

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

AVALIAÇÃO DO PLURALISMO POLÍTICO- PARTIDÁRIO NA TELEVISÃO PÚBLICA

Sumário:

1. Introdução. 2. Objectivos. 3. A questão do pluralismo político. 3. Protagonistas envolvidos na avaliação. 4. Extensão temporal da avaliação do pluralismo. 5. Canais/Blocos Informativos/Programas abrangidos. 6. Critérios de contagem das peças. 7. Indicadores a utilizar na avaliação qualitativa. 8. Processo de avaliação. 9. Indicadores para avaliação do pluralismo político no serviço público de televisão. 10. Indicadores/Variáveis a codificar.

1. Introdução

“Promover o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento, através das entidades que prosseguem actividades de comunicação social sujeitas à sua regulação” e garantir “a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social”, constituem, entre outras, atribuições da ERC, segundo os artigos 7.º, al. a) e 8.º, al. e) dos Estatutos da ERC, anexos à Lei n. 53/2005, de 8 de Novembro. Por outro lado, o artigo 9.º deste diploma atribui à ERC o dever de promover e estimular mecanismos de autoregulação e de co-regulação.

A fim de cumprir essas atribuições e competências, a ERC desenvolveu um modelo de monitorização da informação televisiva para aplicação a todos os operadores de televisão, que permite avaliar de forma sistemática e fiável o cumprimento dos conceitos referidos supra e de outros constantes da legislação sobre televisão. Trata-se de uma avaliação que emprega metodologias qualitativas e quantitativas, realizada **por amos-**

tragem, que teve início em Setembro de 2006 e foi já apresentada aos responsáveis da informação da televisão pública e privada.

Esse modelo de monitorização abrange a avaliação do pluralismo na sua expressão mais lata, de diversidade de correntes de expressão sócio-culturais e políticas (em sentido amplo), *não se restringindo ao pluralismo estritamente político-partidário*, estendendo-se a outros protagonistas e temáticas, tais como autarcas e autarquias, sindicalistas e temas laborais, associações de natureza vária, etc.

Em Portugal não existe tradição de avaliação sistemática da programação televisiva, incluindo a avaliação do pluralismo político na informação, apesar de um número considerável de queixas e reclamações apresentadas ao actual e anterior regulador alegarem tratamento desigual, em termos de tempo de emissão ou de palavra, relativamente a protagonistas e temas de natureza político-partidária.

Embora as referências ao pluralismo na televisão, constantes da legislação aplicável, não distingam, claramente, as obrigações do operador público e dos operadores privados, o texto constitucional (art. 38.º, n.º 6, CRP) contempla a obrigação dos meios de comunicação do sector público assegurarem a possibilidade de expressão e o confronto das diversas correntes de opinião. A questão justifica, pois, no entender do Conselho Regulador, uma atenção particular. Nesse sentido, foi elaborado o presente documento sobre o *pluralismo político no serviço público de televisão em períodos não eleitorais*, uma vez que para estes vale legislação específica.

Consciente da importância de que se reveste, nesta matéria, a audição dos intervenientes mais directos, isto é, dos responsáveis editoriais da televisão pública, dos representantes dos partidos políticos e do Governo, o Conselho Regulador entende como útil um diálogo com as partes abrangidas, para discussão dos princípios e regras a adotar, a seguir expostos.

2. Objectivos

O presente documento equaciona as linhas gerais que orientarão, no futuro, a avaliação pela ERC do *pluralismo político-partidário no serviço público de televisão*. Pretende-se, através do *número e natureza* das peças emitidas pela RTP tendo como protagonistas o *Governo* e os *Partidos Políticos*, verificar de forma rigorosa e sistemática se existe tratamento jornalístico equitativo e plural daquelas entidades nos espaços informativos do serviço público de televisão. O modelo empregue baseia-se em metodo-

logias testadas e experimentadas em estudos nacionais e internacionais e está já a ser praticado pela ERC na monitorização dos blocos informativos dos canais generalistas RTP1, SIC e TVI. Essa monitorização é, como atrás se refere, feita por amostragem, abrangendo todos os blocos informativos das 20h00.

O que agora se pretende é, contudo, não uma monitorização por amostragem mas uma monitorização extensiva a todo o universo das notícias e programas de informação política emitidos pelo serviço público de televisão, focada exclusivamente nos *protagonistas da esfera político-partidária e governamental, tendo em vista o cumprimento de regras de equidade e equilíbrio na representação desses protagonistas no serviço público de televisão.*

Com a apresentação deste documento, o Conselho Regulador pretende dar a conhecer aos protagonistas directamente envolvidos os procedimentos específicos a aplicar para que esse objectivo seja atingido.

3. A questão do pluralismo político

Na Deliberação 3-Q/2006, a propósito de uma queixa sobre falta de pluralismo político na RTP, o Conselho Regulador teve oportunidade de afirmar que não identifica a expressão “pluralismo político” com “pluralismo político-partidário”, na sua dimensão institucional, acrescentando que, numa sociedade aberta, outras correntes de opinião e de pensamento merecem tutela e protecção. Afirmava, também, que numa democracia electiva a informação política deve estar disponível através, entre outros meios, da televisão, uma vez que só assim os cidadãos poderão conhecer as propostas que lhes são apresentadas e avaliar as consequências das escolhas que efectuarem. Dizia, então, também, o Conselho Regulador que o pluralismo da informação se traduz, fundamentalmente, no debate de ideias entre partidos políticos e entre indivíduos, constituindo esse debate uma componente estrutural da democracia.

A citada Deliberação referia, por outro lado, que a reivindicação do pluralismo no serviço público de televisão feita por protagonistas políticos, ou as observações mais ou menos críticas sobre o assunto, se revestem quase sempre de alguma conflituosidade, suscitando amiúde reacções emotivas, seguramente motivadas pela consciência de que o pluralismo é um elemento fundamental da liberdade de expressão e parte integrante das obrigações do serviço público.

As queixas e reclamações que continuam a ser apresentadas à ERC provam que a situação se mantém e que as soluções casuísticas, não minimizando, muito embora, a sua importância, se revelam insatisfatórias e, no limite, inconsequentes, tornando necessária uma abordagem de fundo. Daí que o Conselho Regulador tenha entendido oportuno retomar o assunto, formalizando e dando a conhecer os procedimentos que vão ser adoptados.

Retoma-se, assim, a argumentação expendida na Deliberação 3-Q/2006 de que a televisão, nomeadamente a televisão pública, desempenha um papel insubstituível na formação da opinião, enquanto mediadora e veículo de informação, e que esse papel só se torna verdadeiramente efectivo se estiver garantida a expressão da pluralidade de correntes de opinião e de pensamento. Ora, a expressão pluralista das correntes de opinião pressupõe que partidos e formações políticas tenham acesso à televisão e que esta assegure uma informação plural, de forma a que os cidadãos compreendam o que distingue aqueles e, em momentos eleitorais e nas decisões do dia-a-dia, possam efectuar escolhas conscientes.

Para uma análise mais completa das alternativas que pudessem vir a ser adoptadas, o Conselho Regulador procedeu a um levantamento das práticas usadas por outros reguladores na avaliação do pluralismo político, tendo verificado que enquanto países como a França, a Itália e a Roménia aplicam critérios quantitativos e qualitativos em períodos não eleitorais, nomeadamente através da contabilização do tempo de palavra dos protagonistas políticos (Presidente da República, Governo, e Partidos Políticos), denominada no caso francês “regra dos três terços”, outros países, como o Reino Unido ou a Alemanha, usam apenas critérios qualitativos, não possuindo regras quanto a uma repartição estrita de tempos de palavra na televisão.

Contudo, o regulador francês apresentou, recentemente, um conjunto de reflexões sobre as dificuldades e insuficiências da “regra dos três terços” na avaliação do pluralismo político, propondo-se trabalhar na sua alteração.

Acresce que, enquanto em França a legislação obriga o regulador a apresentar, periodicamente, a distribuição dos tempos de palavra dos protagonistas do Governo, da maioria parlamentar e da oposição parlamentar, em Portugal, como atrás se refere, isso não acontece. Daí que, analisadas as experiências internacionais, o Conselho Regulador tenha optado por apresentar a metodologia que a seguir se expõe.

4. Protagonistas envolvidos na avaliação

As peças jornalísticas abrangidas na avaliação são as que têm como *protagonistas*:

- Presidente da República (PR);
- Governo (G);
- Partido da Maioria Parlamentar/Partido Socialista (PS)
- Partido Social Democrata (PSD)
- Partido Comunista (PCP)
- Centro Democrático Social/Partido Popular CDS/PP)
- Bloco de Esquerda (BE)
- Partido Ecologista Os Verdes (PEV)
- Partido Popular Monárquico (PPM)
- Movimento Partido da Terra (MPT)
- Formações políticas não representadas no Parlamento (FPNP)
- *Membros do Parlamento em situação de não alinhamento relativamente às posições do partido a que pertencem ou de não representação do partido em cujas listas foram eleitos.*

5. Extensão temporal da avaliação do pluralismo

A avaliação do cumprimento do pluralismo político, como de outros deveres resultantes da legislação aplicável à actividade de televisão, necessita de uma monitorização estendida no tempo. Sem prejuízo da flexibilidade necessária à avaliação de eventuais repercussões de um determinado tema de actualidade no período seguinte, afigura-se como adequado um período entre **três a seis meses**.

6. Canais/Blocos Informativos/Programas abrangidos

São considerados na avaliação, apenas, os *espaços informativos*, isto é, blocos noticiosos e programas de informação – debate, entrevista e comentário. Excluem-se da avaliação géneros não informativos, tais como programas de entretenimento e outros em que, eventualmente, estejam presentes protagonistas do campo político identificados no ponto 4 *supra*.

O Conselho Regulador não ignora a importância de que se reveste, em termos de visibilidade, a presença de protagonistas do campo político-partidário em programas desta natureza. Contudo, do que em concreto se trata, neste caso, é da avaliação do pluralismo nos espaços noticiosos, incidindo essa avaliação sobre a *cobertura jornalística*, matéria sujeita a dispositivos legais, como sejam, entre outros, a Lei da Televisão, o Contrato de Concessão do Serviço Público e o Estatuto do Jornalista. Assim, a presença de protagonistas político-partidários e do Governo em programas de entretenimento ou outros não noticiosos cai, para já, fora do âmbito da avaliação aqui enunciada.

Em conformidade com o exposto, são os seguintes os canais e espaços abrangidos:

Canal generalista, RTP1:

- **Blocos informativos** das 13h00 e das 20h00;
- Programas de informação não diária – **Entrevista, Debate e Comentário** (*a identificar segundo a grelha de programas em vigor*);
- **Outros programas de informação** (*a identificar segundo a grelha de programas em vigor*).

RTP 2:

- **Bloco informativo** das 22h00;
- **Outros programas de informação** (*a identificar segundo a grelha de programas em vigor*).

RTP-N:

Bloco informativo das 24h00 (o de maior audiência, dados de Dezembro de 2006).

7. Critérios de contagem das peças

As peças incluídas na avaliação abrangem as categorias de protagonistas acima citadas: i) Governo e Partido(s) seu(s) apoiantes; ii) Oposição parlamentar, atribuindo-se a cada uma destas categorias, *um valor percentual calculado tendo como referência o quadro parlamentar*, isto é, ainda que indirectamente, os resultados obtidos no último acto eleitoral para a Assembleia da República.

O Conselho Regulador considera, porém, que a exclusão de partidos não representados na Assembleia da República limitaria de forma significativa o pluralismo polí-

tico-partidário, pelo que considera também dever contemplar partidos concorrentes às últimas eleições legislativas.

As peças tendo como protagonistas membros do Parlamento em situação manifesta de não alinhamento com o partido a que pertencem não serão atribuídas ao partido desse protagonista.

Assim sendo, elaborou a seguinte tabela:

Protagonista¹	Valor (%) tendencial
Governo + Partido Socialista	50 %
Oposição Parlamentar* (PSD+PCP/PEV+CDS/PP+BE)	48 %
Oposição extra-Parlamentar**	2 %

*segundo resultados eleitorais

** Partidos que concorreram às últimas eleições legislativas²

8. Processo de avaliação

A avaliação do número e natureza das peças será feita *a posteriori*, isto é, o operador público mantém intacta a liberdade editorial de selecção e tratamento da cobertura da actividade político-partidária, segundo os critérios de independência, rigor e objectividade a que, constitucionalmente, está obrigado.

Relativamente aos programas de informação não diária, serão caracterizados os protagonistas e registada a duração, género e natureza do programa.

A avaliação é feita de acordo com o seguinte esquema organizativo, a realizar pela ERC:

1. Identificação das peças abrangidas (imagens Marktest) e dos programas não diários. É considerado o **universo total** das peças e dos programas de informação não diária emitidos que tenham como protagonistas membros das categorias identificadas no ponto 4 *supra*;
2. Visionamento das peças e codificação dos indicadores em base de dados;
3. Produção de relatórios semestrais;
4. Divulgação dos relatórios ao Presidente da República, Governo, Partidos Políticos abrangidos na avaliação e ao operador de serviço público;
5. Divulgação dos relatórios no site da ERC e aos órgãos de comunicação social.

¹ As peças relativas ao Presidente da República são registadas não lhes sendo atribuído valor percentual.

² PCTP/MRPP: 0,84%; PND: 0,70%; PH: 0,30%; PNR: 0, 16%; POUS: 0,10%; PDA: 0,03%

9. Indicadores para avaliação do pluralismo político no serviço público de televisão

Enunciam-se a seguir os indicadores/variáveis e sub-variáveis usados na avaliação das peças. Os indicadores são inscritos em bases de dados com recurso ao programa SPSS³. A cada indicador/variável corresponde uma subcategoria de resposta e a cada uma destas corresponde um código. Os códigos atribuídos são inscritos nos campos referentes a cada registo (*unidade de análise*) da base de dados correspondente.

A unidade de análise corresponde, nos blocos informativos, à *peça noticiosa*, definida esta como o segmento sobre um mesmo assunto, tema ou acontecimento, que decorre normalmente entre duas aparições do apresentador.

Nos programas de informação não diária a unidade de análise é o *programa*.

São tomados como referência, para os blocos informativos, os fragmentos definidos pela *Mediamonitor (Marktest)* sob a forma de “*Clips*” autonomizados e para os programas de informação não diária o registo em DVD desses programas.

10. Indicadores/Variáveis a codificar

1. Código Identificador

Indica o número de identificação da respectiva unidade de análise (número de peças e de programas).

2. Nome do programa e do Canal

Identifica o nome do bloco informativo a que corresponde a peça noticiosa em causa ou do programa e do canal de televisão em que é emitido.

3. Data (aaaa /mm/dd)

Identifica a data completa correspondente à unidade em causa.

4. Dia da Semana

Identifica o dia da semana (dias úteis; fins-de-semana e feriados) da emissão.

5. Duração Total

Identifica a duração total do programa ou do bloco informativo.

³ Statistical Package for Social Sciences

6. Duração Exacta da Peça*

Identifica o tempo total de duração da peça ou do programa.

8. Título da Peça*

Identifica o título da peça ou do programa.

7. Tema

Identifica o assunto ou ideia preponderante abordado ou desenvolvido na peça e nos programas de informação não diária, quando subordinados a um tema definido.

8. Posição no Alinhamento*

Identifica a localização da peça no alinhamento do bloco informativo correspondente.

9. Formato/Temporalidade

Identifica o formato temporal (com ou sem *directo*).

10. Fonte Principal*

Identifica a fonte principal citada na peça e normalmente referida na abertura.

11. Fonte Secundária*

Identifica a fonte secundária citada na peça.

12. Número de Fontes de Informação dentro da Peça*

Regista o número de fontes ouvidas na peça.

13. Actor/Protagonista principal*

Identifica o actor/protagonista principal (Presidente da República, membro do Governo ou de um partido político, identificando esse partido). Responde à questão “quem fala”.

14. Actor/Protagonista secundário*

Identifica o indivíduo cujas declarações são secundárias para a construção da notícia mas cuja relevância, enquanto protagonista da peça noticiosa, é visível.

15. Alvo*

Identifica os destinatários directos em benefício ou prejuízo de quem se desencadeia a acção/acontecimento ou o acto de fala do actor principal.

16. Tom/Valência*

Indica a situação contextual apresentada na peça, isto é, se o protagonista é apresentado de forma positiva, negativa ou neutral.

17. Audiência

Utiliza dados de Mediamonitor/Markttest Audimetria para identificar o volume e o perfil de audiência das peças e programas considerados na avaliação do pluralismo político, uma vez que não é indiferente para um protagonista político surgir ou expressar-se perante uma audiência escassa ou em horário nobre. Responde à questão “perante quem fala”.

* Aplica-se, apenas, aos blocos informativos

Lisboa, 9 de Maio de 2007

O Conselho Regulador

José Alberto de Azeredo Lopes
Elísio Cabral de Oliveira
Luís Gonçalves da Silva (Abstenção)
Maria Estrela Serrano
Rui Assis Ferreira