideia de que a convergência aconselhará a não separação orgânica da regulação de conteúdos da regulação das redes e dos acessos, admitindo a possibilidade de uma entidade única ser responsável pela regulação”.

Na nossa perspectiva, Portugal precisa de garantir prioritariamente um sistema Audiovisual que cumpra rigorosamente o quadro jurídico e regulamentar. Para tanto, necessita, preferencialmente, de um órgão de regulação específico, dedicado e forte do ponto de vista técnico-científico, competente face a uma área de grande complexidade, que não se distraia, portanto, com aspectos laterais e burocráticos, e com subsectores que têm outras prioridades e atingem outros públicos, que não o ‘grande público’, por assim dizer.

O sector público do audiovisual, e em particular a RTP1, ou se afirma como um grande referencial de qualidade na sociedade portuguesa – um exemplo para o País – ou não tem qualquer sentido. E o facto é que raramente teve esse sentido histórico ao longo dos seus 50 anos de história. A monitorização do seu desempenho está agora a ser promovida pelo Estado, através de três figuras centrais: o regulador, o Conselho de Opinião, o Provedor do telespectador, sendo certo que o próprio Tribunal de Contas ou, ainda, a sociedade civil – os centros de estudos, as associações de consumo de *media* ou de telespectadores e as universidades – são agentes independentes fundamentais na pilotagem e observação autónoma do sector.

Deste ponto de vista, o regulador deve apresentar, anualmente, indicadores precisos ao país, com base em estudos qualitativos, claros, objectivos, com metodologias técnico-científicas apropriadas, sobre o desempenho do Audiovisual público e privado, em matéria de ética de antena, de respeito pela identidade cultural e nacional portuguesa, e em matéria de pluralismo e independência da informação.

O sector privado deveria ter também as suas metodologias específicas de monitorização, que por não serem submetidas a Contrato de Concessão, como sucede com a RTP, deveriam estar sujeitas a cadernos de encargos específicos. O facto é que, quinze anos depois do licenciamento dos operadores privados, e face a quinze novos anos de licenciamento, é imperioso exigir cadernos de encargos aos operadores privados. Caso tal não venha a suceder com o novo regulador, continuará a existir uma gritante e inaceitável demissão do Estado nesta matéria.

E refira-se, por fim, que em matéria de Audiovisual, findos os primeiros quinze anos de liberalização parcial da televisão, está ainda por cumprir a total democraticidade do sistema – e do País – com a permissão de TV locais hertzianas, fundamentais para o desenvolvimento regional, sobretudo no caso das regiões de forte potencial do interior de Portugal, o que, inevitavelmente, a Net, o Cabo e a TDT estão a resolver. A nova lei de televisão introduz aqui uma inovação, mas tal só virá a suceder muito provavelmente no contexto do digital.

⁷ Consulta pública de 2002/02/15, <http://www.ics.pt/zips/convergencia.pdf>

2. Da regulação sectorial à regulação da concorrência

Estaremos, afinal, todos confortáveis com os *media* e com a regulação que temos?⁸

Uma das questões centrais no debate sobre as políticas e a regulação dos *media*, é a questão da relação entre cultura e economia, que de alguma maneira se subsume na dicotomia público/privado.

Estará o sistema de *media* vulnerável a este equívoco? Está. Claramente.

Perguntávamos no texto em referência: “Será que os *media* são essencialmente um negócio e como tal devem ser considerados para efeitos de regulação, a par de qualquer outro sector de mercado? Não serão os meios de comunicação social um sector muito particular, de extraordinária importância pública e cívica, com uma dimensão social, cultural e formativa tal, que impõe que os ‘negócios dos *media*’ não se sobreponham à monitorização das suas práticas e do seu discurso e sobretudo dos seus efeitos perversos no social?”

Partindo então do princípio que os *media* não são um sector submetido à lógica pura e simples dos mercados, é fundamental que não sejam ‘tutelados’, em situação de consolidação, pelo regulador económico (como, no fundo, acabou por suceder no caso Lusomundo/Controlinveste), mas sim pelo regulador sectorial. Tem assim plena justificação, do nosso ponto de vista, o recentramento da política de regulação no interior do próprio sector, dando-se assim também prioridade aos objectivos não económicos, o que significa que em matéria de concentração deveriam prevalecer as dimensões identitária e ética, o pluralismo e a liberdade editorial e só depois critérios de mercado, dada a subordinação destes à ética jornalística, à responsabilidade social dos *media* e, claro, ao desempenho mediático, enquanto, também, prática de Cidadania.

Justamente pelo facto de não ter sido lançado um debate público alargado e uma consulta pública em torno desta matéria⁹, é fundamental manter na ordem do dia a questão da reflexão sobre o modelo de regulação dos *media* e a discussão sobre o próprio modelo de concentração. Sendo certo que a concentração dos *media* necessita de regulação específica em Portugal, que deve ser aplicada de modo a permitir a consolidação de meios, não deve, no entanto, vir a impedir uma absoluta e inequívoca liberdade editorial dos profissionais e colaboradores da comunicação social.

Na verdade, o que se conhece de atropelos à liberdade editorial no pós-25 de Abril é muito preocupante, e hoje é muito claro que essa liberdade é eufemística e tem graves bloqueios e limitações.

O novo regulador – a ERC –, não sendo, como seria desejável, nem do Audiovisual, nem de convergência com as Comunicações, deve sobretudo chamar a si as competências de jurisdição no âmbito de um sector que não é nem pode continuar a ser um

⁸ Retomo aqui algumas das questões aforadas num nosso texto saído no *Público*, de 19 de Agosto de 2005: “Que regulação para a Comunicação Social?”. Ver também em: <http://irrealtv.blogspot.com/2005/08/que-regulao-para-comunicacao-social.html>

⁹ Recorde-se que sobre a matéria legislativa que está em cima da mesa, em diversas circunstâncias foi sugerido um debate mais aprofundado sobre, precisamente, a regulação dos *media* em Portugal. Veja-se, por exemplo, a ‘carta-apelo’ do Sindicato dos Jornalistas (“SJ apela a revisão constitucional sobre Entidade Reguladora”, 2005/05/25, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=3451&cidselect=376&idCanal=376&p=14>) onde se sugere uma representatividade diferente na futura entidade reguladora.

‘mercado *tout court*’, identificando os índices-limite no quadro económico, mas sobretudo reportando os desempenhos dos operadores, designadamente em matéria de ética de antena e de respeito pela identidade cultural portuguesa.

Se é certo que quando o regulador sectorial suspeita de práticas restritivas da concorrência deve actuar em sintonia com a autoridade que tem um conhecimento aprofundado de práticas anti-concorrenciais, a verdade é que, como referiu Pedro Pita Barros¹⁰ em relação às próprias telecomunicações, “nos mercados em que há necessidade de regulação económica e em que esta é criada e aplicada pela entidade de regulação sectorial, o acompanhamento de comportamento dos agentes económicos pertence ao regulador sectorial”.

Naturalmente, por maioria de razão, a ERC deveria chamar a si o quadro de regulação económica do sector de comunicação social, sendo que a monitorização da concentração deveria estar subordinada a princípios, desempenhos e projectos e não tanto a maiores ou menores consolidações de mercado.

3. Sobre a constituição da ERC

Duas ou três grandes críticas foram sendo feitas ao longo do tempo sobre as características do novo órgão de regulação (ERC):

A primeira foi do líder da Imprensa no jantar-debate promovido pela Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (CPMCS) a 11 de Dezembro de 2003: “Francisco Pinto Balsemão mostrou-se então ‘preocupado com a abordagem do ministro’ (Morais Sarmiento). Disse acreditar, ‘ao contrário do ministro’, na auto-regulação. ‘Fico preocupado com a criação de um órgão [de regulação] político’, afirmou Balsemão em resposta à proposta de o conselho de administração ser nomeado pela Assembleia, e defendeu que se devia avançar ‘já para um único órgão regulador’”¹¹. Idêntica posição seria assumida por Miguel Paes do Amaral, em entrevista ao *Jornal de Negócios*¹², que considerou o novo regulador como um órgão ‘político’, mas que era, na sua perspectiva, “um passo em frente”.

A segunda foi a do Sindicato dos Jornalistas: “Em carta dirigida a Jaime Gama, a Direcção do SJ sublinha que a sua atitude não traduz qualquer ‘desrespeito por um órgão criado por uma Lei da República’, sendo uma expressão legítima do seu desacordo com todo o processo relacionado com a ERC. Na carta, o SJ salienta a sua oposição às ‘opções seguidas pelo Governo e pela maioria parlamentar, quanto à composição e forma de designação dos membros do Conselho Regulador da ERC, à propositada marginalização dos jornalistas e dos seus representantes e, enfim, à forma como foi cooptado o quinto elemento do referido Conselho Regulador’”¹³.

¹⁰ “Sobre a articulação entre o ICP – ANACOM e a Autoridade da Concorrência”, 2003/09/15, <http://www.anacom.pt/template21.jsp?categoryId=92191>.

¹¹ Cf. Paulo Miguel Madeira, “Regulação dos *media* com administração nomeada pela AR”, *Público*, 13 de Dezembro de 2003.

¹² Entrevista de Miguel Paes do Amaral a Sérgio Figueiredo, *Jornal de Negócios*, 13 de Fevereiro de 2006.

¹³ “SJ ausente da tomada de posse da Entidade Reguladora”, site do SJ, 2006/FEV/17, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=4331&idselect=460&idCanal=460&p=0>

A terceira foi a da CPMCS contra as taxas a pagar pelas empresas de *media* com alvará: “O Estado entendeu que a nova entidade devia ser de regulação exclusiva do Estado. Assim, apenas a este competirá o seu financiamento e não aos regulados”, disse José Faustino, representante da rádio na conferência.¹⁴ Observação assaz curiosa, mas inquietante, que deixa presumir que o regulador “ideal”, nesta perspectiva, para além de integrar e encarnar o Estado como regulador de si próprio (das suas empresas RTP, RDP e Lusa), deveria ter sentados à mesa do Conselho Regulador os privados a regularem-se também a si próprios.

Em síntese, não só estamos perante um regulador de banda muito larga (o que, no nosso entendimento, é um bloqueio de raiz ao seu funcionamento), como também face ao próprio modelo da AACCS se verifica uma clara perda de representatividade da sociedade civil no Conselho Regulador da ERC, como, por fim, há uma evidência de ‘politização’ do órgão¹⁵.

Refira-se, ainda, a questão da maturidade e da credibilidade do órgão. Um Conselho Regulador para a área dos *media* não se compadece com amadorismos. Os membros deste conselho, caso não sejam peritos seniores do sector, isto é, personalidades públicas reconhecidas, com currícula inatacáveis adequados à missão – sobretudo em três domínios: no plano da coordenação de estudos técnico-científicos, no plano dos projectos de investigação do sector, nacionais, comunitários e internacionais, e no plano da experiência de orientação de estudos de pós-graduação na área dos *media* e da comunicação –, terão porventura fragilidades e dificuldades de desempenho que poderão inibir a resposta do regulador às legítimas expectativas que os cidadãos têm sobre a sua acção de regulação dos *media*.

Por fim, atente-se na questão da representatividade e da transparência do órgão regulador, na exacta medida em que, relativamente à primeira, o unanimismo parlamentar não é o seu absoluto garante, e, em relação à segunda, está ainda por demonstrar que o processo foi totalmente transparente na sua constituição. Isto não só i) pelo facto de se ter conhecido previamente, nos *media*, o nome do ‘cooptado’; ii) mas também pelas ligações do ‘cooptado’ aos gabinetes ministeriais que tutelavam e tutelam o sector; iii) pela denúncia pública de se tratar de uma falsa ‘cooptação’ acordada previamente entre os líderes do bloco central, e iv) também por a própria Acta referente ao acto de cooptação do quinto membro da ERC, ser de um laconismo perturbador. Esta, para além de não referir terem existido outras personalidades cooptáveis, sugeridas pelos indigitados, apenas diz que “depois de um debate que teve por objecto a fixação do perfil do membro a cooptar, os membros eleitos do Conselho Regulador votaram por unanimidade pela escolha de (...)”¹⁶.

¹⁴ Cf. “Confederação dos Meios promete ‘não desistir’”, *Diário Económico*, 27/7/2006. http://www.diarioeconomico.com/edicion/diario_economico/edicion_impresa/media_x_publicidade/pt/desarrollo/622960.html

¹⁵ Vejam-se as posições, já citadas, de Paes do Amaral e de F. P. Balsemão.

¹⁶ Acta com data de 10 de Fevereiro de 2006.

3.1. Inibição (bloqueios) do órgão

Há, enfim, uma inibição de uma acção eficaz da ERC, designadamente no plano do audiovisual, por ter voltado a haver uma estratégia do Estado, que é, ao fim e ao cabo, bloqueadora de um funcionamento do órgão ajustado não só às exigências dos cidadãos como, sobretudo, ajustado aos compromissos assumidos pelos operadores aquando da obtenção das suas licenças, ou seja:

- Uma inibição genérica, que resulta da ‘banda muito larga’ do espectro do regulador, o que dificulta não só o seu funcionamento, como a sua acção face ao que é estratégico. Atrasa ainda a sua migração para o ‘regulador único’ como foi previsto e é desejável (sobretudo, do nosso ponto de vista, na convergência Audiovisual/ Comunicações). Em síntese, em vez de as pequenas queixas da imprensa regional e mesmo de queixas relativas a direito de resposta, por exemplo, serem dirimidas a montante (o facto de o serem, por hipótese, em tribunais arbitrais não lhes retira dignidade constitucional), vai tudo cair sobre o regulador, manietando-o, em boa parte, para o que é essencial.

- Uma inibição inicial em matéria de regulamentação da renovação das licenças de TV, com implicações dramáticas em todo o processo da renovação, que a ERC teve que ultrapassar com a sua Deliberação 1-L/2006.

- Uma inibição resultante das inevitáveis consequências da não aplicação ou de uma aplicação insuficiente de cadernos de encargos assertivos, específicos, no período pós-renovação das licenças aos operadores privados.

- Sendo certo que esta última é matéria que serve a desregulamentação sectorial, estes são, assim, factos que podem reconduzir ao tradicional laxismo e à remissão para eventuais “co-regulações” tuteladas pelos governos, de matéria extremamente crítica e sensível.

- Outra é a da dependência do cultural e do campo dos *media* face ao económico e do regulador sectorial face ao regulador da concorrência, enquanto ‘decisor’ final, sempre que se colocarem questões de consolidação sectorial, como se viu no caso Lusomundo/Controlinveste.

- Finalmente, uma outra inibição em termos operacionais: como vimos, para além do espectro de banda larga do regulador, ele encerra outro espectro de banda muito larga no domínio da tributação, o que o torna num pequeno monstro burocrático-taxador de serviços prestados, de regulação e de supervisão e ainda de emissão de títulos habilitadores (ainda por cima com taxas diferenciadas entre regulação alta, média e baixa): o que significa que, anualmente tem que cobrar para cima de um milhar de taxas, divididas entre canais de TV (dezenas), meios impressos (centenas), rádios (centenas), operadores de cabo e de telemóveis! E depois de cobrar tem, certamente, que gerir todo um processo de recusa, de mora, de contra-ordenações, de tribunais, etc., etc.

4. Legitimidade, independência e desafios do regulador

Em matéria de Audiovisual, espera-se que haja, genericamente, um reposicionamento da legitimidade e da independência do órgão regulador face à tutela, ambas de certo modo perdidas, também em termos de imagem pública e mediática, não somente nos últimos anos do mandato da AACCS, mas também na própria fase de emergência do novo órgão¹⁷.

4.1 Transparência do sector

A questão da transparência no sistema é crucial. Questão, aliás, enunciada num pequeno texto de Roberto Barzanti¹⁸, antigo vice-presidente do Parlamento Europeu. É um pequeno tratado sobre audiovisual e democracia. Barzanti recorda Joseph E. Stiglitz para lembrar que “o segredo ameaça a democracia”. E cita Enzensberger: “A transparência necessita de uma nova ética da informação contra as manipulações cínicas do que Hans Magnus Enzensberger chamou a impiedosa ‘indústria da consciência’.”

Há muito a fazer nesta matéria em Portugal, não só no plano dos mercados e da publicidade, como, sobretudo, no plano da monitorização da ética de antena, do pluralismo e da liberdade editorial, do acompanhamento de co-regulação e da auto-regulação e das provedorias dos *media* onde não existem.

Da mesma forma, importa lutar por uma outra ‘transparência’, ou melhor, por uma outra visibilidade nos *media* para a esfera pública crítica, sobretudo em referência ao ‘baixo nivelamento’ do audiovisual – referimo-nos à opinião de associações de consumidores de *media* e de telespectadores, de líderes de opinião, de organizações não governamentais e outras.

4.2 Auto e co-regulação

Neste ponto, espera-se que haja agora um regresso ao regulador do Protocolo de co-regulação¹⁹ entre o Estado, a RTP, a SIC e a TVI (Agosto de 2003), lançado pelo governo social-democrata, pelo então gabinete de Morais Sarmiento, à revelia do próprio regulador sectorial (AACCS).

Este projecto tutelado de co-regulação, era tanto mais estranho quanto, à data, os acordos de co-regulação entre operadores televisivos tinham vindo a ser participados

¹⁷ Sobre este ponto veja-se, por exemplo, a “Carta aberta ao ministro dos Assuntos Parlamentares”, de Vicente Jorge Silva, no *Diário de Notícias* de 15/3/06.

¹⁸ “Les défis de la transparence dans le secteur audiovisuel”, 2003/01/17, <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr>.

¹⁹ Refira-se que o envolvimento governamental no processo é estranho ao próprio princípio da figura de co-regulação. Cf. o “Acordo Interinstitucional ‘Legislar melhor’ (2003/C 321/01), do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: “Entende-se por co-regulação o mecanismo pelo qual um acto legislativo comunitário atribui a realização dos objectivos definidos pela autoridade legislativa às partes envolvidas reconhecidas no domínio em causa (nomeadamente os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações).”; “Entende-se por auto-regulação a possibilidade de os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não governamentais ou as associações adoptarem entre si e para si linhas directrizes comuns a nível europeu (designadamente códigos de conduta ou acordos sectoriais).” http://europa.eu.int/eur-lex/pt/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231pt00010005.pdf

e dinamizados pela entidade reguladora – a AACCS²⁰. Aliás, sentindo-se directamente interpelada nas suas competências²¹, a AACCS aprovava, em plenário de 27 de Agosto de 2003, uma discreta Deliberação Sobre a Celebração de Protocolo de Co-regulação entre o Estado Português, a RTP, a SIC e a TVI”, onde se demarcava de todo o processo²².

Uma referência ainda a um outro processo de “auto-regulação” que foi profundamente lamentável. Referimo-nos ao caso da sinalética da TVI e ao facto de a AACCS ter vindo a público considerar que a nova sinalética da TVI para classificar os seus programas “merece aplauso”, porque “representa um esforço auto-regulatório tanto mais de assinalar quanto a auto-regulação é uma atitude infelizmente pouco habitual nos *media*” nacionais.²³

De facto, este foi um episódio triste, que deu lugar inclusivamente a comentários de fina ironia na comunicação social, veja-se a crónica de Miguel Gaspar²⁴: “Um destes dias, a TVI fez o anúncio da sua sinalética (é o nome técnico daqueles ícones), fazendo chegar aos céus a voz da auto-regulação. No mesmo dia, a SIC mandava dizer que Moniz se adiantara e fizera sua uma ideia dos dois canais. Vai daí, a SIC avançou com a sua sinalética. Assim, em vez de uma auto-regulação, passámos a ter duas auto-regulações.”

Donde, esta sinalética televisiva foi mais ‘auto-confusão’ do que auto-regulação²⁵. Teria sido um tudo nada inteligente não avançar sem auto-regulação e concertação sectorial. As auto-regulações feitas à revelia dos parceiros sectoriais não são boas conselheiras... É, aliás, ao regulador que caberia pilotar estes processos, de modo a haver

²⁰ Veja-se em particular: “Representação da violência na televisão – Acordo entre a AACCS e os operadores nacionais de televisão, de 9 de Julho de 1997”; “Protocolo de 18 de Setembro de 2001 relativo à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva”; “Declaração de Princípios e Acordo de Órgãos de Comunicação Social relativos à cobertura de Processos Judiciais pelos *media*, de 27 de Novembro de 2003”.

²¹ Designadamente face ao estabelecido no Artº 3 da Lei n.º 43/98 de 6 de Agosto – “Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social” – “Atribuições” –, Incumbe à AACCS “g) Assegurar a observância dos fins genéricos e específicos da actividade de rádio e televisão, bem como dos que presidiram ao licenciamento dos respectivos operadores, garantindo o respeito pelos interesses do público, nomeadamente dos seus extractos mais sensíveis;” e “h) Incentivar a aplicação, pelos órgãos de comunicação social, de critérios jornalísticos ou de programação que respeitem os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis”.

²² Cf. Deliberação Sobre a Celebração de Protocolo de Co-regulação entre o Estado Português, a RTP, a SIC e a TVI”, <http://www.aacs.pt/bd/Deliberacoes/20030827a.htm>

“A AACCS tomou conhecimento pela comunicação social, da celebração de um dito ‘Protocolo’ de co-regulação entre o Estado, a RTP, a SIC e a TVI.

“Pelas notícias, que confirmou, o referido Protocolo não só limita os tempos de publicidade do operador público de televisão, como, alegadamente, em troca, impõe certas missões de “serviço público” aos operadores privados de Televisão.

“A AACCS não foi previamente consultada sobre o teor do mencionado Protocolo, nem informada acerca do seu conteúdo que, na íntegra, desconhece.

“Assim, a AACCS entende ser seu dever tornar público que, não tendo sido parte na preparação e celebração desse ‘Protocolo’, não estará naturalmente em condições de, para além do seu âmbito específico de atribuições e competências constitucionais e legais, assumir quaisquer responsabilidades quer pela fiscalização do seu cumprimento, quer na mediação de eventuais conflitos resultantes da sua interpretação e aplicação.”

²³ “Auto-regulação: AACCS aplaude sinalética da TVI”, *Diário de Notícias*, 23/9/2005.

²⁴ Cf. Crónica de Miguel Gaspar, “A televisão está a regular bem?”, *Diário de Notícias*, 23/9/2005.

²⁵ Vejam-se as diferenças entre TVI e SIC – classificação de programas TVI: TODOS, +10 (AP), +12 (AP), +16, +18. (AP): aconselhamento parental; classificação de programas SIC: Infantis, -8, -12, -16

alguma coerência nas iniciativas de auto-regulação entre os diferentes operadores generalistas, para além do cabo. E sobre esta matéria mais nada, até à data...

4.3 Monitorização das práticas do audiovisual e dos seus desvios

4.3.1 Operadores privados de TV

No que concerne ao desempenho dos operadores de televisão, o essencial prende-se com a interpretação rigorosa a fazer das suas práticas actuais e anteriores face aos desígnios da Directiva, da Lei, dos Protocolos de co-regulação, no fundo, aos desígnios da Cidadania e da construção da uma opinião pública esclarecida e emancipada. De facto, se os operadores e a tutela são da opinião de que havia sinais “muito positivos”²⁶ sobre as práticas dos operadores, a verdade é que, bem pelo contrário e de há muitos anos a esta parte, a investigação científica realizada nas universidades portuguesas e as críticas públicas de líderes de opinião, de associações de espectadores, de críticos de TV, etc. aos conteúdos dos operadores televisivos, ao contrário do que pretendiam a tutela e os operadores, têm vindo a subir de tom, vindas dos mais diversos sectores, incluindo de colunistas insuspeitos, como, por exemplo, Emídio Rangel.²⁷

Que, por exemplo, entre muitas outras coisas, a SIC e a TVI estão com estratégias de programação de índole monotemática e não generalista, que submetem o espaço da informação à estratégia de programação e de contra-programação dos canais, que, sobretudo a SIC, tem tido no ar mais telenovelas brasileiras do que a própria Globo (grave em matéria de respeito pela identidade cultural portuguesa), que o serviço público continua a fidelizar horizontal e verticalmente o seu *prime time*, limitando (censurando) desta forma ao género ‘concursos’ um slot fundamental para a construção da Cidadania neste país e para a formação de uma opinião pública esclarecida, chegando a ‘cilindrar’, por exemplo, uma comunicação ao país do próprio Presidente da República²⁸! ‘Informações muito positivas’, de modo nenhum.

Poder-se-ia mesmo questionar se, por exemplo, a estratégia de programação da SIC assumida por Manuel Fonseca – “A SIC definiu uma estratégia, assente na novela brasileira e no humor popular”²⁹ – era uma programação em sintonia com a Lei da

²⁶ Veja-se, da parte dos operadores, a “Declaração Conjunta – Balanço da execução do Protocolo RTP – SIC – TVI de 21 de Agosto de 2003”, em http://www.ics.pt/Ficheiros/Legisl/Televisao/prot_rtp_sic_tvi/bal_protocol.pdf e da parte da tutela, as declarações de Augusto Santos Silva, sobre a monitorização do Protocolo, ao *jornalismooportonet* de 22 de Outubro de 2005: “Há um protocolo em vigor entre a RTP, a SIC e a TVI, que consagra novas obrigações, designadamente em matéria de ética de antena a todas essas estações e o desenvolvimento desse protocolo tem sido acompanhado por um perito independente, o professor Azeredo Lopes da Universidade Católica do Porto, que tem feito chegar informações muito positivas acerca desse desenvolvimento.”

²⁷ Vejam-se, em particular, as suas crónicas publicadas na revista de TV do *Correio da Manhã*. Por exemplo: “Licenças da SIC e da TVI”, de 21.10.2005; ou “O buraco negro”, de 7/10/2005: “A SIC já não disputa o primeiro lugar nas audiências. Em parte porque eliminou os bons programas de informação.”

²⁸ Cf. “RTP1 não emitiu Comunicação ao País do PR (...)”: *IrrealTV*, 13/01/06, <http://irrealtv.blogspot.com/2006/01/rtp1-no-emitiu-comunicacao-ao-pas-do-pr.html>

²⁹ Cf. Entrevista de Manuel Fonseca ao DN de 2 de Março de 2006: “A minha saída foi uma opção errada do conselho de administração da SIC”.

Televisão e os princípios (e a grelha) do próprio canal enunciados aquando da obtenção do alvará de emissão. Repare-se neste exemplo: das 14h10 até às 00h45 (Terça, 28/2/2006), à semana, são, em regra, sete telenovelas brasileiras que a SIC tem alinhadas ao longo de mais de 12 horas de emissão, preenchendo a esmagadora maioria do tempo de difusão da tarde e o horário nobre do canal. Uma tal estratégia não deixa alternativa para praticamente mais nada, em termos de diversidade da oferta e sobretudo em termos de uma programação que defenda a identidade cultural portuguesa, a que a Lei obriga a SIC³⁰.

4.3.2 Monitorização do Serviço Público

O desafio histórico da ERC, no nosso entendimento, começa justamente na intervenção prioritária que esta deve fazer junto dos meios de comunicação social do Estado. Em termos de televisão, o regulador deve actuar em conformidade com o estabelecido no Contrato de Concessão da RTP, de forma a repor estrategicamente o Serviço Público de Televisão (SPT) como uma prática de Cidadania, subordinado ao interesse público, através de dinâmicas de rigor e independência na informação, de uma programação diversificada e de qualidade e do debate público pluralista em geral.

Sobre este aspecto, cite-se a obra “Televisão e Cidadania – Contributos para o debate sobre o serviço público”³¹, livro coordenado por Manuel Pinto, onde se afirma claramente que: “(...) uma reforma profunda do serviço público de televisão implica uma mudança radical daquilo que foi a RTP: do seu modo de gestão e funcionamento, dos seus conteúdos, do seu modo de encarar os telespectadores”.

O Serviço Público de Televisão, de facto, ou se configura globalmente, na sua programação e na sua informação, como uma prática de Cidadania, tal como exige o seu Contrato de Concessão, ou jamais encontrará o seu caminho. Ao fim de 50 anos de história, é mais do que tempo de exigir que a RTP1 vá ao encontro desse caminho, através de uma inequívoca ética de antena e de um inequívoco Serviço Público prestado aos Cidadãos deste país.

E a verdade é que, ou a ERC ganha este desafio, ou não fará o seu trabalho e não terá, portanto, sentido histórico.

Nesta matéria repare-se, fundamentalmente, na importância de tornar, em rigor, a RTP1 como ‘a’ referência do sistema televisivo. Um exemplo da análise do ano de 2004, para que se perceba melhor esse imperioso: veja-se, em particular, esta muito triste e dolorosa realidade televisiva portuguesa, que nos diz que “se comparada a ‘oferta’ (minutos emitidos) e a ‘procura’ (minutos visionados), vemos que os programas de desporto obtiveram a melhor relação, estando a sua ‘procura’ 54% acima da

³⁰ Designadamente pelo enunciado do Artigo 9.º – Tipologia de serviços de programas televisivos: 2 – Consideram-se generalistas os serviços de programas televisivos que apresentem uma programação diversificada e de conteúdo genérico. E do Artigo 10.º – Fins dos serviços de programas generalistas: c) Favorecer a criação de hábitos de convivência cívica própria de um Estado democrático e contribuir para o pluralismo político, social e cultural; e d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.”

³¹ Pinto, M. (ed.) (2005, 133).

‘oferta’. Numa relação positiva (acima de 100), posicionaram-se também os programas de informação, ficção e divertimento.”³² Por conseguinte, os programas de Arte, Cultura, Conhecimento e Juventude têm a pior relação entre horas emitidas e horas visionadas.

Apesar de todos sabermos que as televisões são avessas, em regra, à Arte, Cultura, Conhecimento e Juventude (*et pour cause...*), a verdade é que, mesmo assim, este é um estudo que fere e faz sangrar. É, sem dúvida, uma das piores notícias que se pode dar a um país que fez uma ‘revolução dos cravos’, mas que agora se vê encravado por todos os lados e ainda por mais um – o do “Conhecimento” através da Televisão. Fica a pergunta que, com certeza, todos saberão responder: qual será, afinal, a contribuição da televisão portuguesa para a formação da cidadania em Portugal?

4.3.2.1 *Tribunal de contas e SPT*

Dado que os anos de concorrência televisiva, desde 1992, se pautaram por uma clara demissão do Estado em matéria de monitorização rigorosa e eficaz do sistema, não se estranha que, em 2006, seja precisamente o Tribunal de Contas³³ a intervir em matéria sensível, face ao desempenho do serviço público e da RTP: “... O Tribunal de Contas deu hoje seis meses ao conselho de administração da RTP e ao accionista Estado para a apresentação de medidas que permitam melhorar o controlo da qualidade do serviço público, que considera (...) existem ‘algumas carências’ ao nível do estabelecimento de metas quantificáveis na programação...”

A posição do Tribunal de Contas surgiu através de uma “Auditoria à RTP – Seguimento das Recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas em 2002, de (Dezembro 2005)”³⁴, onde se afirmava que “continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do Serviço Público de Televisão” e que “(...) no tocante às suas missão e obrigações de programação revela carência de objectivos ou metas quantificáveis, isto ao nível da concessão geral e da especial. Neste contexto, refira-se que é intenção do Governo tal como consta no seu Programa ‘rever o actual contrato de concessão de serviço público de televisão’ tendo em vista quantificar as obrigações de programação e estabelecer critérios de avaliação ‘de forma a fixar exigentes padrões de qualidade’. Acresce, ainda, aliás que não se constata qualquer referência a tempos obrigatórios a cumprir, ou a percentagens de certo tipo de programas relativamente ao geral da programação. Assim, não é, por exemplo, possível aferir de forma objectiva, o seu cumprimento pela concessionária, nem a sua correcta fiscalização exterior, tanto mais que a compensação financeira do Estado deverá corresponder à contrapartida do cumprimento efectivo das obrigações de SPT pela empresa.”³⁵

³² “Audiências de Televisão – Ficção e Informação lideram”, Marktest.com, 18/1/2005, <http://www.marktest.com/wap/a/n/id-6d2.aspx>

³³ Cf. *Público* online (17.01.2006): “Tribunal de Contas pede melhoria do serviço público de televisão”: <http://www.publico.clix.pt/shownews.asp?id=1245019>

³⁴ Cf. Auditoria à RTP, TC, Dezembro de 2005: http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtc-rel045-2005-2s.pdf

³⁵ *Op. cit.*, p. 7.

E quanto ao controlo do SPT: “Ao nível do controlo do cumprimento do contrato de concessão, continuam a existir falhas em matéria de fiscalização do SPT, não obstante, em termos formais, o novo contrato prever a celebração de um Protocolo entre a RTP e a IGF para assegurar o controlo do cumprimento das obrigações de SP, bem como os respectivos fluxos financeiros associados. Em Novembro de 2005 ainda não tinha sido outorgado. O actual contrato revela-se também omissivo quanto a poderes fundamentais de controlo estratégico do concedente, nomeadamente os relativos à modificação unilateral do contrato, ao sequestro, à rescisão e ao resgate, sendo certo, que a dualidade de papéis do Estado face à empresa (accionista e concedente) influi negativamente este tipo de disposições contratuais, com a agravante de o Estado poder a qualquer momento impor alterações unilaterais do contrato à concessionária, bastando para tal deliberar em Assembleia-Geral da RTP nesse sentido. Nesta fase, os mecanismos de controlo implementados têm-se consubstanciado, fundamentalmente, na elaboração de documentos avulso, com base nas orientações da tutela...”³⁶

Por fim: “A ausência de pareceres de entidades com responsabilidades para aferir do cumprimento efectivo das obrigações qualitativas de serviço público revela as lacunas ainda existentes quanto ao sistema de controlo do contrato de concessão de serviço público.”³⁷ *Last but not least*: a Comissão Europeia anunciava a 22 de Março de 2006 ter encerrado a investigação sobre o financiamento da RTP, iniciada em 2003, depois de o Governo português ter assegurado que irá reforçar até ao final deste ano a transparência e proporcionalidade do sistema de financiamento. As medidas a introduzir passam pela limitação do financiamento público da RTP ao mínimo necessário para garantir a correcta execução das suas tarefas de serviço público, tendo o ministro da tutela, Santos Silva, explicado que “o Estado tornará mais claros os critérios de avaliação da prestação do serviço público. Aperfeiçoar-se-ão as metas qualitativas”³⁸. Como se costuma dizer, mais vale tarde que nunca...

4.3.3 A questão da informação

Neste ponto, para além dos conteúdos específicos da informação, há um aspecto preliminar a considerar, que é a duração dos jornais televisivos das 20h00. Parecendo uma questão inocente, este é um aspecto crítico da informação televisiva, tanto do serviço público, como dos operadores privados, que actuam todos, neste aspecto, numa lógica concorrencial.

O facto é que, desde a segunda metade dos anos 90 até à actualidade, os telejornais dos diferentes canais têm tido, em regra, duração superior a uma hora, tendo chegado em determinados períodos a ter duração superior a duas horas, o que implicava um acumular de *fait-divers* e de *infotainment* na informação.

Sucedo que, em 2002, o Grupo de Trabalho nomeado pelo Ministro da Presidência, Morais Sarmiento, constituído com o objectivo de reflectir sobre a “definição de conte-

³⁶ *Ibidem*, p. 8.

³⁷ *Ibidem*, p. 8.

³⁸ Ver “UE exige maior transparência no financiamento da RTP”, *Diário Económico* de 23.3.2006.

údo e obrigações do novo Serviço Público de Televisão”, veio a público defender muito justamente, no seu relatório final, datado de Setembro de 2002, que o “Serviço Público de Televisão deve apresentar boletins informativos gerais diários (os telejornais), a horas certas, com uma duração adequada que, no principal boletim (Telejornal), deve aproximar-se dos 30 minutos sem cortes de publicidade ou *spots* autopromocionais.”

Esta recomendação acabou por nunca ter sido aplicada pelo serviço público, apesar de o seu director de informação, Luís Marinho³⁹, ter considerado que “em Portugal a duração dos telejornais se dilatou devido à guerra de audiências”, afirmando querer agora “noticiários mais curtos”.

O facto é que a média dos telejornais da RTP continua, no início de 2006, acima da hora de duração. O regulador deve aqui honrar as recomendações ao governo do grupo de peritos e confrontar o serviço público com essa necessidade, que tem naturalmente implicações na estratégia editorial e no rigor do tratamento da informação.

Em consequência desta estratégia de contra-programação, a que o serviço público aderiu em cumplicidade com os privados, emergem as estratégias tablóides nos nossos jornais televisivos não só nos das 20 horas, mas também nos das 13 horas. A estratégia “tablóide” começou por ser, na imprensa, uma selecção dos casos ‘singulares’ da actualidade, por vezes mesmo ‘monstruosos’, operando-se depois uma ‘compressão’ desse tipo de matérias e factos, transformando-os em ‘histórias’ para consumo rápido, fazendo apelo ao lado mais fútil dos públicos e às suas, quantas vezes, perversas curiosidades. Essas histórias passaram então a ter o epíteto de ‘sensacionalistas’.

Passados cem anos, e agora em matéria televisiva, alguma coisa mudou. As ‘monstruosidades’ do final do Século XIX adquiriram estatuto ‘social’, isto é, as televisões procuram agora esses casos entre os comuns dos mortais. De facto, as práticas tablóides e sensacionalistas são frequentes nas nossas TV. A primeira das quais é de ordem geral. Tem a ver com a submissão da estratégia de informação à audimetria e também à estratégia geral do próprio canal, sendo que esta está já de si submetida a uma estratégia comercial.

Quando passamos aos conteúdos propriamente ditos sucede aquilo que Óscar Mascarenhas interpretava desta forma: “Colocando-se numa posição sobranceira em relação ao destinatário, o jornalista sensacionalista oferece não aquilo em que acredita mas aquilo que acha que o pagode quer receber. O jornalismo sensacionalista parte de uma concepção de desprezo pelo público (...) Enredando o público na teia do fútil e do inútil elevados à categoria de essência do processo social...”⁴⁰

Temos ainda que considerar outro género de ‘tabloidismo’ mais frequente e de maior gravidade (pela sua menor evidência). Nesta matéria, as televisões portuguesas guiam-se praticamente todas pela mesma bitola. Aliás, sabe-se porquê: não houve ainda uma descolagem dos vícios do velho monopólio de Estado (RTP) e dos seus

³⁹ Cf. Entrevista de Luís Marinho, “RTP quer reduzir duração dos telejornais”, *Público*, 26.6.2005.

⁴⁰ Óscar Mascarenhas, “Informação e audiências”, comunicação apresentada no 3.º Encontro de Jornalistas do Norte de Portugal e da Galiza, que se realizou em Viana do Castelo, em 28 de Outubro de 2000: <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=425&idselect=402&idCanal=402&p=87>

sucedâneos da era da concorrência, sendo que os jovens jornalistas que entraram para a profissão acabaram por copiar o pior do velho modelo de produção de informação.

Exemplos recentes (o pior do tratamento dos casos): caso Casa Pia; fogos de Verão; campanha presidencial de 2006 a ‘toque de *sound-byte*’ (espécie de estratégia de *reality-show*); constantes aberturas com acidentes, catástrofes, actualidade trágica e *fait-divers* em geral – estratégia tablóide de submissão à produção de audiências e fidelização de públicos, esgrimindo o pior do jornalismo.

Haveria ainda que falar de outras práticas nefastas, como os mimetismos, a organização burocrática da informação, os telejornais-‘pastilha-elástica’ de uma e duas horas de duração, o jornalismo sentado, as contaminações discursivas entre diferentes géneros, os compromissos com os porta-vozes oficiais e os chefes de gabinete, a submissão a um sistema político-partidário em crise de representação e de credibilidade, (vide a grave discriminação feita por televisões a candidatos nas últimas eleições presidenciais sobre a questão dos debates televisivos) etc., etc., tudo isto resultando numa incompreensão do papel e da responsabilidade social dos *media* e da sua fundamental contribuição para a Cidadania.

4.3.4 Licenças da SIC e da TVI: renovação sem legitimação?⁴¹

SIC e TVI tiveram a renovação das suas licenças (já pela ERC), por mais 15 anos, sem terem passado, ao longo dos anos, pelo crivo de um regulador forte, sem monitorização atenta e regular dos seus serviços de programas e sem um enquadramento legal rigoroso, assertivo, num plano de exigência elevada em acordo, de resto, com o carácter do bem escasso que foi licenciado.

Pela Lei da Televisão (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto), Artigo 22.º, relativo à Regulamentação, diz-se que “O Governo aprovará, por decreto-lei, o desenvolvimento normativo aplicável ao licenciamento e à autorização de serviços de programas televisivos.” Tal regulamentação é feita através do Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de Agosto (rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 13-B/98, de 31 de Agosto), referente à “Atribuição de alvarás e licenciamento de estações”, onde consta o regime de atribuição de licenças e autorizações para o exercício da actividade de televisão. O Artigo 4.º deste decreto trata a “Validade e renovação das licenças ou das autorizações” e diz: “1 – As licenças ou autorizações para o exercício da actividade de televisão de âmbito nacional são válidas pelo prazo de 15 anos, renovável por iguais períodos; 2 – A renovação das licenças ou das autorizações *só não é concedida em caso de manifesto e injustificado incumprimento das condições e requisitos de que dependeu a sua atribuição* (sublinhado nosso); 3 – A renovação das licenças ou das autorizações é requerida com a antecedência mínima de um ano em relação ao termo do respectivo prazo de vigência, devendo a correspondente decisão ser proferida no prazo de três meses a contar da data da apresentação do pedido; 4 – No caso de a decisão a que se refere o número anterior não ser proferida no prazo nele previsto, presumir-se-á deferido o pedido.”

⁴¹ Cf. Cádima, F. R. (2006).

Daqui se infere o seguinte: que a renovação das licenças foi aflorada no quadro da “atribuição de alvarás” e não através de um enquadramento específico da sua renovação; que esta regulamentação em concreto – sendo de grande relevância pública – é, portanto, omissa na Lei da Televisão; que o artigo 4º do Decreto-Lei n.º 237/98, pelo facto de não estabelecer um quadro objectivo de análise das práticas dos operadores candidatos à renovação da licença, nem de colocar obrigações claras, em acordo com a Lei, designadamente em matéria específica de identidade nacional, de ética de antena, de promoção da cultura e da língua portuguesa e de diversidade da programação, é manifestamente insuficiente para legitimar qualquer renovação de licença televisiva em Portugal.

Acresce que, relativamente ao pedido feito pela SIC e TVI em Maio e Junho de 2005, pouco já haveria a fazer, pelo simples facto dos prazos terem sido (aparentemente pelo menos, de acordo com o art.º 4º do 237/98) ultrapassados. Pelo que, esta dita ‘regulamentação’, de facto, desregulamentou a renovação das licenças, mas, se o fez, também as deslegitimou, o que, naturalmente, não é, para todos os efeitos, despicando.

A verdade é que, na prática, na Lei, não existe uma verdadeira regulamentação da renovação das licenças de televisão... Esta é a dura realidade.

5. Em conclusão

O actual regulador emergiu, assim, num contexto complexo, a saber: i) adiou-se para muito tarde um processo de convergência entre regulação do Audiovisual e das Comunicações; ii) criou-se um regulador problemático no modelo, na constituição, na credibilidade, na representatividade e na taxação e iii) mantiveram-se múltiplos bloqueios, sobretudo a montante, à acção do regulador, por erros cometidos no passado e também por ausência posterior de regulamentação específica.

Num tal contexto, não se pode esperar muito do regulador, mas é justamente nas matérias decisivas que se avaliará a sua prática: ética de antena, identidade cultural e nacional, dignidade humana, qualidade e diversidade da programação, defesa dos públicos sensíveis, etc., etc.

Esperemos, finalmente, que não fique adiada para as calendas a obrigação dos operadores privados SIC e TVI terem um desempenho adequado ao bem escasso que gerem, designadamente através do cumprimento dos seus cadernos de encargos e da Lei, por forma a que não fique também adiada, para uma futura ordem política mais desassomburada, a possibilidade de termos um sistema audiovisual condizente com a dimensão elevada de cidadania que todos pretendemos para Portugal.

Referências bibliográficas

- Braumann, P. J. & Cádima, F. R. (1990) ‘Oásis ou miragem?’, *Revista Marketing & Publicidade*, 40: 32-37.
- Cádima, F. R. (2006) *A Televisão ‘Light’ Rumo ao Digital*, Lisboa: Media XXI.
- Cádima, F. R. (2005) ‘Que regulação para a Comunicação Social?’, *Público*, 19 de Agosto.

- Cádima, F. R. (1995), *O Fenómeno Televisivo*, Lisboa: Círculo de Leitores.
- Carvalho, A. de, Cardoso, A. M., & Figueiredo, J. P. (eds.) (2005) *Legislação Anotada da Comunicação Social*, Cruz Quebrada: Casa das Letras.
- Gaspar, M (2005), ‘A televisão está a regular bem?’, *Diário de Notícias*, 23 de Setembro.
- Madeira, P. M. (2003) ‘Regulação dos *media* com administração nomeada pela AR’, *Público*, 13 de Dezembro.
- Pinto, M. (ed.) (2005) *Televisão e Cidadania – Contributos para o debate sobre o serviço público*, Porto: Campo das Letras.

Documentos online:

- ‘Acordo Interinstitucional “Legislar melhor”’ (2003/C 321/01), do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: http://europa.eu.int/eur-lex/prj/pt/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231pt00010005.pdf
- ‘Audiências de Televisão – Ficção e Informação lideram’, Marktest.com, 18/1/2005, <http://www.marktest.com/wap/a/n/id-6d2.aspx>
- ‘Auditoria à RTP – Seguimento das Recomendações formuladas pelo TC em 2002’, Tribunal de Contas, Dezembro de 2005. http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtr-re045-2005-2s.pdf
- “Augusto Santos Silva: Novo Estatuto do Jornalista reforça sigilo profissional”, declarações de A.S.S. ao jornalismoportonet de 22 de Outubro de 2005: http://jpn.icicom.up.pt/2005/10/22/augusto_santos_silva_novo_estatuto_do_jornalista_reforca_sigilo_profissional.html
- “Auto-regulação: AACS aplaude sinalética da TVI”, *Diário de Notícias*, 23/9/2005. http://dn.sapo.pt/2005/09/23/media/autoregulacao_aacs_aplaude_sinaletic.html
- “Confederação dos Meios promete ‘não desistir’”, *Diário Económico*, 27/7/2006. http://www.diarioeconomico.com/edicion/diario_economico/edicion_impresa/media_x_publicidade/pt/desarrollo/622960.html
- “Declaração Conjunta – Balanço da execução do Protocolo RTP – SIC – TVI de 21 de Agosto de 2003”, em: http://www.ics.pt/Ficheiros/Legisl/Televisao/prot_rtp_sic_tvi/bal_protocol.pdf
- “Declaração de Princípios e Acordo de Órgãos de Comunicação Social relativos à cobertura de Processos Judiciais pelos *media*, de 27 de Novembro de 2003” <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=580&lang=pt>
- “Deliberação Sobre a Celebração de Protocolo de Co-regulação entre o Estado Português, a RTP, a SIC e a TVI”, <http://www.aacs.pt/bd/Deliberacoes/20030827a.htm>
- Entrevista de Manuel Fonseca ao *Diário de Notícias*, de 2 de Março de 2006: “A minha saída foi uma opção errada do conselho de administração da SIC”. http://dn.sapo.pt/2006/03/02/media/a_minha_saida_uma_opcao_errada_conse.html
- Iniciativa Convergência e Regulação – Consulta Pública de 2002/02/15, <http://www.ics.pt/zip/convergencia.pdf>
- Iniciativa Convergência e Regulação – Questões analisadas pelo grupo de reflexão: <http://www.icp.pt/template12.jsp?categoryId=33357>
- Óscar Mascarenhas, “Informação e audiências”, comunicação apresentada no 3.º Encontro de Jornalistas do Norte de Portugal e da Galiza, que se realizou em Viana do Castelo, em 28 de Outubro de 2000: <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=425&idselect=402&idCanal=402&p=87>
- Pedro Pita Barros, “Sobre a articulação entre o ICP – ANACOM e a Autoridade da Concorrência”, 2003/09/15, <http://www.anacom.pt/template21.jsp?categoryId=92191>
- “Protocolo”, de 18 de Setembro de 2001, relativo à salvaguarda da dignidade da pessoa humana na programação televisiva. <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=226&lang=pt>
- “Representação da violência na televisão – Acordo entre a AACS e os operadores nacionais de televisão, de 9 de Julho de 1997”; <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=570&lang=pt>
- Resolução publicada no “Diário da República” – II Série, n.º 45, de 22 de Fevereiro de 1992, página 1972; <http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=110&lang=pt>

- Robert Barzanti, “Les défis de la transparence dans le secteur audiovisuel”, sítio de OEA, 2003/01/17, <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf>
- “SJ apela a revisão constitucional sobre Entidade Reguladora”, sítio do SJ, 2005/05/25, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=3451&idselect=376&idCanal=376&p=14>
- “SJ ausente da tomada de posse da Entidade Reguladora”, site do SJ, 2006/FEV/17, <http://www.jornalistas.online.pt/noticia.asp?id=4331&idselect=460&idCanal=460&p=0>
- “Tribunal de Contas pede melhoria do serviço público de televisão”, *Público* online, 17.01.2006, <http://www.publico.clix.pt/shownews.asp?id=1245019>