



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

PARECER SOBRE REPRESENTAÇÃO DA VIOLÊNCIA NA PROGRAMAÇÃO TELEVISIVA (Aprovado na reunião plenária de 26.FEV.97)

I - CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES

A Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) tem-se considerado competente quanto a problemas levantados pela representação da violência na programação e informação televisivas, conforme o artº 39º da Constituição da República Portuguesa, onde se diz que deve este órgão assegurar o direito à informação e a liberdade de imprensa, aliás, primeira das suas atribuições, conforme a alínea a) do artº 3º da Lei nº 15/90, de 30 de Junho, devendo ainda atender-se, neste domínio, ao artº 17º, conjugado com o nº 2 do artº 52º da Lei nº 58/90, de 7 de Setembro, que regula a actividade de televisão.

I.1 - Actuação do órgão neste domínio

Por assim ser, e para além da apreciação de numerosas queixas no âmbito da matéria e das consequentes tomadas de posição do órgão, promoveu a AACS, em Outubro de 1993, um colóquio internacional sobre a violência, assim como um amplo inquérito relativamente a esse fenómeno, levado a cabo em Junho do mesmo ano, uma e outra iniciativas objecto de volumes já editados.

Tal como, na sequência deste colóquio, elaborou um Quadro de Referências sobre a referida representação da violência, aprovado em reunião plenária de 17 de Novembro do mesmo ano, entregue aos três operadores televisivos e distribuído aos órgãos de comunicação social em geral.

I.2 - A complexidade do conceito de violência

Do estudo do problema, ao longo dos anos, bem como da sua recente reponderação, com audição de dezenas de especialistas - designadamente, de elementos de órgãos representativos da opinião pública, de instituições ligadas aos problemas da família, da criança e do idoso, de profissionais dos "mass media", nomeadamente da televisão, quer do domínio da programação quer da área da informação -, reafirmou-se o que há de complexo e controverso na definição do conceito de violência.

Parece comum a admissão de que a violência é uma invasão dos direitos e dos territórios individuais, sempre traumatizante para quem a sofre.

./.

9/10/97



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 2 -

Há, porém, para especialistas e observadores em geral, entre outras, uma condicionante: a de que a violência e a sensibilidade de quem dela é objecto se graduam nomeadamente em função do meio, da cultura, da idade, sendo determinantes a frequência bem como o nível de "gratuidade" da sua representação.

Acresce que os estudiosos, admitindo sempre que a violência tem a vertente física e a vertente psicológica, se dividem em relação às prioridades no tratamento da questão.

Essencialmente, defendem uns que ambas devem ser de imediato consideradas por quantos se propõem recomendar medidas neste domínio, enquanto outros afirmam que, por ser particularmente complexo e fluido o tema da violência psicológica, se deve considerar, numa primeira fase, por mais imediatamente identificável, o fenómeno da violência física.

1.3 - A dificuldade do controlo deste fenómeno

Constituindo os operadores de televisão sediados em Portugal apenas parte dos transmissores aos quais os telespectadores portugueses têm acesso, não se encontrando a televisão por cabo enquadrada pela legislação nacional que obriga aqueles, nem o estando, obviamente, os emissores estrangeiros via satélite, para além das condicionantes introduzidas pela Directiva Europeia sobre Televisão sem Fronteiras, e sendo, ainda, o fenómeno uma confluência de vertentes sociais, económicas, culturais, educativas e outras, com múltiplos

agentes e responsabilidades diversificadas, verifica-se a complexidade e dificuldade do seu controlo.

Tal tem sido demonstrado nas abordagens à questão feitas em diversos países e nas medidas multidisciplinares que, em outras sociedades, designadamente europeias, e crescentemente no quadro comunitário, foram tomadas.

Acresce ainda que parte significativa da programação dos difusores nacionais, nomeadamente a destinada aos públicos infantil e juvenil, é proveniente de países com padrões culturais, éticos e de sensibilidade por vezes consideravelmente diferentes dos nossos.

1.4 - A representação da violência no domínio da informação

É particularmente controversa a questão da representação da violência no domínio jornalístico, sendo tal matéria tratada de forma muito cuidadosa nos países democráticos, em atenção ao que se encontra consagrado na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Convenção Europeia dos

./.

9700



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 3 -

Direitos do Homem, quanto à liberdade de expressão e de informação, textos que convergem com o conteúdo e os objectivos dos artºs 37º a 39º da Constituição da República Portuguesa.

É um facto que, sendo a violência uma realidade incontornável, a comunicação social só pode abordá-la, por respeito ao dever de informar e ao direito à informação.

É outro facto que, não se inserindo, obviamente, essa violência, num quadro de ficção, não sendo perspectivável como tal pelos espectadores, ela pode ser, para muitos, mais chocante.

Ocorre, porém, que, naturalmente, as referidas liberdades, conferindo direitos, impõem responsabilidades, que a lei determina e a deontologia profissional reconhece, pelo que a AACS sublinha a necessidade do cumprimento de uma e de outra, na linha do referido Quadro de Referências elaborado por este órgão, o qual adiante se explicita.

I.5 - A necessidade de uma acção em solidez, profundidade e amplitude

A complexidade da análise do problema, as suas diversas vertentes, a sua mundialização, recomendam prudência quanto à eventualidade de uma acção circunscrita no espaço e no tempo, sobretudo administrativa, condicionada por forte motivação emocional, de cariz eventualmente moralista e paternalista, e pelo menos potencialmente condicionadora da liberdade de criação artística e jornalística.

Assim, a actuação que a AACS privilegia vai no sentido de um conjunto de medidas que, fundamental e simultaneamente, suscitem:

- a auto-regulação por parte dos operadores televisivos, bem como por parte dos profissionais de comunicação social televisiva, em aplicação quer da legislação quer de princípios deontológicos, designadamente os integrados no citado Quadro de Referências aprovado pela AACS, conjunto que se encontra reflectido nas propostas que o órgão apresentou aos referidos operadores, na reunião que com eles realizou em 7 de Fevereiro;

- a organização de estruturas permanentes de diálogo, de observação e de análise do fenómeno e das actuações para legalmente o enquadrar, nos âmbitos nacional e internacional, nomeadamente comunitário (estruturas mobilizadoras de sectores da sociedade civil e do Estado, interessados na ponderação do problema e, em diversos graus, responsáveis pelo esclarecimento e preparação, designadamente, dos telespectadores tidos como mais vulneráveis);

./.

9209



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 4 -

- a realização de estudos e inquéritos seja quantitativos seja qualitativos, regulares, sobre o fenómeno, nomeadamente, a análise da eventual relação entre a representação televisiva da violência e os comportamentos do público português, em comparação com idênticas investigações realizadas em outros países;

- a actuação do Estado no sentido do pleno cumprimento da legislação em vigor por parte dos operadores televisivos; do enquadramento legal da difusão da televisão por cabo; e do lançamento de um programa nacional de educação para consumo dos media.

II - CONCLUSÕES

II.1 - Promoção da auto-regulação

Tendo a AACS um entendimento da sua função e, em consequência, uma prática com uma larga vertente mediadora e pedagógica, sendo sua convicção que as medidas nesta matéria só podem ser eficazes se também resultarem de um acordo e de um movimento de auto-regulação por parte dos operadores televisivos, quer as empresas quer os profissionais de informação e de programação, bem como os anunciantes e as agências publicitárias e seus criativos, deliberou este órgão renovar esforços no sentido de contribuir para a referida auto-regulação.

Assim, depois de haver promovido encontros separados com cada um dos três operadores, e verificada que foi a abertura e disponibilidade destes, a AACS suscitou uma primeira reunião conjunta para análise da questão e eventual acordo sobre um projecto de práticas tendentes à limitação dos efeitos negativos da representação televisiva da violência.

Recomendou a AACS aos referidos operadores, como primeira proposta que se encontra, neste momento, em fase de estudo, a adopção de medidas como as seguintes:

A. A ADOÇÃO DE SINALÉTICA INFORMATIVA DESIGNADAMENTE SOBRE O GRAU DE VIOLÊNCIA DA PROGRAMAÇÃO

A experiência, por exemplo, num país como a França, e as conclusões a tirar das audições recentemente promovidas pela AACS levam a concluir ser muito variável a reacção à representação da violência, pelo que se considera

./.

9890



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 5 -

útil ponderar a utilização de uma "grelha" de sinalética mais fina, diversificada e precisa.

Deste modo, a AACS propôs aos operadores televisivos a adopção de sinais identificadores de graus de intensidade da representação designadamente de violência que esclareçam o público, permitindo-lhe, de facto, uma opção consciente e atempada.

Em concreto:

- um sinal indicador de programação não aconselhável a menores de 12 anos;
- um sinal indicador de programação não aconselhável a menores de 16 anos;
- um sinal indicador de programação que - não sendo aconselhável a menores de 16 anos - poderá chocar públicos mais susceptíveis, designadamente por excesso de violência.

B. DIVULGAÇÃO DA REFERIDA SINALÉTICA NOS NOTICIÁRIOS SOBRE A PROGRAMAÇÃO

Ocupando largos espaços nos jornais e revistas a programação televisiva, tendo grande expressão publicações da especialidade, e sendo esse noticiário basicamente fornecido pelos operadores, a AACS propôs-lhes a utilização desses meios para a identificação dos programas com a referida sinalética, nomeadamente aqueles que contêm representações de violência.

Informação semelhante pode ser facultada quando os canais disponham de programas, designadamente semanais, dedicados a divulgar o conteúdo das próximas emissões.

Propôs ainda a AACS aos difusores televisivos o anúncio dos grupos etários a que se destina a sequência da sua programação infantil e juvenil.

C. CRIAÇÃO DE SPOTS PROMOCIONAIS DE FILMES E SÉRIES FILMADAS ADEQUADOS AOS DIVERSOS TIPOS DE PÚBLICOS

Ocorrendo, com frequência, a exibição, em horários anteriores às 22 horas, de spots promocionais que, por um lado, chamam a atenção para filmes ou séries filmadas de considerável violência, por outro lado, são, eles próprios, conjuntos de sequências por vezes muito violentas, a AACS recomendou aos operadores a criação de, pelo menos, dois tipos de spots:

- um para utilização até às 22 horas, sem esse tipo de sequências, e com a sinalética adequada;

./.

2091



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 6 -

- outro para o que é definido por lei como "*horário nocturno*", com sequências aferidas ao tipo de público que o citado horário implica, e igualmente com o sinal identificador adequado.

D. REAFIRMAÇÃO DE CONDUTAS RELATIVAMENTE À REPRESENTAÇÃO JORNALÍSTICA DA VIOLÊNCIA

Foi entendimento do colectivo constituído pelos operadores e pela AACS a utilidade da reafirmação, por parte daqueles, dos princípios do direito à informação, nos quadros constitucional e legal, e das regras deontológicas, nomeadamente quanto à representação jornalística da violência, atendendo aos problemas colocados pela formação da personalidade das crianças e adolescentes, bem como pela vulnerabilidade de algumas faixas de espectadores.

Consequentemente, julgou-se adequado que os operadores reafirmassem que a representação da violência se faz apenas quando necessário, e com adequação ao contexto, sem explorar a dor, os sentimentos mórbidos e evitando o sensacionalismo.

II.2 - Propostas gerais

A. ACTUAÇÃO NO SENTIDO DO PLENO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO EM VIGOR

Para além da intervenção da AACS no sentido de promover a auto-regulação, crê-se que o Estado, no seu conjunto, através de todos os órgãos e serviços com competência na matéria, deve actuar para que sejam cumpridas por parte dos operadores de televisão as determinações legais, designadamente quanto ao estabelecido no nº 3 do artº 17º da Lei nº 58/90, de 7 de Setembro, no que se refere aos programas susceptíveis de influir negativamente na formação da personalidade de crianças e adolescentes ou de impressionar outros espectadores vulneráveis, designadamente pela exibição de cenas particularmente violentas e chocantes.

Tal actuação - que se espera tenha correspondência por parte dos operadores - em nada depende da adopção das decisões enunciadas.

./.

9892



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 7 -

B. EVENTUAIS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS OU/E LEGAIS PARA LIDAR COM QUESTÕES LEVANTADAS POR EMISSÕES POR CABO

Não está o operador de televisão por cabo enquadrado pela Lei nº 58/90, de 7 de Setembro, que regula o regime do exercício da actividade de televisão, mas pelo Decreto-Lei nº 283/89, de 23 de Agosto, com alteração dos Decretos-Lei nºs 379/90, de 7 de Junho, e 165/92, de 5 de Agosto, o qual regula o funcionamento do Instituto de Comunicações de Portugal (ICP).

Ocorrendo que a televisão por cabo transmite programas que, não o sendo de direito, o são de facto, importa que o Estado, que tutela o ICP através do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, actue no sentido de que a televisão por cabo insira as suas emissões nos objectivos e parâmetros aplicáveis ao sector das telecomunicações, no que se refere às garantias de respeito dos princípios gerais vigentes.

C. REALIZAÇÃO DE UM PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO DOS MEDIA NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A dimensão do problema e as suas implicações sociais, culturais, económicas e outras levam a AACS a recomendar a estruturação de um programa nacional de educação para o consumo dos media, designadamente por parte de crianças e adolescentes, no quadro do Ministério da Educação, para o que, desde já, este órgão inteiramente se disponibiliza em termos de colaboração.

II.3 - Projectos a desenvolver pela AACS

A. ESTUDO QUANTITATIVO/QUALITATIVO SOBRE A REPRESENTAÇÃO DA VIOLÊNCIA

Está a Alta Autoridade a estruturar, com o apoio de especialistas, uma investigação que permita obter um quadro quantitativo/qualitativo de representação da violência na televisão portuguesa, a cotejar com as conclusões de outros estudos idênticos realizados em diversos países.

Uma das hipóteses a considerar pela AACS é a mobilização de interesses e participações, designadamente financeiras, de diversas entidades, para a concretização deste trabalho, o qual poderá constituir uma

./.

9893



ALTA AUTORIDADE PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

- 8 -

das primeiras peças indispensáveis à compreensão actualizada e acompanhamento do problema, para além de estudos mais especificamente qualitativos.

B. CRIAÇÃO DE UM FORUM PERMANENTE, SOB A ÉGIDE DA AACS

A violência é um fenómeno psicológico, social e cultural naturalmente evolutivo, tal como o é o comportamento dos difusores de televisão na interpretação das normas legais aplicáveis e na observância do preconizado acordo de auto-regulação.

Por tudo isto, propõe-se a AACS empreender esforços para a criação de um órgão permanente de diálogo entre os responsáveis pela emissões televisivas e representantes do Estado e da sociedade civil.

Em concreto, um Forum, sob a égide da AACS, integrando nomeadamente os operadores televisivos e os media em geral, o Conselho de Opinião da RTP, órgãos representativos da classe jornalística, associações de espectadores, técnicos de educação e de saúde pública, especialistas em psicologia, sociologia e criminologia, personalidades ligadas à criação e produção televisiva, instituições interessadas na problemática da família e nos direitos dos cidadãos, associações de municípios e associações religiosas.

Considera-se ainda a hipótese da criação de um Observatório, adstrito ao Forum, o qual acompanharia, em articulação com outros órgãos de Estado competentes na matéria, a programação e a informação televisivas e promoveria inquéritos, bem como o levantamento dos estudos internacionais e das medidas legislativas adoptadas em outros países e das recomendações elaboradas em quadros supranacionais, designadamente, o comunitário.

Este parecer foi aprovado por maioria, com votos a favor de José Maria Gonçalves Pereira, Eduardo Trigo, Maria de Lurdes Breu (c/declaração de voto), Artur Portela, Fátima Resende, Manuela Coutinho Ribeiro, Alberto de Carvalho, Beltrão de Carvalho e José Garibaldi, e abstenção de Torquato da Luz (c/declaração de voto).

O Presidente

José Maria Gonçalves Pereira
Juiz-Conselheiro

/AM