

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 1-L/2006

Assunto: Renovação das licenças para o exercício da actividade televisiva dos operadores SIC e TVI

Sumário

- I. Introdução. O processo de renovação das licenças televisivas e o sentido da regulação
- II. Identificação dos requerentes e outros elementos técnicos
 - a. Sociedade Independente de Comunicação, SA (SIC)
 - b. Televisão Independente, SA (TVI)
 - c. Condições de cobertura
- III. Enquadramento jurídico
- IV. Metodologia de análise da programação
- V. Análise da programação da Sociedade Independente de Comunicação, SA (SIC)
- VI. Análise da programação da Televisão Independente, SA (TVI)
- VII. Conclusão geral
 - a. Obrigações do operador SIC
 - b. Obrigações do operador TVI

I

INTRODUÇÃO. O PROCESSO DE RENOVAÇÃO DAS LICENÇAS TELEVISIVAS E O SENTIDO DA REGULAÇÃO

1. Em 31 de Maio e 30 de Junho de 2005, respectivamente, a Sociedade Independente de Comunicação, SA, e a Televisão Independente, SA (doravante, designadas como SIC e TVI) apresentaram junto da Alta Autoridade para a Comunicação Social (doravante, AACS) os pedidos respectivos de renovação das licenças de televisão de que eram titulares e que tinham sido atribuídas em Outubro de 1992. O processo não veio, porém, a ser concluído pela AACS, uma vez que esta decidiu fazê-lo transitar para a Entidade Reguladora da Comunicação Social (doravante, ERC), constituída legalmente em Novembro de 2005 e cujo Conselho Regulador iniciou funções em 17 de Fevereiro de 2006. Este, nos termos legais, tem competência para “[a]tribuir os títulos habilitadores do exercício da actividade de rádio e de televisão e decidir, fundamentadamente, sobre os pedidos de alteração dos projectos aprovados, os pedidos de renovação daqueles títulos ou, sendo o caso, sobre a necessidade de realização de novo concurso público” (art. 24.º, n.º 3, al. e), Est ERC; cfr. ainda art. 16 da Lei da Televisão, Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, doravante LT).
2. Na apreciação dos pedidos de renovação das licenças televisivas exprime-se, porventura, uma das manifestações mais relevantes e significativas da regulação dos meios de comunicação social e, em particular, do meio televisivo. Com efeito, a actividade de regulação, com o alcance que o legislador lhe quis dar, pode ser vista como reacção (necessariamente *a posteriori*) sobre a actividade concreta dos operadores privados e a forma e modo como assumem e respeitam as obrigações que lhes estão cometidas. Mas abraça também, e disso cura a presente deliberação, uma apreciação e avaliação mais amplas sobre o próprio pro-

jecto do operador em causa e sobre aquilo que ele se propõe realizar, ainda por cima tendo como universo de tempo um período muito alargado que, como se sabe, é, actualmente, de quinze anos (art. 20.º LT).

3. Bem se intui a importância desta competência do Conselho Regulador, e como pode ter influência significativa noutras esferas da sua actuação. O art. 19.º LT, com efeito, estipula que o operador televisivo está “obrigado ao cumprimento das condições e termos do projecto licenciado ou autorizado”, atribuindo depois competência à ERC para verificar o modo como cada um dos operadores licenciados actua em conformidade com as obrigações que assumiu, como contrapartida pela concessão de título habilitador do exercício da actividade de televisão. E trata-se, na letra e no espírito da lei, de competências que se quiseram pesadas, com verdadeiro poder de sanção, graduado conforme as circunstâncias, a natureza e a gravidade das eventuais infracções (cfr. e quanto às situações tidas por mais graves, arts. 21.º, n.º 2, 71.º, n.º 1, 77.º e 80.º LT).
4. Se, como foi visto, a presente deliberação tem como objecto a apreciação dos pedidos de renovação das licenças televisivas, é natural que, sendo o seu sentido positivo, nela se contemple a definição dos termos e condições em que as licenças em causa são renovadas. Para elaborar a sua decisão, o Conselho Regulador considerou ser indispensável proceder a uma reflexão sobre o papel regulatório que lhe é cometido, atenta a importância concreta, mas também o valor simbólico, de que, indiscutivelmente, se reveste este processo.
5. Não se trata, como é natural, de uma qualquer teoria da regulação dos meios da comunicação social; nem, sequer, de um exercício teórico e abstracto. Mas, tão só, da divulgação pública, em linhas gerais mas tidas por claras e transparentes, das traves mestras que orientaram a sua decisão, e, sobretudo, o conteúdo em que se materializa. Da mesma maneira, ou talvez em consequência do acima exposto, o Conselho Regulador considerou que, tanto ou mais do que a um

elenco de direitos e obrigações, afastado da prática em concreto dos operadores televisivos, era pertinente atender a outros elementos, interdisciplinares, que depois vieram a confluir na decisão que agora se dá a conhecer. O modo como procedeu à avaliação dos pedidos de renovação transparece, portanto, na forma como está organizado o texto da deliberação.

6. Sempre tomando como referência as disposições legais sobre o assunto, o Conselho Regulador viu-se, logo à partida, obrigado a refazer o percurso de cada uma das requerentes (SIC e TVI) desde que estas iniciaram a sua actividade como operadores televisivos, em 1992 e 1993. Bem se aceitará que assim houvesse procedido, e que tivesse sentido necessidade de o fazer. Na verdade, nos últimos quinze anos, faltaram avaliações faseadas no tempo e efectuadas com referência sistemática a padrões de cumprimento ou não cumprimento; não foi enumerado, de forma organizada – desde logo, por manifesta insuficiência dos dizeres vertidos nos respectivos alvarás – o conjunto de obrigações a que aqueles operadores estavam adstritos, nos vários domínios ou áreas da actividade exercida (e com possível pertinência ou reflexo na actividade regulatória); não se consensualizou, mesmo que gradualmente, uma tipologia dos géneros ou uma forma comum de apresentação das grelhas de programação que evitasse, chegado o momento de apreciação do pedido de renovação das licenças, um trabalho, quase sempre difícil, de recomposição de práticas.
7. Em parcela significativa, portanto, o Conselho Regulador retomou, ali dando início ao seu percurso, um processo que vem desde o início dos anos 90 e que resultou, na altura, na concessão das primeiras licenças de televisão de que foram titulares entidades privadas. Essa análise teve muito de jurídico, para definição dos momentos mais relevantes para efeito da tomada de decisão sobre o pedido de renovação das licenças que ora se aprecia (cfr., *infra*, ponto II).

8. Mas não menos importante para afinar os termos da sua decisão foi o confronto entre conceitos quantas vezes indeterminados, ou até da linguagem corrente, e a prática dos operadores privados – recorrendo, para o efeito, a categorias ratificadas no plano europeu e internacional; a sistematização que se efectuou de informações emaranhadas, diversas e as mais díspares; e as conclusões a que o Conselho foi chegando sobre situações de cumprimento ou, em alguns casos, de eventual cumprimento deficiente ou mesmo incumprimento de obrigações assumidas por aqueles operadores. Contudo, justifica desde já registo o facto de as zonas de cumprimento serem substanciais, ao contrário do que por vezes é ouvido em sentido crítico. Mais se demonstra, por esta verificação, quanto a avaliação deve basear-se, não em impressões, mas, antes, em dados objectivos que resultem de uma monitorização sistemática e profissional, levada a cabo pela entidade reguladora.
9. Sem prejuízo do atrás dito por razões de elementar justiça, o Conselho Regulador (cfr., em especial, o que se destaca *infra* nos pontos IV e V) chegou à conclusão de que, relativamente a algumas obrigações assumidas pelos operadores televisivos – quer por decorrência directa da lei, quer porque a isso se comprometeram na apresentação das respectivas candidaturas (em 1990) ou em momento posterior (em 1999 ou, mais recentemente, em 2005) – se verificava um cumprimento pouco satisfatório. Nessa medida, no exercício estrito das suas competências de regulação e através de monitorização adequada, o Conselho escrutinará no futuro, com especial atenção, a forma como os requerentes assumem e dão execução cabal a tais obrigações.
10. Notar-se-á que, ao anunciar este propósito, o Conselho Regulador não reclama a faculdade absurda de impor aos operadores privados a televisão que gostaria que existisse, ou um modelo mais ou menos erudito de programação. É bom, por isso, que fique claro que o Conselho Regulador não se substitui aos operadores televisivos, não lhes impõe uma ordem de valores, de gostos ou uma

qualquer concepção de sociedade. Mas, e essa é uma componente irredutível das suas competências, o Conselho não deixará, quando for caso disso, de dar conteúdo e sentido útil a alguns conceitos onde é inevitável o exercício de uma certa margem de discricionariedade, quais sejam, e apenas para referir alguns exemplos, a ética de antena, a diversidade ou o pluralismo ou até o conceito de canal *generalista*. E de, se for caso disso, extrair das conclusões a que chegue as devidas consequências regulatórias.

11. Mesmo assim, dir-se-á em objecção que, tal como está pensada, a regulação assenta ainda, em grande parte, nos princípios e nos valores jurídicos vigentes quando a televisão era *monopólio do Estado*. Essa é, no entanto, uma percepção incompleta, uma vez que estabelece a presunção de padrões de regulação idênticos, trate-se, nomeadamente, do serviço público de televisão ou dos operadores televisivos privados. Ora, não é assim.

12. Naquele caso, e por força do interesse público directo envolvido (bem sustentado, a montante, pelo legislador constituinte, no art. 38, n.º 5, CRP), a regulação atenderá, com patamares de maior exigência, ao cumprimento de certas obrigações cuja realização demonstra a oportunidade de serem afectados recursos financeiros significativos destinados a preservar um determinado modelo de programação (ou, em sentido mais amplo, um determinado *modelo de televisão*), que melhor garanta a diversidade, o pluralismo e uma oferta que não esteja condicionada, de forma dominante, por factores que advenham do próprio funcionamento do mercado audiovisual. Sob esta leitura, a actividade de regulação relativamente aos operadores televisivos privados (no caso vertente, a SIC e a TVI) terá de encontrar sustento numa abordagem necessariamente diferente, em que sejam tomados em consideração outros elementos e, nomeadamente, a relevância do “factor” mercado e a sua importância para efeito da própria estabilidade económico-financeira daqueles projectos, num cenário fortemente concor-

rencial e com mercados que, manifestamente, se intersectam (o “nacional”; o “europeu”; o “global”).

13. No entanto, o Conselho Regulador tem como certo que a invocação e aceitação destes factores de nenhum modo o desobriga ou liberta de exercer a sua actividade reguladora. Dai, como atrás se insistiu, a importância da presente deliberação. E a relevância que, no futuro, terá para avaliar o cumprimento das obrigações assumidas pelos requerentes e daquelas que decorrem da lei. Portanto, se é legítimo que os operadores televisivos expressem, directa ou indirectamente, a sua concepção sobre a “televisão” que se propõem praticar, essa é uma concepção subordinada: às diferentes obrigações constitucionais e legais, desde logo; aos compromissos assumidos e à forma como o Conselho Regulador da ERC os sistematize e concretize (se for caso disso), por outro.
14. Em abono da afirmação, cuja importância funda é desnecessário acentuar, poder-se-ia invocar, tão simplesmente, as competências da ERC e do seu Conselho Regulador, fixadas que estão nas respectivas normas estatutárias. Mas essas atribuições e competências apoiam-se em certos princípios fundamentais, que agora importa enunciar, ainda que de forma breve.
15. O primeiro relaciona-se com a protecção das liberdades de expressão e de imprensa, talvez o objectivo mais fundamental da regulação e do qual, em boa verdade, decorrem todos os restantes. Com efeito, ao contrário de algumas abordagens superficiais (e nessa medida fáceis, pela reivindicação, às vezes primária, de exclusivo na defesa de certos valores), presas a uma perspectiva que terá valido, quando muito, há algumas décadas, a regulação da comunicação social não vem de uma qualquer vontade de “controlo” exercido sobre jornalistas, ou de lide que oponha o regulador à liberdade de imprensa ou aos detentores dos meios de comunicação social.

16. Os meios de comunicação social (e neles, com destaque, a televisão), é bom recordá-lo, foram ao longo do tempo dando contributo muito importante para a definição do padrão da *qualidade democrática e pluralista* do Estado; e este papel é bem reconhecido constitucionalmente (cfr. art. 38, n.ºs 1 e 2, CRP). De qualquer maneira, e para não se perder de vista a razão de ser da liberdade de imprensa, trata-se, sempre, de salvaguardar e de fortalecer a liberdade de informação (nas duas vertentes do direito de informar e de ser informado) e a liberdade de expressão, de que são titulares os cidadãos. A regulação, por conseguinte, visa também a protecção dos direitos dos cidadãos; e a liberdade de imprensa, também como direito fundamental dos jornalistas, não só não tem um carácter absoluto ou superior, como a sua natureza é instrumental, *neste sentido* e associada a uma dimensão de cidadania, para melhor garantia, realização e enriquecimento da liberdade de expressão.
17. Do ponto de vista da teoria dos direitos fundamentais, aliás, repugna a ideia de direitos absolutos, que não sejam passíveis de regulação – qualquer que seja a forma concreta de a assegurar. Mas, em reforço, esta convicção (que também releva no presente quadro de análise) pode ser apercebida sob outra abordagem, onde se confrontam duas propostas de “modelos” bem familiares. É consabida, com efeito, a oposição entre um modelo dito do mercado e aqueloutro assente na ideia de serviço público ou do interesse público relevante dos meios de comunicação social.
18. Segundo o primeiro, defendido pelos próprios operadores, estes, como em qualquer actividade económica, devem desenvolver a sua actividade segundo as regras da concorrência, as quais irão definir, matricialmente, o funcionamento *eficiente* do mercado. Ora, se assim suceder, alegam os seus adeptos, a conjugação harmoniosa entre a oferta do produto televisivo e a procura irá sempre facilitar, mesmo que em última instância, um encontro entre um negócio (especial) que prossegue legitimamente o lucro, por um lado, e as “necessidades” das pes-

soas, por outro – colocando-se o acento tónico no facto de se tratar, neste plano e essencialmente, de consumidores. Por isso, serão os consumidores, através do jogo da oferta e da procura, a “obrigar” as empresas em causa, para fazerem negócio, a adaptar-se àquilo que o público considera ser-lhe mais conveniente.

19. Esta eficiência, ainda no entender dos que propugnam tal modelo, perder-se-á, inevitavelmente, se, com a sua burocracia e regras “ultrapassadas”, os poderes públicos decidirem interferir no funcionamento do mercado, desregulando-o, por o pretenderem regular de forma artificial e intrusiva. Por conseguinte, num mercado que funcione sem intervenção “externa”, a realização do interesse público e o respeito dos direitos fundamentais que possam ser postos em causa com a intervenção dos operadores televisivos estarão, obrigatoriamente, assegurados. Na verdade, actuando *no interesse do público*, aqueles operadores realizarão, pela natureza das coisas, *um interesse público*.
20. O modelo dito de *serviço público* ou do *interesse público relevante*, em sentido distinto daquele que até agora se descreveu nos seus traços gerais, considera que a mera actuação do mercado não garante que, na sua actuação, os operadores televisivos (sejam eles públicos ou privados) respeitem obrigações de natureza pública que, sob este olhar, distinguem a actividade dos *media* de qualquer outra actividade económica. É tese que o Conselho Regulador da ERC sufraga sem hesitação.
21. Numa abordagem de negócio, realmente, os destinatários do operador televisivo não são, em sentido estrito, os cidadãos, mas, quando muito, o indivíduo na sua qualidade de consumidor de um produto que lhe é proposto e que decide, ou não, “consumir”. Numa abordagem de mercado, o êxito do operador televisivo, aliás, não é (normalmente) medido pelos conteúdos que propõe, pela diversidade da sua programação, pela forma mais ou menos equilibrada como consegue

promover o pluralismo, nas suas diferentes dimensões. Mas, antes, pelo seu *share* e pela quota de mercado que, em termos médios, consegue conquistar.

22. Além disso, o Conselho Regular considera oportuno destacar que a tentativa de identificação do *interesse público* com o *interesse do público* revela, numa análise mais atenta, defeitos e falhas lógicas graves. Desde logo, a presunção de que o público (*lato sensu*) tem aquilo que “deseja” e a que aspira é falsa, pois que o leque de “propostas” que lhe é apresentado num mercado “eficiente” é determinado pelo juízo de probabilidade do maior benefício, sendo este realizado, de forma unilateral, pelo operador televisivo. Por conseguinte, o universo da escolha do “consumidor” é, evidentemente, pré-determinado por outrem, não cabendo a decisão àquele ou àqueles a quem se pretende atribuir o poder de decidir.
23. Acresce que o risco económico considerável assumido pelo operador televisivo irá conduzi-lo, obrigatoriamente, àquilo que agrada ao maior número ou ao “número”, agora qualificado, que suponha garantir-lhe maior rendibilidade (em óbvio prejuízo de um padrão de diversidade tido como aceitável). Demais, por razões de eficiência, tenderá a não apostar na diversificação dos produtos que lança para o mercado. Mas, se assim for, o “consumidor” não opta livremente. Antes, *escolhe de entre as possibilidades que lhe são apresentadas*, o que é, reconheça-se, substancialmente diferente.
24. Deverá também chamar-se a atenção para o facto de o mercado televisivo não assentar numa relação oferta-procura, estabelecida, directamente e sem intermediação, entre o operador e o consumidor, na sua qualidade de *cliente de um produto* que lhe seja oferecido. Tomada em consideração a (natural) dependência do operador televisivo relativamente às receitas publicitárias – de longe, a sua fonte de receita principal – a relação de “clientela” dominante irá estabelecer-se, por isso, entre o operador e os anunciantes, servindo a audiência para

aferir o valor de mercado e o custo da colocação publicitária. O anunciante, por conseguinte, pagará tanto mais quanto maior impacto atribuir à difusão de um *spot* publicitário num determinado horário, para o público-alvo que definiu. E compreende-se que, sob esta perspectiva, as estratégias de programação do operador televisivo possam ser fortemente condicionadas por estes factores só na aparência exógenos.

25. A reflexão antecedente demonstra, no entender do Conselho Regulador, a pouca valia da invocação do “mercado” como mecanismo de (auto)regulação eficiente. Aliás, no caso vertente, as razões expostas são reforçadas pelo facto, determinante, de o próprio acesso ao mercado depender de uma intervenção de um poder público, através da concessão (ou da renovação) de licenças. Nos termos constitucionais, com efeito, “[a]s estações emissoras de radiodifusão e de radiotelevisão só podem funcionar mediante licença, a conferir por concurso público, nos termos da lei” (art. 38, n.º 7, CRP); e este *elemento selectivo*, de forma indiscutível, encontra justificação mais alargada do que o simples motivo técnico da escassez de frequências disponíveis. Na verdade, mesmo em relação aos operadores privados, trata-se de conseguir que a televisão seja usada como exercício de cidadania, articulando de forma equilibrada e razoável este ponto com as estratégias comerciais inerentes a qualquer negócio; trata-se, ainda, da função que (mesmo) a televisão comercial deve assumir como *fórum de debate público e de cidadania*, e não, exclusivamente, como meio de *entretenimento e distração*.
26. Destas opções decorrerá, naturalmente, o desenho de uma *regulação efectiva*, que haverá de estar assente em critérios, desde logo; e, talvez mais do que isso, em critérios *transparentes* e conhecidos dos operadores televisivos, que permitam uma gestão tranquila das suas expectativas relativamente à actividade de regulação que irá ser levada a cabo pelo Conselho Regulador. A isso se propõe também a presente deliberação, nomeadamente, através da avaliação da pro-

gramação da SIC e da TVI no período mais recente (isto é, de 1999 a 2005) e da apreciação sobre as propostas e compromissos apresentados para efeito da renovação das respectivas licenças.

27. Mais do que uma simples apreciação formal, decerto mais confortável, o Conselho Regulador quis que a sua análise fosse também material; que indagasse, com recurso a metodologia nem sempre fácil de aplicar, a que correspondiam, na prática dos operadores privados, alguns conceitos indeterminados; como tinham sido cumpridas algumas das obrigações fundamentais que sobre eles impunham; e quais as principais linhas da regulação em que, doravante, o Conselho Regulador iria insistir, atentas algumas zonas mais visíveis de incumprimento ou de cumprimento deficiente. É ponto já atrás aflorado, mas que agora se reitera.
28. O Conselho Regulador tem por outro lado presente que a televisão dos nossos dias está sujeita a um enquadramento, a uma evolução tecnológica e até conceptual muito diferentes dos que se verificavam no início dos anos noventa do século passado. Não esquece, também, que a sustentabilidade económico-financeira dos requerentes é valor relevante (aliás, atendido legalmente, nos termos a seguir vistos) num mercado agressivo e de recursos escassos; em síntese, tem presente que no operador televisivo deve reconhecer-se a dimensão de negócio que envolve e que não deve ser ignorada e muito menos criticada.
29. Tanto assim é que, em confirmação do sustentado, a lei manda atender, quando da análise de pedidos de modificação de projectos aprovados, nomeadamente, à “evolução do mercado” e às “implicações para a audiência potencial do serviço de programas” (art. 19, n.º 3, LT). Na mesma linha de pensamento, ainda de forma mais nítida, a lei manda relevar “as condições de mercado ou os resultados de exercício apresentados no ano anterior” (art. 43.º), para efeitos do cum-

primimento das percentagens referidas nos artigos relativos à difusão de obras audiovisuais (arts. 40.º a 42.º LT).

30. Especificamente quanto à evolução do mercado, o Conselho Regulador toma boa nota da tendência positiva dos indicadores mais relevantes, tal como constam dos dados públicos divulgados pelos operadores e como resulta da respectiva argumentação expendida nos pedidos de renovação agora analisados. Nos últimos dois anos, com efeito, assistiu-se a uma evolução positiva dos resultados dos operadores privados, bem demonstrada nos respectivos relatórios de contas. O que leva a concluir, embora em avaliação necessariamente geral, ser legítimo inferir que o mercado tem permitido a evolução positiva da actividade televisiva de ambos os operadores, não se vislumbrando factores capazes de afectar, significativamente, a sua estabilidade económico-financeira.

31. Tendo presentes estes elementos, e em sequência, proceder-se-á à identificação dos requerentes e outros elementos técnicos (II); ao enquadramento jurídico do processo de renovação das licenças (III); à definição de metodologias de análise relativas à programação dos dois operadores televisivos (IV); à análise da programação da SIC (V); à análise da programação da TVI (VI) e, finalmente, à enumeração das obrigações de cada um dos requerentes (VII).

II

IDENTIFICAÇÃO DOS REQUERENTES E OUTROS ELEMENTOS TÉCNICOS

A.

SOCIEDADE INDEPENDENTE DE COMUNICAÇÃO, SA (SIC)

1. Identificação do Projecto

- a. **Requerente:** SIC - Sociedade Independente de Comunicação, SA
- b. **Sede social:** Estrada da Outurela, 2794-052 Carnaxide.
- c. **Capital Social:** Trinta milhões e vinte e cinco mil euros, representado por seis milhões e cinco mil acções de valor nominal de cinco euros cada uma, sendo a seguinte a estrutura accionista da SIC:

ESTRUTURA ACCIONISTA SIC FEVEREIRO DE 2006			
	Acções	Valor	%
SOINCOM, SGPS, SA	3 062 550	15 312 750	51.00
MEDIA ZOOM - Serviços Técnicos e Produção Multimédia, Lda	1 840 529	9 202 640	30.65
SOLO - Investimentos em Comunicação, SGPS, S A	1 101 922	5 509 610	18.35
TOTAL	6 005 00	30 025 000	100

Fonte: SIC, Fevereiro de 2006

PARTICIPAÇÕES DE CAPITAL NOUTRAS EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E DO SECTOR DAS COMUNICAÇÕES FEVEREIRO DE 2006		
Lisboa TV - Informação e Multimédia, S A	625.320 acções no va- lor nominal de € 5 cada	60
SIC ONLINE - Comunicação e Internet - Sociedade Unipessoal, Lda	1 quota no valor de € 1.000.000.	100

Fonte: SIC, Fevereiro de 2006

d. A licença cujo pedido de renovação se aprecia foi atribuída à SIC pela Resolução nº 6/92, publicada no DR, II Série, de 22 de Fevereiro, tendo o respectivo alvará sido emitido em 2 de Outubro de 1992. À data do licenciamento e conforme cópia do registo comercial de Dezembro de 1992, junta ao processo de registo do operador, a SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA, detinha um capital social de 2.500.000.000\$00, representado por 2.500.000 acções no valor nominal de mil escudos cada.

e. O requerimento para efeitos de renovação do alvará deu entrada na, então, AACS em 31 de Maio de 2005. A AACS comunicou à SIC, por ofício nº 2409/AACS/2005, de 10 de Novembro, o entendimento de que o prazo para apresentação do pedido de renovação da licença de televisão se contava a partir de 11 de Novembro de 2005.

B.

TELEVISÃO INDEPENDENTE, SA (TVI)

1. Identificação do Projecto

- a. Requerente - TVI - Televisão Independente, SA**
- b. Sede social:** R. Mário Castelhana, 40 - Queluz de Baixo, 2734-502 Barcarena.
- c. Capital Social:** Sessenta e cinco milhões setecentos e dezassete mil oitocentos e setenta euros, representado por treze milhões cento e sessenta e duas mil e uma acções escriturais no valor de cinco euros cada uma, sendo a seguinte a estrutura accionista da TVI:

ESTRUTURA ACCIONISTA TVI MARÇO DE 2006			
	Acções	Valor	%
Kimberley Trading, SA	13 143 574	65.717.870	99,8
Outros accionistas	18 426	92.135	0,15
TOTAL	13 162 000	65 810 005	100

Fonte: Dados da TVI, actualizados em Março de 2006 junto da Unidade de Registos

PARTICIPAÇÕES DE CAPITAL NOUTRAS EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL E DO SECTOR DAS COMUNICAÇÕES MARÇO DE 2006	
RETI - Rede Teledifusora Independente S A	100%

Fonte: Dados da TVI constantes do processo de registo do operador/Unidade de Registos

- d.** A licença cujo pedido de renovação se aprecia foi atribuída à TVI pela Resolução nº 6/92, publicada no DR, II Série, de 22 de Fevereiro, tendo o respectivo alvará sido emitido em 2 de Outubro de 1992. À data do licenciamento e conforme cópia do contrato de sociedade outorgado por escritura pública de 25 de Março de 1991, junto ao processo de registo do operador, a TVI - Televisão Independente S A detinha um capital social de dois mi e quinhentos milhões de escudos representado por 2.500.000 acções no valor nominal de mil escudos cada.
- e.** O requerimento para efeitos de renovação do alvará deu entrada na, então, AACS em 30 de Junho de 2005. A AACS comunicou à TVI, pelos ofícios nºs 2240/AACS/2005, de 26 de Outubro, e 2408 de 10 de Novembro, o entendimento de que o prazo para apresentação do pedido de renovação da licença de televisão se contava a partir de 11 de Novembro de 2005.

C.

CONDIÇÕES DE COBERTURA

No âmbito da instrução do presente processo, o Conselho Regulador procurou apurar, junto do ICP-ANACOM – Instituto das Comunicações de Portugal – Autoridade Nacional de Comunicações, qual o grau de cobertura de que dispõem os serviços de programas SIC e TVI.

Na resposta, transmitida por ofício datado de 9 de Maio do corrente, afirma-se que, feitos os necessários cálculos, com base nas estações que integravam, no final de 1995, a rede da TVI, o ICP-ANACOM verificou que “as obrigações referentes à difusão do sinal eram cumpridas”. E acrescenta até que o alargamento da mesma rede em cerca de quarenta estações, entretanto ocorrido, mais indicia, por maioria de razão, que “as obrigações de cobertura serão hoje em dia inteiramente cumpridas”.

Idêntica conclusão haveria de sustentar-se, no entender do ICP-ANACOM, no caso da SIC, uma vez que a rede que assegura a difusão do respectivo sinal – como, aliás, do sinal da RTP, que está sujeita, enquanto concessionária do serviço público, a especiais exigências de cobertura – dispõe de um maior número de estações.

Independentemente da interpretação jurídica que se faça dos artigos que, mais pertinentemente, se referem às obrigações de cobertura aqui em análise (vg, os arts. 7.º, n.º 4, do DL 237/98, de 5 de Agosto de 1998, e o art. 8.º, n.º 3, da Lei 32 /2003, de 22 de Agosto de 2003), o certo é que continuam a existir zonas do território sem acesso, em condições de gratuidade, às emissões dos serviços de programas SIC e TVI, facto que não pode deixar de merecer preocupação por parte do Conselho Regulador.

Mais se dirá, nesta óptica, não poder também ser ignorado o contexto da próxima passagem da transmissão televisiva ao modo digital, tal como desenhada pelas estratégias comunitárias que visam concretizar o switch-off analógico até 2012, no conjunto da União Europeia.

Espera-se que os estudos actualmente em curso, entre nós, com esse propósito – tanto os de natureza técnica como os de âmbito legislativo, ligados à anunciada revisão da Lei

da televisão –, sejam postos ao serviço de princípios de universalidade e coesão nacional, no sentido de se salvaguardarem níveis de cobertura com eles compatíveis.

E compreende-se que o Conselho Regulador eleja o novo cenário tecnológico como quadro próprio para o exercício das suas atribuições e competências neste domínio, por evidentes razões de realismo e conformidade à evolução já anunciada.

III

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

1. A revisão constitucional de 1989 e o fim do monopólio estatal do exercício da actividade televisiva

Desde a sua efectiva introdução em Portugal em meados da década de 50 do século passado, e até data ainda relativamente recente, a actividade de radiodifusão televisiva sempre foi exercida em regime de monopólio estatal, por via concessória operada a favor do operador público RTP.

Assente em justificações diversas e dotadas de maior ou menor consistência – oscilando entre a escassez do espectro radioeléctrico e a particular aptidão das emissões televisivas para modelar a opinião pública, a par de exigências técnicas e económicas significativas –, aquele regime de monopólio veio a ser progressivamente posto em causa, à semelhança de outras experiências similares praticadas além-fronteiras, até se reunirem finalmente as condições políticas, sociais e jurídicas para lhe colocar termo.

A inflexão de rumo ora apontada veio encontrar expressão material e formal com a aprovação da segunda revisão à Constituição de 1976, ultimada em 1989, e que veio admitir o exercício da actividade de televisão por parte de entidades privadas, em coexistência com o desempenho do serviço público.

O essencial desta modificação veio reflectir-se nos n.ºs 5 e 7 do art. 38.º da Constituição, os quais passaram a ostentar, então, a seguinte redacção:

“5 – O Estado assegura a existência e o funcionamento de um serviço público (...) de televisão. (...)”

7 – As estações emissoras de (...) radiotelevisão só podem funcionar mediante licença, a conferir por concurso público, nos termos da lei.”

2. O desenvolvimento infra-constitucional do novo enquadramento jurídico aplicável ao acesso e exercício da actividade televisiva

2.1. A Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro

A extracção das consequências resultantes da alteração ao texto constitucional acima reportada teve início, desde logo, com a adopção, em 7 de Setembro de 1990, da Lei n.º 58/90, destinada a disciplinar doravante o essencial do regime da actividade de televisão.

O art. 3.º, n.º 1, deste diploma começava por reiterar o essencial da nova orientação constitucional, ao prescrever que “a actividade de televisão pode ser exercida por operadores públicos e privados, nos termos da Constituição e da presente lei”, delimitando, de seguida, os contornos genéricos do novo modelo dual de actividade de televisão então inaugurado entre nós: por um lado, o serviço público de televisão, em regime de concessão (administrativa), cuja existência e funcionamento caberia ao Estado assegurar (art. 3.º, n.º 2, da Lei n.º 58/90); por outro lado, e em contraposição ao serviço público, o exercício (privado) da actividade de televisão, dependente de licença a atribuir por concurso público (arts. 3.º, n.º 3, e 8.º e segs.).

O diploma enfermava, contudo, de algumas contradições de relevo. Com efeito, e na sua formulação original, o art. 3.º, n.º 3, parecia estender a exigência de licenciamento a toda e qualquer modalidade de exercício privado da actividade de televisão (“o exercício da actividade de televisão (...) carece de licença”), independentemente dos veículos de transmissão concretamente utilizados para o efeito. E o n.º 4 do mesmo artigo parecia conferir apoio a tal entendimento, ao afirmar que a actividade de televisão poderia ser exercida, “nos termos da lei, através da utilização dos meios de transmissão que [recorressem] às ondas hertzianas, ao satélite e ao cabo...”.

Contudo, esta aparente abertura a uma diversidade de meios de transmissão (já tecnicamente disponíveis, a par de outros ainda, à data da vigência da Lei n.º 58/90) não era corroborada no plano do correspondente enquadramento jurídico aplicável, pois que da análise em particular do regime contido no capítulo II da Lei n.º 58/90 fácil era concluir que este se apresentava efectivamente concebido para dar resposta *apenas ao licenciamento de actividade televisiva assente na utilização do espectro hertziano terrestre*. Este aspecto apenas veio a ser formalmente clarificado anos mais tarde, com a revisão da Lei n.º 58/90 operada pela Lei n.º 95/97, que, entre outras modificações, alterou a redacção do art. 3.º, n.º 3, precisando que o exercício da actividade de

redacção do art. 3.º, n.º 3, precisando que o exercício da actividade de televisão aí mencionado era aquele desenvolvido “*por via hertziana*”.

Um aspecto cuja importância deve desde já ser devidamente enfatizada prende-se com a circunstância de, na execução da Lei n.º 58/90, ter sido atribuída, expressamente, natureza prioritária ao licenciamento para o exercício da actividade de televisão em cobertura de âmbito geral – *i.e.*, abrangendo, com o mesmo programa e sinal recomendado, todo o território nacional ou, no mínimo, o território continental português (art. 4.º, n.ºs 1, al. a), e 2, e art. 8.º e segs.). Em consequência, todas as peças depois acrescentadas ao travejamento do edifício jurídico do licenciamento tiveram devidamente presente esse pressuposto essencial.

A exploração da actividade de televisão seria unicamente admitida a sociedades anónimas e, de entre estas, apenas àquelas cujo objecto social exclusivo consistisse no “exercício de actividades no âmbito da televisão”, que detivessem nacionalidade portuguesa e sede no País e, além disso, possuíssem um capital social mínimo de 2,5 milhões de contos, titulado em acções necessariamente nominativas, e cuja realização integral deveria ser concretizada até oito dias após a divulgação oficial de atribuição da licença ou licenças (art. 9.º, n.ºs 1 e 4). Fixavam-se, complementarmente, restrições quanto à titularidade de participações sociais das sociedades candidatas por parte de certas outras entidades jurídicas, singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras (arts. 9.º, n.ºs 2 e 3, e 10.º, n.ºs 1, al. b), e 2).

A não observância de tais regras constituiria fundamento de rejeição das propostas de candidatura que viessem a ser apresentadas a concurso (art. 10.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2; v. tb. o n.º 8 do regulamento do concurso público anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, *infra*) ou, numa solução mais extremada, de revogação da licença que viesse a ser atribuída (art. 13.º, n.º 1, alíneas a) e d)).

A caracterização dos accionistas da sociedade veio, em concreto, a revelar-se como elemento valioso de apreciação para a tomada de decisão relativa à atribuição das licenças, pela Resolução n.º 6/92.

Da lei constava, igualmente, o enquadramento básico relativo à avaliação do mérito de cada proposta apresentada com vista à obtenção da correspondente licença. Tal ava-

liação assentava no pressuposto inerente a qualquer procedimento concursal, que implica uma selecção dos projectos em número superior aos da licença a atribuir.

A apreciação das propostas admitidas a concurso (v. *infra*) era, no essencial, bipolarizada em duas entidades distintas e independentes entre si:

a) Por um lado, a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), entidade administrativa independente instituída em 1989 no âmbito da 2ª revisão constitucional, incumbida de um vasto leque de atribuições no domínio da comunicação social, entre as quais se enumerava a de “contribuir para a isenção do processo de licenciamento dos emissores privados (...) de radiotelevisão” (nos termos do art. 3.º, al. d), da respectiva lei orgânica – Lei 15/90, de 30 de Junho), e a quem correspondentemente cabia, em tal contexto, a competência para emitir parecer prévio eliminatório à decisão de licenciamento de canais privados de televisão pelo Governo;

b) Por outro lado, o Governo, sobre quem recairia a competência (e a inerente responsabilidade) de proferir a decisão relativa ao licenciamento de canais privados de televisão, de entre o universo das candidaturas que tivessem sido objecto de parecer favorável por parte da AACS (art. 39.º, n.º 3, 2ª parte, da Constituição – na redacção de 1989 –, e art. 5.º, n.º 3 da Lei n.º 15/90).

A decisão de licenciamento seria proferida, como se deixou dito, no âmbito de um procedimento concursal, tipicamente assente no pressuposto de um número de candidaturas superior ao do das licenças a atribuir, e que, norteado pelo objectivo último da satisfação do interesse público, premiaria a proposta ou propostas que, nessa perspectiva, se revelasse(m) mais vantajosa(s), tendo em conta a consideração de um conjunto de “factores” ou “elementos”, na terminologia legal (art. 11.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 58/90) e do regulamento do concurso (n.ºs 11.2 e 11.3), a saber: a qualidade técnica e viabilidade económica do projecto; o tempo e horário de emissão com programas culturais, de ficção e informativos; o tempo de emissão destinado à produção própria, nacional e europeia; a capacidade do candidato para satisfazer a diversidade de interesses do público.

A lei previa ainda uma série de vicissitudes relativas às licenças.

De acordo com os termos nela estipulados, as licenças seriam atribuídas por um prazo de 15 anos (art. 12.º, n.º 1, da Lei n.º 58/90).

Contudo, e para além da sua extinção “natural” pelo decurso do prazo correspondente à sua atribuição originária, o legislador previu, expressamente, a possibilidade de verificação de determinadas vicissitudes habilitadas a influenciar directamente a duração normal de tal prazo, no sentido da sua *redução* ou *ampliação*. No primeiro caso caberiam as hipóteses de *revogação* (verificada a ocorrência de alguma das hipóteses elencadas nas diferentes alíneas do n.º 1 do art. 13.º da Lei n.º 58/90); no segundo, as de *renovação* das licenças, por períodos idênticos aos fixados por ocasião da sua atribuição inicial, uma vez observado o disposto no art. 12.º, n.º 2.

Esta última vicissitude não deveria, em qualquer caso, confundir-se com a situação a que aludia o n.º 5 desse mesmo art. 12.º, nos termos do qual “a atribuição de novas licenças não constitui[ria] fundamento para que os operadores de televisão aleg[assem] alteração das condições de licenciamento, em termos de equilíbrio económico e financeiro, nem confer[iria] direito a qualquer indemnização”, e que, com formulação similar – porventura mais precisa –, veio a ser também acolhida nas Leis da Televisão ulteriores (cf. art. 15.º, n.º 3, da Lei n.º 31-A/98, e art. 18.º, n.º 2, da Lei n.º 32/2003).

Por outro lado, a futura Lei da Televisão de 1998 viria a prever ainda outra modalidade de vicissitude das licenças, consubstanciada, desta feita, na possibilidade de, em certos termos, se permitir a *modificação* do conteúdo das licenças já atribuídas, nos termos dos arts. 16.º e 74.º da lei citada.

2.2. O Decreto-Lei n.º 401/90, de 20 de Dezembro

A abolição do monopólio público da actividade de televisão, nos termos já sumariamente expostos, convocou, entre outras, a necessidade de se planificar e delimitar, com a clareza desejável, “as condições técnicas necessárias para garantir o adequado exercício da actividade de televisão” num ambiente a partir de então caracterizado pela coe-

xistência dos canais televisivos à data já explorados pela concessionária do serviço público e de novos canais televisivos a licenciar a operadores privados.

Nesse pressuposto, o art. 7.º da Lei n.º 58/90 habilitava o Governo a aprovar um plano técnico de frequências de televisão que regulasse as citadas condições técnicas necessárias ao adequado exercício da actividade de televisão e, designadamente, os sistemas de transporte e difusão de sinais televisivos, bem como a titularidade, formas de gestão e utilização dos mesmos, a par das bandas, canais, frequências e potências reservadas para a emissão e, bem ainda, outros elementos técnicos conexos com a emissão ou retransmissão.

Esse desiderato veio a ser cumprido, nos seus contornos essenciais, com a adopção do Decreto-Lei n.º 401/90, de 20 de Dezembro (ulteriormente revogado pelo art. 18.º do Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de Agosto).

O plano técnico de frequências adoptado pelo diploma em exame era composto por dois mapas, a este anexos, dos quais constavam as bandas, canais, frequências e potências de emissão de cada uma das quatro redes de televisão de cobertura de âmbito geral. Em consonância com o preceituado no n.º 1 do art. 5.º da Lei n.º 58/90, as duas primeiras redes de cobertura de âmbito geral – correspondentes aos 1.º e 2.º canais – foram afectadas ao serviço público de televisão, nos termos constantes do mapa I; por seu turno, aos 3.º e 4.º canais – objecto de futuro licenciamento a operadores privados, mediante concurso público – foram afectadas as terceira e quarta redes de cobertura de âmbito geral, nos termos constantes do mapa II (cfr. art. 2.º, n.ºs 2 e 3 do Decreto-Lei citado).

O Decreto-Lei n.º 401/90 veio também atribuir a titularidade, gestão e exploração dos sistemas de transporte e difusão do sinal televisivo necessários à realização das redes de cobertura dos canais em apreço a uma sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, a criar, expressamente, para esse preciso efeito (art. 3.º, n.º 1), e legalmente adstrita ao cumprimento de importantes deveres e princípios no exercício da sua actividade (arts. 4.º, n.º1, 5.º e 6.º). Assim veio a suceder, com a criação da Empresa de Transporte e Difusão de Sinais de Rádio e de Televisão, E.P. – Teledifusora de Portugal, E.P., ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/91, de 8 de Abril, e subsequentemente

transformada, nos termos desse mesmo diploma, numa sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos, com a denominação de Teledifusora de Portugal, S.A.

Não obstante, e em alternativa, a lei consentia às entidades licenciadas para a exploração dos 3.º e 4.º canais a utilização de meios próprios de transporte e difusão de sinal, autónomos daqueles genericamente disponibilizados (art. 3.º, n.º2).

Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 401/90 procedeu ainda, no art. 7.º, à fixação do prazo exigido para o início das emissões por parte dos operadores licenciados e, bem assim, das fases de cobertura relevantes e respectivos prazos de execução – ao arrepio do que a Lei n.º 58/90 dispunha a este respeito, uma vez que aí se previa que a determinação desses (e de outros) elementos fosse operada através de regulamento do concurso a elaborar e aprovar por resolução do Conselho de Ministros (cfr. art. 8.º, n.º 3, alíneas e) e c), respectivamente).

Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 401/90, a justificação para tanto terá residido no facto de o Governo pretender permitir que os futuros candidatos ao licenciamento pudessem conhecer previamente alguns dos aspectos a fixar no regulamento do concurso público – *i.e.*, com onze dias de antecedência, o intervalo temporal transcorrido entre a publicação do Decreto-Lei n.º 401/90 (20 de Dezembro) e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, contendo o regulamento público do concurso (31 de Dezembro).

Nota importante a reter, desde já, neste contexto: enquanto a Lei n.º 58/90 apontava para o *território* como elemento a ter em conta para a definição de cobertura de âmbito geral (art. 4.º, n.º1), já o Decreto-Lei n.º 401/90 (art. 7.º, n.º2) e o regulamento do concurso (n.º 12.1, al. b)) atendiam à *população*, para efeitos da fixação das fases de cobertura. Em diplomas legislativos subsequentes, e na perspectiva de atribuição de novas licenças, esta matéria continuou a merecer tratamento expresso, com o *território* como elemento aglutinador. Cfr., a propósito, Lei n.º 31-A/98, arts. 6.º, 15.º, n.º 2, al. c), e 19.º, n.º 1, al. c); Decreto-Lei n.º 237/98, arts. 7.º, n.º 4, e 16.º; e Lei 31/2003, arts. 8.º, n.º 3, e 22.º, n.º 2, al. d).

3. Licenciamento

3.1. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90

Em cumprimento do mandato conferido pelo n.º 3 do art. 8.º da Lei n.º 58/90, foi publicada em jornal oficial em 31 de Dezembro de 1990 a Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, que determinou a abertura de um concurso público para o licenciamento dos 3.º e 4.ºs canais de televisão com cobertura de âmbito geral e aprovou o respectivo regulamento, anexo a este diploma governamental, viabilizando-se assim nova e decisiva etapa para a implementação efectiva da actividade privada de televisão no País.

Se, quanto a determinados aspectos concretos, o regulamento do concurso se limitou a reiterar – por vezes com maior pormenor – exigências já previstas na lei (cfr., p.e., o n.º 3.1, quanto às exigências relativas à forma jurídica dos candidatos, objecto social e composição do respectivo capital social), é ainda certo que não se circunscreveu também, e em contrapartida, ao quadro minimalista formado pelos elementos exemplificativamente elencados ao longo das sucessivas alíneas do n.º 3 do art. 8.º da Lei n.º 58/90.

Desde logo, a própria Resolução do Conselho de Ministros que aprovou o regulamento do concurso tratou de delimitar o prazo para a apresentação das candidaturas, fixando-o entre 2 de Janeiro e 2 de Abril de 1991.

Os interessados na atribuição das licenças postas a concurso deveriam apresentar a respectiva candidatura para o efeito, em requerimento dirigido ao membro do Governo responsável pela área da comunicação social (regulamento, n.º 3.1), e proceder à sua entrega na Direcção Geral da Comunicação Social (DGCS), devidamente instruída com um vasto conjunto de documentos necessários à admissão provisória (entre os quais a prestação de uma caução: cfr. n.ºs 4.1, 5.1 b), e 8.1) e apreciação do projecto apresentado (n.ºs 5 e 8.1). Nesse entretanto, eventuais dúvidas relativas ao regulamento do concurso e seu objecto poderiam ser suscitadas (pelos concorrentes), e deveriam ser esclarecidas (pelo júri de admissão ao concurso), até momento temporal ainda bem anterior ao termo final do prazo para a apresentação das candidaturas e da data estipulada para o acto público do concurso.

Caberia a um júri de admissão ao concurso, de composição mista, presidir ao acto público de abertura das propostas de candidatura (agendado para o dia imediato ao do termo do prazo para a apresentação destas), coordenar o processo de abertura das mesmas e, bem assim, proceder à exclusão daquelas cujos processos se encontrassem deficientemente instruídos ou não reunissem os requisitos legalmente exigidos, uma vez expirado um prazo intercalar de três dias úteis para verificar a regularidade formal e processual de toda a documentação recebida (n.ºs 6 e 7).

Entre os motivos aptos a sustentar a decisão – fundamentada – de rejeição das candidaturas enumeravam-se o incumprimento de requisitos de natureza processual, referentes aos documentos necessários à instrução dos processos e, bem ainda, os fundamentos substanciais enumerados no art. 10.º da Lei n.º 58/90 (n.º 8.1).

Uma vez fixado o universo das candidaturas rejeitadas em definitivo (posto que a deliberação – preliminar – de rejeição era passível de recurso para o membro do Governo responsável pela área da comunicação social: n.ºs 8.3, 8.4 e 9.1) e das admitidas a concurso, eram os originais destas últimas (acompanhados de uma cópia, para arquivo na DGCS: n.º 9.2) enviados ao membro do Governo responsável pela área da comunicação social, e subsequentemente remetidos à AACS para efeitos de emissão do parecer prévio exigido designadamente pelo n.º2 do art. 11.º da Lei n.º 58/90 (n.º 10).

O sentido – favorável ou desfavorável – de tal parecer revestia-se da maior importância para delimitar a futura actuação governamental em matéria de atribuição das licenças, uma vez que apenas os processos que obtivessem pronunciamento positivo por parte da AACS seriam objecto de posterior análise e deliberação por parte do Executivo.

Um conjunto de factores ou elementos tipificados na lei e no regulamento do concurso (a saber: qualidade técnica e viabilidade económica do projecto; tempo e horário de emissão com programas culturais, de ficção e informativos; tempo de emissão destinado à produção própria, nacional e europeia; capacidade do candidato para satisfazer a diversidade de interesses do público), deveria ser tomado em conta e objecto de uma apreciação global, para a deliberação do Governo de atribuição das licenças, a qual deveria recair sobre as duas candidaturas que apresentassem as propostas mais vantajosas para o interesse público (n.ºs 11. 2 e 11.3 do regulamento, e art. 11.º, n.ºs 1 e 2, da Lei

n.º 58/90). As licenças seriam atribuídas por resolução do Conselho de Ministros por um prazo de 15 anos, contado a partir da publicação desse diploma em jornal oficial (n.ºs 11.4 e 11.5 do regulamento, e arts. 11.º, n.º 3, e 12.º, n.º 1, 1ª parte, da Lei n.º 58/90). Foi o que veio a suceder, em 22 de Fevereiro de 1992, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/92.

3.2. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/92

Com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/92, em 22 de Fevereiro de 1992, colocou-se termo a um procedimento administrativo de selecção formalmente iniciado quase catorze meses antes, destinado ao licenciamento de dois canais televisivos a entidades privadas, naquela que constituiu a primeira – e, até à data, única – iniciativa do género.

Na recapitulação da concreta configuração prática que o concurso havia revestido, foi desde logo sublinhada a seriedade e correcção de qualquer das três propostas apresentadas (ou seja, TV1, Rede Independente, SA; SIC, Sociedade Independente de Comunicação, SA; e TVI, Televisão Independente, SA), a inexistência de quaisquer motivos para rejeitar a sua admissão a concurso e, além disso, o sentido favorável do pronunciamento prévio da AACCS relativo a todas elas.

As licenças para os 3.º e 4.º canais de televisão vieram a ser atribuídas, respectivamente, à SIC e TVI (com exclusão, portanto, da candidatura da TV1, Rede Independente, SA), respeitando a ordenação conferida às mesmas, a qual foi estabelecida “considerando a apreciação global [dos elementos ou factores legal e regularmente previstos] efectuada em ordem à satisfação do interesse público, tendo por base os termos e os fundamentos de facto e de direito constantes do estudo de análise elaborado pelo Governo [e habilitado pelo teor do parecer da AACCS], e de acordo com os arts. 6.º, 9.º e 11.º da Lei 58/90, de 7-9, e os n.ºs 11.1, 11.2 e 11.3 do regulamento do concurso” (cfr. ponto n.º 2 da parte decisória da Resolução).

Tal “apreciação global” reportava-se aos factores ou elementos previstos na lei e no regulamento do concurso (v. supra), e considerados pelo Governo (no desempenho das

responsabilidades que a este respeito lhe incumbiam) “no seu conjunto, e não como mero somatório da ponderação dos diversos factores, para se avaliar da coerência interna [de cada] projecto e da compatibilidade intrínseca de todos aqueles elementos”.

Sem prejuízo da ênfase conferida à globalidade da apreciação, o texto da Resolução referia-se ainda assim em particular – e como especificação da aptidão para satisfazer a diversidade de interesses do público – à capacidade de cada candidato, através da caracterização dos seus accionistas, “na medida em que a sua sensibilidade e experiência na área da comunicação social, a existirem, [contribuísem] decisivamente para a valorização e desenvolvimento dos projectos apresentados» e, além disso, ao modelo de televisão proposto, «em função do modo como cada candidato [se propunha dar] resposta, na sua programação, à diversidade de interesses relevantes para o público, entendidos estes, no seu sentido mais amplo, como enquadrados nos fins genéricos e específicos da actividade de televisão enunciados no art. 6.º da Lei 58/90”.

3.3. Títulos habilitadores do exercício da actividade televisiva

A componente decisória da Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/92 encarregava ainda o Executivo de “dar seqüência ao processo de licenciamento, verificando o cumprimento por parte das sociedades licenciadas dos requisitos de que depende[ria] a execução [daquela] resolução, referidos na Lei n.º 58/90 e no regulamento do concurso, praticando os actos para o efeito necessários e emitindo o respectivo alvará” (n.º 4).

Independentemente da resposta que merecesse a questão de saber se, no caso vertente, os alvarás a emitir revestiam alcance constitutivo ou meramente certificativo, certo é que de cada um deles deveria constar, “para além das especificações técnicas adequadas, o elenco dos principais deveres a que a sociedade licenciada fica[ria] obrigada, em conformidade com a proposta apresentada a concurso, incluindo a enunciação das taxas a pagar, sem prejuízo da sua vinculação a todas as demais obrigações decorrentes da lei ou do regulamento do concurso, bem como os direitos da sociedade licenciada” (n.º 5).

Visando dar cumprimento ao assim estatuído na Resolução de 1992, os alvarás correspondentes vieram a ser emitidos em 2 de Outubro desse ano, autorizando as socieda-

des SIC – Sociedade Independente de Comunicação, SA, e TVI – Televisão Independente, SA, a exercer a actividade de radiodifusão televisiva, através, respectivamente, dos 3.º e 4.º canais, “de harmonia com as condições constantes do verso [de cada um desses títulos] e demais regulamentação e leis aplicáveis”.

Nos termos dos referidos alvarás, a cada uma das sociedades era reconhecida a titularidade da licença por um prazo de 15 anos, contado a partir de 22 de Fevereiro de 1992, considerada, para todos os legais efeitos, como a da correspondente atribuição (cfr. os n.ºs 11.4 e 11.5 do regulamento do concurso, e ainda o art. 12.º, n.º 1, da Lei n.º 58/90).

Complementarmente, e para além da exigência do cumprimento das especificações técnicas adequadas, dos respectivos títulos constava ainda a elencagem de determinados deveres a que cada uma das entidades licenciadas ficaria adstrita, e que praticamente (exceptuadas as exigências adicionais colocadas à SIC quanto à entrega do sinal televisivo e, quanto à SIC e TVI, a referência ao pagamento das taxas legalmente previstas) reproduzia o catálogo a esse respeito já discriminado ao longo das sucessivas alíneas do n.º 12.1 do regulamento do concurso, a saber:

a) *o dever de iniciar as respectivas emissões no prazo de 12 meses*, a contar de 22 de Fevereiro de 1992: Regulamento, 12.1, al. a); e tb. Lei n.º 58/90, arts. 8.º, n.º 3, al. e), e 13.º, n.º 1, al. b);

b) *o dever de respeitar as fases de cobertura já oportunamente fixadas, e respectivos prazos para a sua execução*: Regulamento, 12.1 al. b); e tb. Decreto-Lei n.º 401/90, art. 7.º, e Lei n.º 58/90, arts. 8.º, n.º3 al. c), e 13.º, n.º1 al. e);

c) *o dever de exercer a actividade televisiva com carácter de continuidade e de acordo com recomendações das instâncias internacionais relevantes*: Regulamento, 12.1, al. c);

d) *o dever de explorar directamente os canais objecto do licenciamento e não proceder à transmissão dos respectivos direitos*: Regulamento, 12.1, al. d); v. tb. Lei n.º 58/90, arts. 12.º, n.º 3, e 13.º, n.º 1, al. a);

e) o dever de respeitar o disposto na Lei n.º 58/90, nomeadamente *em matéria de informação e programação*, bem como todas as demais obrigações constantes daquele

diploma: Regulamento, 12.1 al. e); v. tb. Lei n.º 58/90, arts. 15.º e segs.; e 13.º, n.º 1, al. c), *ex vi* do art. 18.º;

f) *o dever de assegurar, nos primeiro e segundo anos de actividade, as percentagens de produção própria e em língua portuguesa*, de harmonia com a conjugação dos arts. 66.º e 19.º, n.º 3 da Lei n.º 58/90 (dever este subsumível ao dever genérico previsto no n.º 12.1 e) do regulamento do concurso); e

g) *o dever de colocar os (seus) arquivos de interesse público à disposição dos restantes operadores de televisão*: Regulamento, 12.1, al. g); v. tb. Lei n.º 58/90, art. 60.º.

Contudo, e em rigor, deve assinalar-se que, em complemento ou para além das obrigações dotadas de natureza legal e/ou regulamentar e reproduzidas nos alvarás nos termos ora descritos, os operadores licenciados ficaram igualmente adstritos a um outro conjunto de obrigações, correspondentes às condições de cada projecto em concreto aprovado e constantes de cada candidatura apresentada a concurso.

A própria Resolução n.º 6/92, aliás, e como atrás já se deixou citado, incluía uma referência mais ou menos explícita a tal conjunto de obrigações, ao cometer aos alvarás a incumbência de enumerar “*os principais deveres a que [cada] sociedade licenciada fica[ria] obrigada, em conformidade com a proposta apresentada a concurso (...), sem prejuízo da sua vinculação a todas as demais obrigações decorrentes da lei ou do regulamento do concurso*” (itálico acrescentado ao original).

E a circunstância de, como se viu, os alvarás haverem ostensivamente ignorado tal orientação, limitando-se a reproduzir a lista dos deveres já enunciados no n.º 12 do regulamento do concurso, em nada diminui a relevância e sindicabilidade do cumprimento das obrigações constantes do projecto defendido por cada candidato.

Com efeito, e no seu enunciado particularizado, tais obrigações correspondem, em natureza e substância, a autênticos cadernos de encargos a que se vincularam os próprios operadores, por ocasião da elaboração e apresentação das respectivas propostas a concurso, e que, em associação com outros elementos, contribuem para lhes conferir um cunho específico, único, valorizando-as e habilitando-as, hipotética ou efectivamente, a

fazer a diferença relativamente às demais, na confrontação recíproca própria dos procedimentos de selecção concursais.

E é isso que, de forma mais ou menos evidente, decorria da própria estrutura lógica e jurídica inerente ao concreto concurso público para atribuição de licenças televisivas, ora em exame. Tenha-se presente, designadamente, a exigência aí imposta a cada candidato no sentido de dever apresentar “proposta detalhada da actividade de televisão que (...) se prop[unha] exercer” (cfr. n.º 5.1, al. g), do regulamento do concurso), devendo em conformidade apresentar o seu específico projecto, nele abarcando, além de elementos que lhe são regulamentarmente impostos (número de horas de emissão semanal, etc.), quaisquer outros julgados úteis pelo candidato à ponderação dos factores enunciados no n.º 11.2 do regulamento, e de cuja apreciação global viria a resultar, em determinados termos, a ordenação das candidaturas e a correspondente atribuição das licenças às melhor posicionadas nessa ordenação, *i.e.*, consideradas mais vantajosas para o interesse público.

O enunciado dos alvarás emitidos a favor dos operadores SIC e TVI não esgota, deste modo, o universo de deveres que sobre estes em concreto impendem, posto que de tais títulos se acham formalmente arredadas as obrigações a cujo cumprimento, in casu, tais operadores vincularam-se voluntariamente com a apresentação das suas candidaturas a concurso e, em particular, desde o momento da atribuição das respectivas licenças.

E por aqui se compreende também, em certa medida, a orientação que viria a constar das leis da televisão ulteriores, ao admitirem a introdução de modificações às licenças já atribuídas apenas como limitada excepção ao princípio de acordo com o qual “o operador televisivo está obrigado ao cumprimento das condições e termos do projecto licenciado” (v. *infra*).

3.4. Relação entre a titularidade de direitos e deveres

Os alvarás emitidos conferem particular ênfase à titularidade, por um prazo de 15 anos, das licenças atribuídas e, por outro lado, ao direito de requerer a renovação daquelas por iguais períodos (como direito especificamente conferido à SIC, e certificado no

respectivo alvará, caberia ainda referir o direito desta sociedade a participar no capital social da Empresa Teledifusora de Portugal, SA, nos termos do n.º 12.8 do regulamento do concurso).

Quanto ao primeiro aspecto (titularidade das licenças por um prazo de 15 anos), a fixação da longevidade das licenças integrava o articulado da Lei n.º 58/90, diploma onde se previa a *extinção* daquelas, uma vez decorrido tal prazo, exigindo-se novo concurso público para futuros licenciamentos (arts. 12.º, n.º 1, 1ª parte, e 14.º).

Já se deixou igualmente sublinhado que o regulamento do concurso público para licenciamento dos 3.º e 4.º canais de televisão precisou, a este propósito, um aspecto da maior importância, relativo à contagem do prazo das licenças, ao fixar o início deste a partir da data de publicação da resolução da atribuição daquelas (cfr. o n.º 11.5) – o que, no caso vertente, teve lugar em 22 de Fevereiro de 1992.

Esta precisão assumiu, com efeito, natureza fundamental para a antevisão da data estimada – 22 de Fevereiro de 2007 – para a extinção das licenças concretamente atribuídas e, bem assim, para tornar exigível o cumprimento de determinados deveres associados à – ou dependentes da – determinação do início da contagem de tal prazo.

Isto é:

a) o dever de iniciar as emissões no prazo de 12 meses, contados a partir da data da atribuição da licença: regulamento do concurso, n.º 12.1, a);

b) o dever de cumprimento das fases de cobertura, de acordo com prazos cuja contagem se iniciava a partir da data da atribuição das licenças: n.º 12.1, b);

c) os deveres de assegurar, nos 1.º e 2.º anos de actividade, o cumprimento de percentagens de produção própria e em língua portuguesa, de acordo com as imposições constantes dos alvarás da SIC e TVI;

d) a fixação do valor concreto da taxa de utilização das redes de transporte e sinal, que deveria ter lugar antes de decorrido o prazo determinado no n.º 12.1, a) do regulamento do concurso: n.º 12.5;

e) o dever de pagamento da taxa de licenciamento nos cinco dias úteis à data de atribuição das licenças: n.º 12.6 ; e ainda

f) o dever de observar a antecedência mínima de um ano em relação ao termo final do prazo de vigência das licenças, para efeitos de apresentação de requerimento destinado a obter a sua renovação: cfr. art. 4.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de Agosto.

As modificações posteriormente ocorridas em 1998 e em 2003 do enquadramento normativo aplicável à actividade televisiva não produziram qualquer impacto no contexto específico da *longevidade* das licenças. Assim, a Lei n.º 31-A/98 reiterou, no art. 17.º, a *duração* de 15 anos – “renovável por iguais períodos” – para as licenças para o exercício da actividade televisiva de âmbito nacional, orientação essa reafirmada, nesses precisos termos, pelo Decreto-Lei n.º 237/98, no art. 4.º, n.º 1, e preservada pelo art. 20.º da Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, actualmente em vigor.

Quanto à *renovação* das licenças, a Lei da Televisão de 1990 já aludia à sua possibilidade, por período idêntico àquele por que haviam sido concedidas. Esta orientação foi inteiramente secundada pela legislação subsequente. Primeiro, na Lei 31-A/98 (art. 17º), depois, na Lei 32/2003 (art. 20.º), sujeitando tal renovação, porém, à verificação das condições e requisitos de que havia dependido a sua atribuição originária, nos termos dessa mesma lei (art. 12.º, n.ºs 1 e 2). Este regime foi reafirmado no regulamento do concurso público para os 3.º e 4.º canais (n.º 11.4), com a precisão, aí então introduzida, de que *a renovação não operaria numa base automática, necessitando ser desencadeada a requerimento do interessado, isto é, precedida de impulso do próprio titular da licença*. Omitia-se, contudo, a fixação de qualquer prazo para apresentar tal requerimento, bem como para a tomada da decisão pertinente por parte da Administração, no sentido de conceder ou denegar a pretensão de renovação.

A lacuna apontada veio, em certos termos, a ser colmatada pelo Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de Agosto, cuja vigência e concomitante aplicação às matérias ora em exame não parece suscitar, à data, e em resultado de circunstâncias bem conhecidas, qualquer dúvida de maior.

A este respeito, tenha-se especialmente presente o Ac. n.º 493/2005 do Tribunal Constitucional, de 28 de Setembro de 2005, proferido no âmbito do processo n.º

711/2005, e relativo a um pedido de fiscalização preventiva incidente sobre as normas do Decreto do Governo 313/2005, que se propunha proceder à reprivatização do Decreto-Lei n.º 237/98 por, alegadamente, tal diploma haver sido revogado com a entrada em vigor da Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto. O Tribunal Constitucional veio concluir em sentido inverso ao sustentado pelo Governo, ainda que se deva sublinhar a ausência de força obrigatória geral relativa a tal entendimento, até por o mesmo não integrar embora a decisão propriamente dita – consubstanciada, em consonância com a delimitação do pedido que lhe esteve na base, na não pronúncia pela inconstitucionalidade das normas que integravam o Decreto do Governo identificado.

De acordo com o estatuído nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 4.º deste diploma, a renovação das licenças só não será concedida “em caso de *manifesto e injustificado* incumprimento das condições e requisitos de que dependeu a sua atribuição”, necessitando essa renovação ser 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”, sob pena de, ultrapassado este prazo, se presumir deferido o pedido.

Neste contexto, justificar-se-á sublinhar que o pedido de renovação é avaliado em contexto inteiramente diverso daquele que é exercido no âmbito de um concurso público, com vista à atribuição originária da licença.

Nem por isso, contudo, deixam de se verificar importantes constrangimentos relativos à tomada de decisão relativa à renovação, desde logo quanto à própria imposição de pronunciamento (sob pena de deferimento tácito) que é dirigida à Administração, e que só poderá ter sentido desfavorável em caso de incumprimento *manifesto e injustificado* das condições e requisitos de que dependeu a atribuição da licença.

Aspecto da maior importância é aquele que se traduz na conexão, potencial e efectiva, existente entre a disciplina da renovação das licenças e a aguardada introdução a curto ou médio prazo das emissões televisivas digitais terrestres em Portugal. Para tanto, haverá ter presentes certos contornos do regime jurídico a este respeito concretamente fixado no Decreto-Lei n.º 237/98, por um lado e, por outro, nas Leis da Televisão de 1998 e de 2003.

Assim, e nos termos daquele diploma legislativo, as licenças detidas pelos operadores de televisão licenciados à data da entrada em vigor da Lei n.º 31-A/98 constituíam, nos precisos termos em que foram atribuídas, habilitação bastante para o exercício da respectiva actividade por via hertziana terrestre digital, ainda que limitada à difusão integral e simultânea dos programas disponibilizados na rede analógica (art. 1.º, n.ºs 1 e 2).

Por seu lado, o regime actualmente vazado no art.18.º, n.º1 da Lei da Televisão de 2003 (e que sucede ao consagrado em termos idênticos no art. 15.º, n.º4 da Lei da Televisão de 1998) obriga a que na atribuição de licenças para emissões terrestres digitais de cobertura nacional seja reservada capacidade de transmissão para os serviços de programas televisivos detidos pelos operadores licenciados à data da entrada em vigor da presente lei.

A esta luz – e sem prejuízo das interrogações existentes quanto ao início efectivo das futuras emissões de televisão digital terrestre –, a expectativa da renovação, a partir de 22 de Fevereiro de 2007, e por um novo período de 15 anos, das licenças actualmente detidas pelos operadores televisivos SIC e TVI, *confere a estes títulos habilitadores um acrescido potencial económico e estratégico, que não pode deixar de ser equacionado na perspectiva da sua responsabilidade social.*

Chegados a este ponto, importa sublinhar que as considerações até aqui aduzidas a respeito da matéria da renovação das licenças televisivas se têm deliberadamente circunscrito ao universo específico da comunicação *pública*, em que aquelas mesmas se inserem, apesar da conexão a este respeito existente com o regime relativo aos direitos de utilização de frequências, vazado na Lei das Comunicações Electrónicas (Lei n.º 5/2004, de 10 de Fevereiro, arts. 30.º e segs.), da responsabilidade do ICP-ANACOM.

Sem embargo da admissão da conexão apontada entre tais regimes de autorização (tomados em sentido amplo), cumpre de igual modo, e em contrapartida, reconhecer a interdependência existente entre as licenças televisivas e os direitos de utilização de frequências e, sobretudo, a primazia – lógica e, mesmo, jurídica – das primeiras sobre as segundas, posto não fazer qualquer sentido, no nosso quadro jurídico, que a atribuição ou renovação de uma licença relativa ao exercício privado da actividade televisiva possa

ver a sua vigência e efectividade esvaziadas por uma eventual decisão adoptada em sentido inverso, no quadro dos direitos de utilização de frequências, a qual claramente assume, no contexto em presença, função puramente instrumental relativamente às primeiras.

Conceber tal possibilidade equivaleria também a admitir a criação de actuações contraditórias, incongruentes, entre órgãos do Estado incumbidos de responsabilidades diferentes mas convergentes, tendo em vista a prossecução do bem comum, objectivo em que claramente se insere a gestão eficiente do espectro radioeléctrico, na sua qualidade de bem (escasso) do domínio público.

Que assim é, mostra-o, de resto, historicamente, a clareza com que o Decreto-Lei n.º 401/90 colocou as duas novas redes de frequências então criadas ao serviço dos serviços de programas (“canais televisivos”, na terminologia de então), a licenciar (cfr. arts. 1.º e 2.º, n.ºs 1, 2 e 3, do diploma citado),

4. *Modificação (objectiva e subjectiva) das licenças*

Como já atrás se insistiu, cada operador televisivo encontra-se sujeito, em princípio, ao (estrito) cumprimento das condições e termos do projecto licenciado. E pareceria corresponder às mais elementares exigências de justiça que essa observância, assim caracterizada, devesse manter-se rigorosamente inalterada ao longo de toda a duração da respectiva licença – não se prevendo por isso, na Lei da Televisão de 1990, qualquer excepção à obrigação de cumprimento integral do projecto aprovado. Hoje, contudo, o legislador admite uma excepção a este princípio, ao viabilizar a possibilidade de se introduzirem modificações ao projecto licenciado, observadas que sejam certas premissas essenciais.

Desde logo, essa modificação *só poderá ter lugar uma vez decorridos dois anos desde a atribuição da correspondente licença*, reconhecendo-se ao seu titular, em exclusivo, o poder de desencadear o respectivo processo de apreciação, devendo, para tanto, formular pedido fundamentado e que, designadamente, tenha em conta a evolução do mercado televisivo e as implicações para a audiência potencial do projecto concreta-

mente licenciado cuja modificação é pretendida. O pedido de modificação está sujeito a aprovação por parte da entidade reguladora do sector da comunicação social, dentro de prazo relativamente curto para o efeito, sob pena de deferimento tácito do pedido.

O regime ora descrito corresponde, no fundo, àquele inicialmente introduzido pela Lei da Televisão de 1998 (art. 16.º), e mais tarde retomado, com ligeiras modificações, na Lei da Televisão de 2003 (art. 19.º), em vigor. Actualmente, a competência para “decidir, fundadamente, sobre os pedidos de alteração dos projectos aprovados” é matéria que integra a esfera de competências do Conselho Regulador da ERC, nos termos do art. 24º, n.º 3, al. e), dos seus Estatutos.

Na previsão inicial da possibilidade de alteração do projecto originário, a Lei da Televisão de 1998 continha uma disposição transitória – o art. 74.º – ao abrigo da qual TVI e SIC (neste último caso, por iniciativa da AACS) viram confirmadas, por deliberações da Alta Autoridade de 26 de Maio e de 28 de Julho de 1999, respectivamente, as modificações dos seus projectos iniciais.

O processo decisório de então procurou alcançar um justo equilíbrio entre, por um lado, a resposta a dar às incontornáveis necessidades de adaptação às constantes transformações tecnológicas, de mercado e comportamentais do sector e, por outro, a recusa da descaracterização do projecto originário, nas suas linhas essenciais.

Da intervenção produzida pela AACS resultou, pois, a aceitação de algumas das novas orientações conferidas pelos dois operadores televisivos às respectivas programações, verificado que foi, no entender do órgão regulador competente, o respeito pela matriz fundamental de ambas.

Introduziu-se, assim, um novo estádio no complexo de direitos e deveres que definem o estatuto jurídico da SIC e da TVI, com a particular relevância que lhe é dada pelo já citado art. 19º da Lei da Televisão: as linhas mestras programáticas aceites pela AACS em 1999 constituem fonte acrescida de obrigações para os serviços de programas em questão, para além daquelas que lhes advêm da normal sujeição às exigências da Lei 32/2003.

A título conclusivo, é possível dizer que as obrigações a que os operadores se vincularam quando da apresentação dos seus projectos, ao abrigo da Lei da Televisão de 1990

(e decorrentes do projecto licenciado em 1992), foram alteradas na apreciação de 1999, ao abrigo da Lei da Televisão de 1998. E constituem, desde então, o quadro de referência das obrigações dos requerentes, faltando apenas mencionar, naturalmente, aquilo a que os mesmos requerentes se propuseram em 2005, quando desencadearam o processo de renovação das respectivas licenças.

Em estreita articulação com a matéria ora em exame, cabe proceder a uma sucinta referência ao princípio da intransmissibilidade das licenças, o qual, ao menos quando encarado de certo prisma, seria porventura susceptível de configurar uma modificação *subjectiva* das condições do projecto inicialmente licenciado.

Actualmente ausente, em moldes expressos, do articulado da lei vigente – ao contrário do que sucedia no direito pregresso (cfr. na Lei n.º 58/90, o art. 12.º, n.º 3: “Os direitos da sociedade licenciada são intransmissíveis”) –, nem por isso deve presumir-se, necessariamente, a licitude de conduta em sentido que contrarie a essência do princípio. Tudo residirá, dir-se-á, em apreender correctamente o seu alcance, e em particular, discernir entre a titularidade de participações no capital social de determinada sociedade anónima (cuja livre transmissão estará apenas condicionada às limitações previstas nos arts. 4.º e 14.º da Lei da Televisão de 2003) e o controlo efectivo dos destinos desta, designadamente, através de direitos de voto que permitam assegurar influência determinante nas opções estratégicas da empresa e conseqüente condução efectiva do seu destino e que, no limite, poderão configurar, *de facto*, uma modificação *subjectiva* da licença, mas de que apenas se poderão extrair conseqüências relevantes em sede do direito da concorrência, *maxime* no âmbito das normas aplicáveis em matéria de concentração de empresas.

Nestes termos, torna-se, pois, repetitiva a conclusão a retirar em matéria de modificações das licenças televisivas: para efeitos de apreciação e aplicação da Lei da Televisão vigente e demais legislação sectorial pertinente, modificação relevante será a que respeita à modificação *objectiva* das licenças, na acepção e nos termos atrás mencionados.

O que o legislador quis consagrar como elemento essencial de aferição é o conteúdo programático caracterizador de cada projecto em concreto licenciado, e é com base nes-

te que se configura o sentido essencial das modificações (introduzidas ou a introduzir) a tal projecto. Nesta perspectiva, as licenças atribuídas aos actuais operadores foram-no, repete-se, com base na ordenação saída do parecer da AACCS. Essa ordenação assume-se, assim, como verdadeira *graduação*, efectuada, em sede de apreciação global, em ordem à satisfação do *interesse público*. São estes compromissos dos operadores que, revistos em 1999 e com o contributo adicional das propostas de renovação das licenças, de 2005, consubstanciam a mais valia intrínseca de cada projecto, de cada serviço de programas – definindo um projecto, para lá, como é natural, do conjunto de obrigações legais de carácter geral que sobre eles incidem.

IV

METODOLOGIA DE ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO

1. O Conselho Regulador procedeu ao enquadramento jurídico do processo de renovação das licenças televisivas. Mas esse excursão não esgota, evidentemente, a análise que entendeu realizar. Realmente, seria difícil, se não mesmo impossível, levar a cabo uma apreciação razoavelmente precisa dos projectos de cada um dos operadores de televisão se, porventura, não fosse feito o confronto entre aquilo a que estão legalmente obrigados e o modo como deram, em concreto, execução ao respectivo projecto televisivo; à forma como, em período mais próximo, interpretaram, através da respectiva programação, conceitos fundamentais, ou como, aqui ou ali, justificaram mesmo o que entenderam como incumprimento ou cumprimento deficiente das suas obrigações. Ora, esta apreciação extravasa do jurídico, obriga a uma abordagem interdisciplinar, com metodologia própria, que, a final, melhor enriqueça a análise anteriormente realizada. É a isso que se propõem as páginas seguintes.
2. Em Portugal, os anos oitenta e noventa são marcados por grandes transformações no sistema mediático. De entre os factores exógenos de maior impacto nessas transformações identificam-se, nos anos oitenta, a liberalização do sector da rádio; o surgimento de uma imprensa de tipo popular; a reprivatização da imprensa; as novas tecnologias; a globalização da comunicação e a adesão de Portugal à CEE. Na década seguinte, o início das emissões dos canais de televisão comercial e a entrada na bolsa de alguns grupos media levaram ao reforço da concorrência entre órgãos de comunicação social e ao crescimento da sua dependência da publicidade.
3. O modelo de televisão dos anos 70 e 80, concebido com base na trilogia “informar-formar-divertir”, de que eram exemplo os serviços públicos europeus de te-

levisão, foi sendo progressivamente ultrapassado pelo novo modelo representado pela televisão comercial. Ao contrário do modelo de serviço público, concebido num sistema não concorrencial em que a procura de audiências não era o objectivo principal, a televisão comercial concebe a sua programação tendo como objectivo primeiro a conquista de audiências. A liberalização da actividade televisiva mudou, assim, a forma de fazer televisão, orientando-a no sentido de um modelo dominado mais pelo mercado e pelas audiências do que pelos objectivos de formação e informação, que norteavam o modelo de serviço público.

4. Essas mudanças reflectiram-se no modo de conceber e estruturar a programação dos canais generalistas. O objectivo passou a ser a organização de uma grelha de programas que atingisse a maior audiência possível. A homogeneização das ofertas, a concentração de programas de entretenimento em períodos de grande audiência e o afastamento para horários menos atraentes de programas de natureza cultural e educativa, são as consequências mais visíveis desta transformação. Na concepção das grelhas de programas dos operadores SIC e TVI são patentes essas transformações, nomeadamente as que resultam da internacionalização e da globalização da comunicação e se traduzem na importação e adaptação de formatos e estilos.
5. Na análise da programação realizada pelo Conselho Regulador, esse contexto não é ignorado, assim como são tomados em conta, embora não isentos em alguns casos de crítica, os argumentos apresentados pelos operadores para justificar as estratégias definidas e as opções que delas resultam em termos de grelha de programas.
6. Cabe aqui uma breve referência ao quadro legal em que se baseia a actividade televisiva em Portugal, nos aspectos que mais directamente se relacionam com a programação. De facto, apesar das alterações sofridas desde o licenciamento das estações privadas aquele revela, ainda hoje, lacunas ou omissões que o empur-

ram, em algumas situações, para um limite da ineficácia. Porventura, a maior dessas lacunas residirá, no contexto que ora ocupa este Conselho, na inexistência de um verdadeiro “caderno de encargos” que contemple obrigações específicas dos operadores televisivos e estabeleça parâmetros quantitativos em relação aos géneros da programação: é que, como foi visto, a legislação apenas quantifica quotas para a origem dos programas.

7. Por outro lado, a irregularidade, a dispersão e a falta de uniformização na recolha e tratamento de dados por parte de organismos acreditados para o efeito, tornam difícil uma análise rigorosa do cumprimento das obrigações que, legalmente, incumbem aos operadores de televisão. Realmente, não existem em Portugal, para lá dos dados provenientes do Instituto de Comunicação Social (limitados à verificação do cumprimento das quotas) e de estudos de mercado (na vertente consumo) indicadores que resultem de uma monitorização sistemática da programação televisiva. Pelo que, e por muito que o diagnóstico seja duro, nem sempre é possível uma avaliação segura sobre o cumprimento dos projectos licenciados e das alterações autorizadas em 1999 pela AACCS, apesar de, nos últimos anos, a investigação académica ter produzido trabalhos focalizados em temas e períodos específicos, com objectivos que, naturalmente, nem sempre se adequam aos da regulação.
8. Tendo a ERC herdado da AACCS, nas circunstâncias bem conhecidas, o processo de renovação das licenças, o contexto temporal em que lhe cabia decidir e a inexistência de dados que resultassem de uma monitorização sistemática e alargada no tempo, necessária a uma avaliação rigorosa do cumprimento das obrigações assumidas pelos operadores em 1990 e 1999, não deixaram muitas alternativas em termos das metodologias a utilizar na análise.
9. Desde logo, a consulta de fontes documentais e estatísticas relativas ao sector da televisão, capazes de fornecer dados fiáveis e susceptíveis de comparação, veio a

mostrar-se pouco frutífera para os objectivos em vista. De facto, à excepção dos dados do ICS, os restantes são, na sua grande maioria, elaborados com metodologias que respondem a objectivos de conhecimento do mercado e usam indicadores com um grau de variação elevado. Por conseguinte, também estes são dados que não são utilizáveis na actividade de regulação.

- 10.** Restava, então, a documentação disponibilizada pelos operadores. Sucede que os dados fornecidos por estes se caracterizam por uma grande dispersão e indefinição, nomeadamente quanto a metodologias e critérios empregues nas designações dos géneros de programas, uma vezes identificados como *géneros*, outras simplesmente como *programas* e *rubricas*.
- 11.** O Conselho Regulador analisou essa documentação, sistematizando princípios e intenções (o mais deles expostos em termos muito vagos e abstractos) de modo a estabelecer conexões entre as grelhas de programas e as linhas orientadoras que as inspiram. Procedeu, assim, a uma análise dos objectivos e promessas dos operadores em 1999, ano em que solicitaram alterações ao projecto inicial, e dos objectivos e promessas de 2005, altura em que requereram a renovação da licença, e bem assim das justificações para as alterações a que entretanto haviam procedido.
- 12.** Essa metodologia veio a mostrar-se profícua, na medida em que permitiu verificar o nível de cumprimento das promessas e sistematizar um conjunto de obrigações a que os operadores ficarão vinculados no futuro. Por outro lado, a análise ora concluída fornece pistas para a monitorização da programação televisiva que o Conselho Regulador irá pôr em execução a curto prazo. De facto, uma das principais falhas identificadas na análise a que se procedeu reside, como foi dito, na inexistência de tipologias consolidadas quanto a géneros da programação.

- 13.** Não desconhece o Conselho Regulador a dificuldade em encontrar consensos no que respeita à caracterização e definição dos diversos géneros de programas que constituem uma grelha de emissão, tal como tem presente que a classificação de géneros, para efeitos de quantificação das obrigações dos operadores, deve ter em atenção a evolução do contexto socio-económico e cultural, ou seja, o alvo e o espaço geográfico para que se direcciona a emissão.
- 14.** Com efeito, os conceitos tradicionais revelaram-se, em muitos casos, fechados e desajustados às novas realidades. Surgiram novos géneros como o *infotainment*, os *talk-shows* e os *reality-shows* que, em Portugal não tinham ainda expressão nos anos 80 mas que, actualmente, são adoptados pelos operadores sem critério verdadeiramente definido. Os dados fornecidos pelos operadores em 1999 e em 2005, aliás, reflectem de forma crua essa imprecisão conceptual. Esta é mais uma razão que reforça a intenção do Conselho Regulador iniciar, a breve prazo, um diálogo com os operadores, tendo em vista trabalhar na conceptualização dos géneros da programação, a fim de obviar à actual imprecisão de conceitos e metodologias.
- 15.** Na análise da programação da SIC e da TVI a seguir exposta, com as variações resultantes dos elementos fornecidos por cada um dos operadores, foram considerados os seguintes aspectos:
- a. Quotas relativas à origem dos programas previstas na Lei da Televisão;
 - b. Características da programação no período 1998-2005;
 - c. Grelhas de 2005;
 - d. Evolução da programação no período 1999-2005.

V

ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO DA SOCIEDADE INDEPENDENTE DE TELEVISÃO, SA (SIC)

A SIC inicia as suas emissões em 6 de Outubro de 1992 como canal aberto, de cobertura nacional, propondo-se apresentar “um programa nacional altamente criativo”, generalista, cuja grelha se organiza “por objectivos horários de audiência”, “pela sua organização horizontal e pelo seu estilo dinâmico” (cfr. SIC - “Modelo de canal”, documento anexo ao of. n.º. 2008/AACS/99 de 30 de Julho de 1999). Como estação comercial, cujo suporte financeiro reside, essencialmente, nas receitas publicitárias, a SIC propõe-se adequar os seus programas aos interesses dos telespectadores.

O seu modelo de programação orienta-se, sem ambiguidades, para a conquista de audiências, fazendo depender o seu êxito do número de telespectadores que consegue atrair.

No documento “Memória Descritiva sobre a adequação do perfil de emissão da SIC em 1999 face ao modelo apresentado na proposta detalhada de actividade de televisão apresentada na candidatura ao licenciamento dos 3.º e 4.º. Canais de televisão” (Anexo ao of. Dirigido pela SIC à AACS em 14 de Julho de 1999), a SIC afirma que o modelo de canal praticado na altura em que solicitou as alterações ao projecto inicial (1999) mantém as mesmas características desse modelo e destaca aspectos específicos que se propõe aprofundar no futuro:

Na Informação:

- a) Emissão de informação não apenas política;
- b) Emissão de três jornais informativos completos (e não quatro como no projecto inicial);
- c) Emissão de Blocos “extra” ;

Nos programas:

- a) Base generalista visando claramente o entretenimento, formação e informação do grande público;
- b) Opção pela produção portuguesa;
- c) Grelha destinada a satisfazer os interesses do “agregado familiar”;
- d) Prime-time (20h00-23h00) preenchido com programas que a família possa ver em conjunto e que sejam do agrado geral;
- e) Séries e documentários históricos; ciclos de cinema “erudito” e programas de música clássica transmitidos a partir das 23h00;
- f) Flexibilidade da programação e da grelha para adaptação aos acontecimentos do momento.

Esse documento é omissivo relativamente a outros aspectos da programação contemplados no modelo inicial de 1990, como sejam, “serviços de informação especializada dirigida a públicos restritos”, “um serviço de abertura e outro de fecho da emissão” e programas infantis diários das 17h30m às 19h30m.

A SIC argumenta que, “em relação à grelha concreta da programação”, considera “inevitável e desejável que se verifiquem algumas divergências em relação ao modelo inicial”, devido ao aumento do tempo diário de emissão e “porque não se imagina que, quase uma década depois da elaboração do projecto, se pudesse manter – em concreto – a mesma programação, sobretudo quando nesta mesma década o panorama social, económico e cultural do País se alterou profundamente”.

No mesmo documento a SIC retoma princípios enunciados em 1990 quanto à grelha de programas:

- “permitir sempre que necessário, a modificação da grelha e a sua adaptação aos acontecimentos do momento e ao gosto dos espectadores;
- permitir que a grelha base inicial cresça em sintonia com a capacidade económica e financeira do canal e a solicitação efectiva dos telespectadores”.

A AACS aprovou as alterações e os princípios enunciados, afirmando mesmo que “a comparação das promessas do projecto com a realidade constatada (...) dá conta de um encaixe das duas grelhas, a prometida e a exercida, em grande parte devido à generalidade, formalismo e grande flexibilidade do projecto”. A AACS reconhece que “há situações de desajuste, como é o caso do previsto período infantil/juvenil na fase das 17hh30m até às 19h30m, o que não corresponde à realidade actual da programação da SIC”, mas afirma que “em termos genéricos a SIC consegue explicar quase sempre com razoabilidade a adequação entre o modelo do projecto e o modelo que vem sendo aplicado, sem embargo de alguns detalhes secundários de desadequação”.

Não obstante as reservas, sobretudo quanto à inobservância da prometida programação infantil/juvenil, e apesar de no ponto II.5 da deliberação de 26 de Maio de 1999 criticar a configuração do enquadramento jurídico legal e regulamentar que esteve na base da aprovação dos projectos iniciais e que permitia o acolhimento de propostas sem consistência, se não mesmo especulativas, a AACS aprovou a “grelha e o modelo” da SIC (of.º n.º 2008/AACS/99, de 29 de Julho de 1999).

Em 2005, quando solicitou a renovação da licença, a SIC enviou à AACS o documento intitulado «Memória Descritiva “SIC – O Modelo de Canal”», que “actualiza o anterior” (of.º SIC, de 30 de Junho de 2005). Esse modelo é o que “tem no ar em 2005” e, segundo a SIC, corresponde ao modelo de canal generalista seguido em praticamente todo o mundo”. No documento, aquele operador televisivo afirma manter-se “fiel nas suas linhas gerais ao que foi apresentado aquando da concessão da licença” e aponta “os elementos essenciais” do modelo em vigor:

- a) Na Informação:
 - i. Independência e rigor como princípios básicos;
 - ii. Criatividade e inovação;
 - iii. Aposta em Especiais de Informação;
 - iv. Emissão de um programa semanal de grande reportagem.
- b) Na programação:

- i. Consolidação da base generalista com combinação de diferentes géneros e destinada a diferentes públicos;
- ii. Produção nacional para público infantil com grandes concursos e séries de ficção;
- iii. *Talk-shows* que misturam entretenimento e diferentes áreas nacionais do espectáculo, bem como conselhos médicos, jurídicos, policiais e éticos;
- iv. Ficção portuguesa orientada para produtos de mais alta gama (filmes nacionais para cinema e mini-séries);
- v. Ficção brasileira;
- vi. Comédia nacional, com exploração de diferentes áreas e sensibilidades;
- vii. Eventos, como “Galas”, destinados a premiar figuras que se destacaram em ramos distintos;
- viii. Cinema e Séries internacionais;
- ix. Programação sistemática de documentários com dois períodos horários semanais;
- x. Programação de serviço público, espelhada no programa “Etnias”, “Cartaz Cultural”, “Mega Ciência”.

A análise a que a seguir se procede pretende avaliar, por um lado, o cumprimento dos compromissos assumidos pelo operador e, por outro, as obrigações decorrentes da Lei da Televisão.

1. Canal generalista

A Lei da Televisão (art.º 9, n.º 2) define como canais generalistas “os serviços de programas que apresentem uma programação diversificada e de conteúdo genérico”, apontando (art. 10, n.º 2) como fins dos canais generalistas, a) Contribuir para a informação, formação e entretenimento do público; b) Promover o exercício do direito de

informar e de ser informado, com rigor e independência, sem impedimentos nem discriminações; c) Favorecer a criação de hábitos de convivência cívica própria de um Estado democrático e contribuir para o pluralismo político, social e cultural; d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.

E acrescenta o texto: “Constituem ainda fins dos serviços de programas televisivos generalistas de âmbito regional ou local: a) Alargar a programação televisiva a conteúdos de índole regional ou local; b) Preservar e divulgar os valores característicos das culturas regionais ou locais; c) Difundir informações com particular interesse para o âmbito geográfico da audiência”.

Recorde-se que, no projecto apresentado em 1999, a SIC reafirma o seu propósito de “oferta de uma programação generalista” visando, claramente, o entretenimento, formação e informação do grande público, com uma opção pela produção portuguesa, procurando uma identificação forte do espectador com o seu canal. E retoma a opção enunciada no projecto de candidatura, de uma grelha destinada a satisfazer os interesses dos vários componentes do agregado familiar, através, por um lado, de programas específicos e, por outro, do preenchimento do chamado “horário nobre” (20h00-23h00) com “programas que a família possa ver em conjunto e que sejam do agrado geral”.

Na já citada memória descritiva apresentada à AACS, em 2005, a SIC reitera esses princípios e acrescenta que “o modelo de televisão que hoje prevalece e que a SIC tem desenvolvido ao longo dos seus quase 13 anos de existência, atende aos interesses gerais e diversificados da maioria do público, que o próprio público reconhece concedendo-lhe a liderança ininterrupta nos últimos dez anos, sem prejuízo da atenção dada também a interesses temáticos ou a camadas etárias específicas, bem como a pequenos grupos profissionais”. Ali, portanto, a SIC considera ter cumprido cabalmente “todos os requisitos resultantes da concessão da sua licença”, sendo “a programação de valor familiar (...) uma constante”.

A SIC funda a base generalista da sua programação na combinação de “diferentes géneros” destinados a “diferentes públicos” e para além da reafirmação das funções e objectivos atribuídos aos canais generalistas, introduz no seu projecto o conceito de “valor familiar”, propondo-se satisfazer os “interesses dos vários componentes do

agregado familiar” para o que invoca, como forma de legitimação do modelo de canal, o “*reconhecimento do público*”.

Ora, embora o conceito de “diversidade” encerre alguma indeterminação, no que respeita aos *media* ele surge, frequentemente, associado ao conceito de “pluralismo”, para expressar a capacidade de reflectir as diferenças sociais presentes numa determinada sociedade. A tendência europeia aponta, aliás, para um conceito de diversidade cada vez mais tangível e empiricamente acessível. Nesse sentido, a diversidade corresponde à existência de diferentes *media* operando numa dada sociedade que, no caso da televisão, se traduz na convivência do serviço público e de canais comerciais, para que diferentes maneiras de ver e reflectir se confrontem no espaço público mediatizado.

Contudo, a diversidade não se traduz, apenas, na existência do operador de serviço público e de operadores privados. Impõe que entre os diferentes operadores exista diversidade, traduzida na oferta de programas de diferentes géneros e destinados a diferentes públicos, em diferentes faixas horárias. Por outro lado, e até pelo exposto, uma programação assente em conceitos como “agregado familiar” e “valores familiares” não é, necessariamente, uma programação diversificada e de conteúdo genérico.

2. Ética de antena

O artigo 30.º LT impõe aos operadores um conjunto de obrigações gerais, entre as quais (art. 30, n.º 1) “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, cabendo-lhes “garantir o rigor, a objectividade e a independência da informação” (art. 30.º, n.º 2, al. d)).

Por seu turno, e sem que o exemplo seja exclusivo (muitos outros instrumentos podendo ser arrolados), a Declaração (2002) 1 do Comité Permanente da Convenção sobre a Televisão Transfronteiras, relativa à dignidade humana e aos direitos fundamentais nos programas de televisão, enuncia a responsabilidade dos operadores relativamente ao

conteúdo dos programas, que devem respeitar a dignidade do ser humano e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Uma ética de antena pressupõe, antes de mais, o respeito pela lei e, por maioria de razão, o respeito pelo público, traduzido, nomeadamente, no cumprimento dos programas e horários anunciados, com exclusão de estratégias de “contra-programação” e de atropelo de princípios éticos e deontológicos, ainda que apresentados em nome do gosto das audiências. Têm, pois de considerar-se, contrários à ética de antena certas práticas e programas que, no passado, atentaram contra a dignidade de pessoas, mesmo que com a sua própria anuência, de que são exemplo alguns episódios dos programas “Bar da TV” e “Acorrentados”.

3. Origem dos programas

O art. 40.º, 2, LT, refere que os serviços de programas televisivos de cobertura nacional, com exceção daqueles cuja natureza e temática a tal se opuserem, *devem dedicar pelo menos 50% das suas emissões, com exclusão do tempo consagrado à publicidade, televenda e teletexto, à difusão de programas originariamente em língua portuguesa*. O art. 40.º, n.º 3, afirma depois que, sem prejuízo do disposto no número anterior, os operadores de televisão devem dedicar pelo menos 15% do tempo das suas emissões à difusão de programas criativos de produção originária em língua portuguesa. O n.º 4 acrescenta que as percentagens previstas nos n.ºs 2 e 3 podem ser preenchidas, até um máximo de 25%, por programas originários de outros países lusófonos para além de Portugal.

Mais refere, depois, o art. 41.º, n.º 1, do mesmo instrumento legislativo que os operadores que explorem serviços de programas televisivos de cobertura nacional *devem incorporar uma percentagem maioritária de obras de origem europeia na respectiva programação, uma vez deduzido o tempo de emissão consagrado aos noticiários, manifestações desportivas, concursos, publicidade, televenda e teletexto*.

No n.º 2, acrescenta que a percentagem a que se refere o número anterior deve ser obtida progressivamente, tendo em conta os critérios a que se referem os n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º da Directiva n.º 89/552/CEE, do Conselho, de 3 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pela Directiva n.º 97/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 30 de Junho.

O art. 42.º n.º 1, da LT refere, demais, que os operadores de televisão que explorem serviços de programas televisivos de cobertura nacional devem assegurar que pelo menos 10% da respectiva programação, com exclusão dos tempos consagrados aos noticiários, manifestações desportivas, concursos, publicidade, televenda e teletexto, sejam preenchidos através da difusão de obras europeias, provenientes de produtores independentes dos organismos de televisão, produzidas há menos de cinco anos.

Finalmente, o art. 43.º refere que o cumprimento das percentagens referidas nos arts. 40.º a 42.º é avaliado anualmente, devendo ser tidas em conta a natureza específica dos serviços de programas televisivos temáticos, as responsabilidades do operador em matéria de informação, educação, cultura e diversão e, no caso dos serviços de programas televisivos não concessionários do serviço público, as condições do mercado ou os resultados de exercício apresentados no ano anterior.

a) Programas originariamente em língua portuguesa

No que respeita à emissão de programas originariamente em língua portuguesa e excluídos os tempos consagrados à publicidade, televenda e teletexto, verifica-se o cumprimento pelo operador SIC da quota de 50%, prevista no art. 40.º, n.º 2, da LT (Quadro 1).

Quadro 1

SIC - Programas originariamente em língua portuguesa

ANO	%
1999	60%
2000	62%
2001	60%
2002	59%
2003	66%
2004	61%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	64,3%

Fonte: Dados da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

No que respeita ao item da lei previsto no nº3 do artº 40.º que determina a emissão de uma percentagem não inferior a 15% de programas criativos de produção originária em língua portuguesa, verifica-se que a SIC cumpre as suas obrigações na matéria (Quadro 2).

Quadro 2

SIC - Programas criativos em língua portuguesa

ANO	%
1999	26%
2000	19%
2001	26%
2002	16%
2003	22%
2004	21%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	32,0%

Fonte: Dados da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

De salientar, contudo, que a quota de língua portuguesa alcançada pela SIC é “alimentada” por produções de origem lusófona não nacional.

Em 1999, a percentagem de produções originárias do Brasil, transmitidas pela SIC, era de 14,4% (valor apresentado pelo operador ao ICS; ou de 14,41%, valor apresentado pelo operador à AACS). Em 2005, era de 19% (valor apurado pelo ICS ou de 21,48% valor apresentado pelo operador à AACS), o que corresponde a um crescimento de 5 a 7% (conforme a origem dos dados).

Acresce que a exibição de algumas destas produções é objecto de repetição. Segundo dados da SIC, no ano de 2005 as repetições de programas de “produção original portuguesa” atingiram 10,04% (valores anuais), sendo que, para as repetições de obras de “produção estrangeira”, esses valores são de 18,55%.

b) Produção europeia

A Lei da Televisão (art. 41.º) refere que os canais generalistas devem incorporar uma percentagem maioritária de obras de origem europeia na respectiva programação, uma vez deduzido o tempo de emissão consagrado aos noticiários, manifestações desportivas, concursos, publicidade, televenda e teletexto. Esta percentagem deve ser obtida progressivamente, nos termos dos n.ºs 1 e 3 do art. 4.º da Directiva n.º 89/552/CEE, do Conselho, de 3 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Directiva n.º 97/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 30 de Junho, tendo em atenção os critérios vertidos nas “Novas orientações sugeridas para o acompanhamento da aplicação dos artigos 4.º e 5.º da Directiva Televisão sem Fronteiras”, atrás referidas.

Quadro 3
SIC - Produção Europeia

ANO	%
1999	45%
2000	35%
2001	41%
2002	39%
2003	44%
2004	46%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	45,8%

Fonte: Dados da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

Os dados do quadro 3 mostram que a produção europeia difundida pela SIC não é maioritária, tendo diminuído de 1999 a 2004, ano em que atinge o valor de 46%. Os últimos dados apontam para a progressividade do resultado, aproximando-se dos valores previstos na lei.

c) **Produção independente**

Os operadores de televisão devem assegurar, nos termos do art. 5º da Directiva TVSF e do art. 42 da LT, que pelo menos 10% da sua programação, com exclusão do tempo retirado para o apuramento da produção europeia, sejam preenchidos com obras europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de radiodifusão televisiva. Este valor deve ser obtido progressivamente, reservando-se uma percentagem adequada a obras recentes, isto é, produzidas há menos de cinco anos.

O espaço de emissão da SIC preenchido por obras audiovisuais europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de televisão e produzidas há menos de cinco anos, cumpre os valores exigidos por lei, verificando-se, contudo, uma tendência para descida a partir de 2002 (Quadro 4).

Quadro 4
SIC - Produção Independente Recente*

ANO	%
1999	24%
2000	19%
2001	24%
2002	17%
2003	16%
2004	13%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	11,8%

Fonte: Dados da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

4. Grelhas de Programas

Para a análise da programação da SIC foram considerados os seguintes elementos:

- a) Características da programação no período 1998-2005;
- b) Grelha de 2005;
- c) Evolução da programação entre 1999 e 2005.

4. 1. Características da programação no período 1998-2005

4.1.1. Programação emitida em língua portuguesa: valores anuais relativos a 1998

Como nota introdutória deste ponto, cabe esclarecer que a terminologia usada para identificar categorias/gêneros não é uniforme. É, no entanto, aquela a que recorre a SIC, como se pode confirmar pela documentação fornecida por aquele operador televisivo. Por outro lado, os valores indicados abaixo são anuais.

Isto dito, os dados disponíveis não permitem uma análise sistemática da evolução da programação da SIC, no período 1998-2005, no que respeita à distribuição dos géneros de programas pela grelha de emissão. Esses dados são dispersos e díspares – em alguns casos, anuais, noutros semanais – e as categorias não estão definidas, não permitindo saber, com rigor, a que se referem.

Observando o quadro 5, referente a valores anuais de programação emitida em língua portuguesa, verifica-se que, nos anos de 1998 e 2004, apenas dois indicadores podem ser comparados com rigor, uma vez que a terminologia não é uniforme para os restantes. Assim, no indicador “Produção externa”, verifica-se um crescimento de 25,9% em 1998 para 39,6% em 2004, o mesmo acontecendo com as “Séries infantis dobradas” embora a variação seja menor: de 17,03% em 1998 para 17,93% em 2004.

Quadro 5

SIC - Programação emitida em língua portuguesa (valores anuais)

PROGRAMAÇÃO EMITIDA EM LÍNGUA PORTUGUESA	1998- %	2004- %
Produção própria	40,17%	-
Produção externa	25,09%	39,69%
Produção interna	-	4,84%
Filmes portugueses	0,10%	-
Telenovelas Brasil+Ficção	14,41%	-
Produção Globo	-	21,48%
Séries estrangeiras infantis dobradas	17,03%	17,93%
Séries estrangeiras sonorizadas	0,19%	-

Co-produções	-	0,09%
Informação	-	14,93%
Desporto	-	1,04%

Fonte: SIC

No que se refere a “Telenovelas-Brasil”, os valores indicados para 1998 (14,41%) surgem somados à categoria “Ficção”, enquanto em 2004 a terminologia usada é “Produção Globo”, a qual por si só apresenta um valor de 21,48%, correspondendo, pois, a um crescimento significativo. Com efeito, em 1998, a percentagem de produções originárias do Brasil era de 14,4% (valor apresentado pelo operador) e em 2005 de 19% (valor apurado pelo ICS).

Relativamente à “Informação”, o operador não forneceu valores para o ano de 1998.

4.1.2. Programação por géneros (anos de 2004 e 2005): valores semanais

Os valores de 2005 constam do Ofício da SIC, de 18 de Maio de 2006, em resposta ao °f. n.º 706/ERC/2006.

Tal como o anterior, o quadro 6 foi elaborado com base nos dados fornecidos pela SIC. Apresenta valores *semanais* referentes aos anos de 2004 e 2005, que mostram não existirem alterações sensíveis entre esses dois anos no que respeita aos géneros da programação. Há um crescimento de “Novelas” de 18,65% em 2004 para 22,6% em 2005, seguido dos “Programas Infantis/Juvenis”, de 20,15% (em 2004) para 22,89% (em 2005), e uma diminuição de “Cinema”, “Entretenimento” e “Séries”.

Quadro 6

SIC - Valores semanais relativos a géneros da grelha da SIC

GÉNERO	ANO DE 2004	ANO DE 2005
PROGRAMAÇÃO	100%	87,41% (100%)*

Cinema	14,95%	12,86% (14,71%)*
Documentários	2,10%	2,47% (2,82%)*
Entretenimento	32,65%	24,95% (28,54%)*
Infantil/Juvenil	20,15%	20,01% (22,89%)*
Novelas	18,65%	19,76% (22,6%)*
Séries	11,50%	7,37% (8,43%)*
Informação	-	12,59%
Diária	-	10,42%
Não Diária (Actualidade e outras)**	-	2,03%
Futebol	-	0,14%
TOTAL	-	100%

Fonte: SIC (Ofício de 18 de Maio de 2006, enviado à ERC)

* A fim de permitir estabelecer uma comparação entre os anos de 2004 e 2005, os valores entre parênteses foram calculados em função de 100% da programação uma vez que nos documentos da SIC os valores do ano de 2004 não incluem a Informação.

**Estão incluídas nesta rubrica os programas “Etnias” e “Cartaz Cultural” (informação fornecida pela SIC).

4. 2. Grelha do ano de 2005

O quadro 7 constitui uma tentativa de distribuição de géneros na grelha semanal de 2005, e foi construído a partir do protótipo fornecido pela SIC. Trata-se da grelha em vigor na altura do pedido de renovação da licença.

Quadro 7

SIC - Protótipo de grelha de 2005 (não inclui blocos publicitários)

GRELHA *	Percentagem
Espaço Infantil + Série Infantil	17,29%
Série Juvenil Nacional	1,33%
Série Juvenil	3,32%
Série Nacional	1,33%
Documentário Internacional + Série Internacional	9,41%
Talk Show	19,59%
1º Jornal	4,65%
Jornal da Noite	6,08%
Magazine Actualidade	0,66%
Magazine Sócio- Cultural	0,19%
Magazine Cultural	0,29%
Filme	14,07%
Novela	14,63%
Novela Nacional	3,32%
Comédia Nacional	2,96%
TOTAL	99,12%

Fonte: Dados trabalhados a partir dos elementos fornecidos pela SIC
(Anexo 4 ao ofício de 18 de Maio de 2006, enviado à ERC).

* Não inclui publicidade

Vejamos as principais características da grelha de 2005:

- a) O “*Talk show*” é o género com maior presença, correspondendo a 19,59% da programação. Ocupa dois espaços regulares, de 2.^a a 6.^a, com transmissão entre as 10h00 e as 13h00 e entre as 15h00 e as 16h45. À 2.^a feira, é transmitido outro “*talk show*” das 00h00 à 01h45.

Ao Sábado não há “*talk show*” e ao Domingo é transmitido entre as 22h00 e as 00h30;

- b) A “*Novela*” é o segundo género em tempo de emissão, ocupando 17,95% da grelha semanal: (início às 22h00, de 2.^a a Sábado). Juntamente com a rubrica “*Comédia Nacional*” (2,96%) preenchem o “horário-nobre” da SIC;
- c) O “*Espaço infantil*” - designação dada pela SIC ao período 06h30-09h45 - ocupa 17,29% da programação semanal. Aos Sábados e Domingos o “Espaço Infantil” prolonga-se até às 10h45. Adiante se desenvolve a análise deste género;
- d) A rubrica “*Série Juvenil*” ocupa (4, 65%) do tempo de emissão semanal e é transmitida no período da tarde, entre as 18h00 e as 18h45. Aos Sábados e Domingos é emitida uma “série juvenil nacional” entre as 11h00 e as 11h45;
- e) A rubrica “*Série Internacional*” preenche 9,41% do tempo de emissão, com transmissão entre as 14h00 às 14h45, de 2.^a a 6.^a, e em dias e horários alternados em horário de madrugada, entre as 00h00 e 02h45. Ao Sábado e ao Domingo, a SIC transmite “documentário internacional” e “série internacional”;
- f) No protótipo de grelha da SIC existem dois programas cujos títulos remetem para *conteúdos de natureza cultural*: “Magazine Sócio-Cultural”, também chamado “Etnias”, e “Magazine Cultural”. O primeiro é transmitido à 4.^a Feira, das 06h00 às 06h15; o segundo, da 01h00 à 01h30. Correspondem no seu conjunto a 0,48% da programação semanal. Adiante se desenvolve a análise deste género;
- g) A rubrica “*Filme*” ocupa 14,07% da emissão semanal. À excepção de 2.^a e 5.^a feira, tem transmissão diária, com início à 01h00 (ao Sábado inicia-se às 00h00).

5. Evolução da programação da SIC (1999 – 2005)

Como atrás se refere, quando em 1999 solicitou à AACCS alterações ao seu projecto inicial, a SIC apresentou um conjunto de argumentos para justificar as alterações a que já tinha procedido. A AACCS veio a aceitar o projecto que a SIC vinha praticando, não obstante reconhecer que existiam “situações de desajuste”, dando como exemplo “o período infantil/juvenil das 17hh30 até às 19h30, que não correspondia à realidade de então da programação da SIC.

Contudo, ficaram sem referência por parte da AACCS outros aspectos da programação que também haviam sido alterados, como é o caso da Informação e da programação cultural, os quais, dada sua relevância, merecem análise mais detalhada.

5. 1. Informação

O “Primeiro Jornal” e o “Jornal da Noite” são os únicos espaços diários dedicados à informação de actualidade na grelha de 2005, depois de a SIC ter reduzido os blocos informativos de quatro (em 1990) para três (em 1999).

Ao Sábado e Domingo, o modelo de grelha da SIC prevê, imediatamente a seguir ao Jornal da Noite, as rubricas “Reportagem SIC”, ao Sábado (com 30 minutos de duração) e “Nós por cá” ao Domingo (com 15 minutos). Nesses dias, o Jornal da Noite tem a duração de 45 minutos e, durante a semana, a duração de 60 minutos. As duas rubricas surgem na grelha como autónomas, mas a SIC integrou-as no “Jornal da Noite”, *o que concentrou nesse horário toda a informação da SIC.*

Na grelha de programas faltam, por conseguinte, géneros autónomos de informação, como programas de debate, reportagem e entrevista, que haviam sido prometidos.

Em suma, no que respeita aos programas de Informação, tendo em vista a natureza de canal generalista da SIC, a concentração da informação em, apenas, dois espaços diários, representa incumprimento das obrigações assumidas em 1990 e 1999, em que se propunha emitir, no primeiro, quatro blocos informativos e, no segundo, três.

Essa concentração da Informação tem como consequência uma ausência de diversidade nos géneros da informação que representa uma lacuna nas obrigações deste operador, a qual urge colmatar.

A redução do número de blocos informativos diários de actualidade não é compensada pela maior duração desses blocos, dado o facto de públicos eventualmente não disponíveis para aceder à televisão no “horário-nobre” serem privados de informação de actualidade num horário mais tardio.

5.2. Programação Infantil

A SIC prometia no projecto inicial dedicar o espaço das 17h30m às 19h30m ao público infantil/juvenil, mas, quando solicitou alterações a esse projecto, em 1999, *tinha já retirado a programação infanto-juvenil desse horário.*

Em 2005, o “espaço infantil” é emitido de Segunda a Sexta, das 06h30 às 09h45, e, ao fim de semana, existe um “bloco infanto-juvenil entre as 06h45 e as 11h45. O “Espaço infantil” inclui produções nacionais, como concursos e séries de ficção, que a SIC considera estarem acima da média europeia no número de horas emitidas”, prometendo para os próximos anos importar “novos formatos infanto-juvenis para produção local (of.º de 13 de Setembro de 2005).

Na grelha de 2006, a SIC eliminou o espaço infantil de Segunda a Sexta que emitia em 2005.

As justificações apresentadas pela SIC para as alterações de grelha a que tem procedido baseiam-se nas mudanças profundas no “panorama social, económico e cultural do País”. São, contudo, justificações gerais e abstractas que, no caso da programação infantil, merecem reparo. De facto, a preocupação com os públicos infantis é cada vez mais um tema na agenda nacional e internacional. A Declaração Universal dos Direitos da Criança, a que Portugal está vinculado, assim o assume no art. 17º, ao sublinhar a importância da função exercida pelos órgãos de comunicação social, nomeadamente no que respeita à promoção do bem-estar social, espiritual e moral, à saúde física e mental das crianças.

Em suma, relativamente ao tempo de emissão dedicado a programas infantis, a SIC foi autorizada, em 1999, a alterar os horários anteriores da programação infantil, que passaram do período da tarde para as 06h45-09h45, de Segunda a Sexta, horário praticado em 2005. Contudo, em 2006, a programação infantil desapareceu desse horário, mantendo-se, apenas, aos fins-de-semana.

Estudos internacionais, entre os quais, em Portugal, os de Manuel Pinto, Cristina Ponte e Sara Pereira, revelam que o facto de as crianças passarem muito tempo fora de casa e, por isso, terem, aparentemente, menos disponibilidade para ver televisão, é apresentado como o principal motivo para a gradual extinção da programação para os mais novos nas grelhas da tarde e para a sua emissão cada vez mais cedo no período da manhã. A fraca audiência infantil, num período em que há outras audiências (economicamente mais rentáveis) disponíveis para ver televisão, tem levado os operadores a retirar da grelha da tarde os espaços para os mais novos.

Para além disso, os programas são predominantemente constituídos por séries e desenhos animados, com prejuízo da diversidade de conteúdos, estilos e formato, capazes de contribuir para o desenvolvimento da imaginação infantil e das suas capacidades de assimilação e apreensão de conhecimentos.

5.3. Programação cultural

O regulamento do concurso para atribuição das licenças em 1990 tomou em consideração um conjunto de elementos, entre os quais *o tempo e horário de emissão com programas culturais, de ficção e informativos* (n.ºs 11.2 e 11.3).

Por seu turno, a LT (art.10.º) atribui aos canais generalistas, entre outros, o dever de *contribuir para o pluralismo político, social e cultural e promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional*. E, no projecto de candidatura, a SIC manifesta a intenção de emitir, após as 23h00, programas destinados a “públicos especializados”, designadamente concertos, bailados, etc.

Quando da apreciação em 1999 pela AACS da adequação da programação ao projecto de licenciamento, a SIC reiterou todas as características do modelo de canal então apresentado, com menção expressa da “clara opção por programas temáticos ou desti-

nados a públicos especializados a partir das 23h”, apresentando como exemplo desses programas as séries e documentários históricos, os ciclos de cinema "erudito", os programas de “música clássica” que emitia nessa altura (of.º da SIC dirigido à AACCS em 30 de Julho de 1999).

Como atrás se refere, no protótipo de grelha da SIC para 2005 existem apenas dois programas cujos títulos remetem para conteúdos de natureza cultural: “Magazine Sócio-Cultural”, também chamado “Etnias”, e “Cartaz Cultural”, o primeiro, transmitido das 06h00 às 06h15 (4ª. Feira) e o segundo da 01h00 à 01h30 (5ª. Feira), o que significa que “a partir das 23h00” a SIC apenas apresenta, semanalmente, o “Magazine cultural”. Nesse horário, a emissão é preenchida por “Novelas”, “Talk-show”, “Filme” e “Série internacional”, à excepção de um dia por mês, em que emite cinema erudito, música clássica e documentários históricos, sempre após as 00h00. Naturalmente, e o Conselho Regulador sente-se obrigado a ressaltá-lo, a expressão “a partir das 23h00” poderá ser entendida diferentemente da forma que aqui se sustenta. Contudo, sendo a grelha organizada em função de 24 horas, *afigura-se pouco rigoroso considerar que o horário das 06h00 se inclui na expressão “a partir das 23h00”*.

A programação da SIC está longe de preencher os objectivos previstos na LT para os canais generalistas relativamente ao pluralismo cultural. De facto, se é certo que a SIC cumpre o determinado por aquele acto legislativo, quanto a quotas de programas originariamente de língua portuguesa, *mercê, sobretudo, como atrás se afirma, das telenovelas brasileiras*, o mesmo não sucede quanto à promoção da cultura, mesmo que entendida em sentido lato e não apenas no sentido clássico e restrito do conceito de cultura.

6. Síntese das principais obrigações decorrentes de compromissos assumidos pela SIC

6. 1. Obrigações relativas à origem dos programas (LT, arts. 40.º a 42.º)

6.1.1. *Cumpridas:*

- a) Programas originariamente em língua portuguesa: cumprimento da quota de 50%;
- b) Programas criativos em língua portuguesa: cumprimento da quota de 15%;
- c) Produção independente: cumprimento dos valores exigidos com tendência descendente a partir de 2002;

6.1.2. *Não cumpridas:*

- d) Produção europeia: cumprimento abaixo dos valores exigidos.

6. 2. Compromissos assumidos relativamente à *Informação e aos Programas:*

6.2.1. *Cumpridos:*

- a) Transmissão de “Especiais de Informação”;
- b) Investimento na Ficção Portuguesa;
- c) Investimento em “Séries infantis dobradas”;
- d) Aumento da “Produção externa”;
- e) Aumento das Novelas (Produção Globo);
- f) Emissão de “Talk-shows” que misturam entretenimento e diferentes áreas nacionais.

6.2.2. *Parcialmente cumpridos:*

- a) Aumento do tempo global dedicado à Informação, com diminuição da diversidade dos géneros;

- b) “Programas temáticos” (séries e documentários históricos, cinema “erudito”) com transmissão irregular;
- c) Programação do “horário nobre” organizada em função de objectivos imprecisos – “programas que a família possa ver em conjunto e que sejam do agrado geral”;
- d) Concentração no chamado “horário-nobre”, de Segunda a Sexta, dos géneros “Comédia nacional” e “Novelas” brasileiras, com prejuízo da diversidade de géneros nesse horário.

6. 2. 3. *Não cumpridos:*

- a) Diminuição progressiva do número de “jornais informativos”: quatro em 1990; três em 1999; dois em 2005;
- b) Desaparecimento de “programas especializados no campo da reportagem nacional e internacional, da entrevista e do debate” com autonomia relativamente aos blocos informativos das 13h00 e das 20h00, em claro incumprimento dos compromissos assumidos em 1999;
- c) Eliminação do “flash” informativo diário, contemplado no projecto de 1999;
- d) Emissões destinadas a públicos infantis remetidas para horários pouco adequados, de Segunda a Sexta e desaparecidos da grelha de programas em 2006;
- e) Programação cultural com presença reduzida na grelha e emitida em horários de audiência diminuta.

7. Conclusão

Nos projectos apresentados em 1991 e 1999 a SIC desenha “uma programação diversificada e de conteúdo genérico que, contudo, foi sofrendo alterações significativas ao longo dos últimos anos, nomeadamente no que respeita ao género Informação, a primeira “marca SIC” traduzida, então, em novos e variados géneros informativos, como a entrevista, o debate e a grande reportagem.

O projecto aceite pela ASCS em 1999 era já um projecto muito diferente do projecto inicial, nomeadamente no que respeita à Informação, progressivamente reduzida em número de blocos informativos. Essa evolução constitui uma mudança sensível na filosofia do canal e na configuração da grelha de programas, e abrange não apenas a redução da diversidade de géneros na Informação mas também a redução de espaços destinados a públicos infantis e a quase ausência de programas culturais.

Os compromissos assumidos em 1999, quando solicitou alterações ao projecto inicial, e reafirmados pela SIC em 2005 quando do pedido de renovação da licença, para além de gerais e imprecisos, baseiam-se no princípio de que o operador “sempre que necessário” poderá “modificar e adaptar a grelha aos acontecimentos do momento e ao gosto dos telespectadores”. O Conselho Regulador entende não ser esse um princípio aceitável nos termos gerais e abstractos em que está formulado, pelo que, no futuro, se dotará dos meios técnicos necessários para avaliar o cumprimento das obrigações constantes do presente alvará de renovação da licença.

VI

ANÁLISE DA PROGRAMAÇÃO DA TELEVISÃO INDEPENDENTE, SA (TVI)

A TVI inicia as suas emissões em 20 de Fevereiro de 1993 como canal aberto de cobertura nacional, tendo como princípios orientadores “uma programação de características populares capaz de fixar largas faixas de audiência e gerar as receitas indispensáveis à viabilização do projecto” e o “reforço da identidade cultural portuguesa”. Propunha-se “oferecer programas atraentes visando a satisfação das múltiplas necessidades da audiência: informação política, social, desportiva, entretenimento, valorização pessoal e cultural, programação infantil e juvenil, etc., (...) com programação diversificada, popular, dirigida às grandes audiências, sem esquecer (...) interesses específicos (...) com lugar em faixas apropriadas”.

Quantificava os objectivos que pretendia atingir relativamente às exigências legais, abrangendo os diversos géneros da programação. Como estação comercial cujo suporte financeiro reside nas receitas publicitárias, a TVI propunha-se orientar a sua programação para “captar largas faixas de audiência e gerar as receitas indispensáveis à viabilidade do projecto” (Documento apresentado à AACCS em 1990, “Apresentação e Princípios Orientadores”).

A mudança de propriedade para a Media Capital, em 1998, levou a alterações do projecto inicial, aprovadas pela AACCS em Maio do ano seguinte. Os novos accionistas prometiam “acentuar o posicionamento da empresa no mercado audiovisual português como uma estação generalista que procura servir os mais variados públicos” e “continuar a satisfazer a diversidade dos interesses do público”, através de “esquemas de programação atraentes, adequados aos diferentes públicos alvo” (Caracterização Geral das Alterações ao Projecto, 1999).

As alterações introduzidas à filosofia de programação assentavam nos seguintes princípios:

1. Aumento das quotas de produção nacional e europeia;

2. Informação atraente, dinâmica, espectacular, próxima do povo, baseada em serviços noticiosos regulares e diários, caracterizada pelo rigor, isenção, objectividade e independência;
3. Programas especializados, no campo do desporto, da reportagem nacional e internacional, da entrevista e do debate;
4. Lugar privilegiado às transmissões em directo ou diferido dos eventos desportivos nacionais e estrangeiros que se imponham pela sua qualidade, oportunidade e interesse popular;
5. Programação internacional de qualidade com lugar de destaque para o cinema;
6. Programação infantil nas manhãs de Segunda a Domingo e nas tardes dos “dias úteis”;
7. Investimento na ficção portuguesa e produção documental.

A TVI enunciava “perspectivas de evolução” quanto às audiências, salientando o aumento de 45% de *share* nos primeiros meses de 1999, propondo-se ocupar um “lugar de maior destaque no panorama televisivo português”. Apresentava, também, uma grelha tipo em três versões, a última das quais para entrar em vigor a partir de Abril desse ano.

Em 2005, quando solicitou à AACCS a renovação da licença, a TVI juntou ao pedido um documento intitulado “Memória Justificativa da evolução do projecto aprovado por deliberação da AACCS de 26 de Maio de 1999, com especificação e justificação das alterações efectuadas”. Nesse documento, a TVI afirma que *em Setembro de 2000 pôs em prática um plano de reestruturação que, para além de outros aspectos, envolveu “a definição de um posicionamento estratégico em matéria de Programação e Informação TVI”*.

Trata-se, não do projecto de 1999, sobre que deveria incidir a avaliação do cumprimento das obrigações então assumidas, mas de um documento justificativo da evolução da TVI a partir de 2000. A análise recai, pois, sobre dois projectos, correspondentes a momentos diferentes da actividade do operador TVI:

- a) Um projecto resultante das alterações ao projecto inicial (de 1990) homologadas pela AACS em 1999;
- b) Outro projecto resultante das alterações ao projecto homologado em 1999 (em vigor desde 2000) e justificação dessas alterações.

A análise a que a seguir se procede pretende avaliar, por um lado, o cumprimento dos compromissos assumidos pelo operador e, por outro, as obrigações decorrentes da LT.

1. Canal generalista

A LT (art. 9.º, n.º 2) define como canais generalistas *os serviços de programas que apresentem uma programação diversificada e de conteúdo genérico*, apontando (art. 10, n.º 2) como fins dos canais generalistas: “a) Contribuir para a informação, formação e entretenimento do público; b) Promover o exercício do direito de informar e de ser informado, com rigor e independência, sem impedimentos nem discriminações; c) Favorecer a criação de hábitos de convivência cívica própria de um Estado democrático e contribuir para o pluralismo político, social e cultural; d) Promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional.”

E afirma-se depois: “Constituem ainda fins dos serviços de programas televisivos generalistas de âmbito regional ou local: a) Alargar a programação televisiva a conteúdos de índole regional ou local; b) Preservar e divulgar os valores característicos das culturas regionais ou locais; c) Difundir informações com particular interesse para o âmbito geográfico da audiência.”

Importa, pois, verificar se a programação da TVI corresponde à definição legal de um canal generalista, com programação diversificada e de conteúdo genérico, contribuindo para o pluralismo político, social e cultural.

Não obstante alguma indefinição que sempre resulta da simples enunciação de conceitos desta natureza, não é difícil assumir que o pluralismo está ligado à capacidade de reflectir as diferenças sociais presentes numa determinada sociedade e que a diversidade

corresponde, por um lado, à existência de diferentes *media* operando numa dada sociedade (que, na televisão, se traduz na convivência do serviço público e de canais comerciais) com o objectivo de permitir que diferentes maneiras de ver e reflectir se confrontem no espaço público mediatizado.

Por outro lado, na sua dimensão interna a diversidade traduz-se na diversidade de géneros dirigidos a diversos públicos nas diversas faixas horárias.

No plano das intenções enunciadas, em 1990 e 1999, a TVI cumpre esses princípios, ao referir como seu objectivo central a “satisfação dos vários públicos por meio de uma programação diferenciada”. Nas alterações introduzidas em 1999, promete investir nos “programas infantis, de entretenimento, de ficção e documentários numa (...) abertura à sociedade portuguesa que só a produção nacional pode permitir”.

A diversidade está, na verdade, garantida nesse projecto, através da distribuição dos diversos géneros da programação pelas diferentes faixas horárias, com especial relevo para a programação infantil e a informação.

Contudo, e como foi já destacado acima, o projecto de 1999 “sofreu uma evolução” em 2000, de que a TVI dá nota na citada “Memória justificativa”, apresentada à AACCS na altura do pedido de renovação da licença, em 2005.

Nesse documento, a TVI justifica a evolução da estação “ao longo dos últimos cinco a seis anos” e apresenta-se como uma estação vocacionada para “novas formas de abordar a realidade audiovisual portuguesa (...) através da aplicação de concepções e métodos que haviam sido objecto de estudos aprofundados”. Referindo-se ao processo de reestruturação por que passou com a mudança da propriedade, afirma que ele fica “para a história do tecido empresarial do País como um dos casos de maior sucesso de que há memória”, levando-a a passar de “pequena estação de televisão a líder do mercado” e “principal agente das mudanças ocorridas no audiovisual português”. A “evolução verificada” e os “projectos actuais e futuros” assentam, segundo o documento citado, “numa lógica de realismo, criatividade, pragmatismo, eficácia e responsabilidade social”.

A “maior diferença” entre o projecto de 1999 e as alterações introduzidas em 2000 reside, a seu ver, no “desenvolvimento de produtos criados e fabricados em Portugal (...) que fizeram da TVI “uma estação mais portuguesa”. “As marcas essenciais do per-

curso trilhado” são, segundo afirma, “visíveis nas categorias que, desde sempre, foram indicadas como constituindo pedras basilares do conjunto da sua oferta: Ficção Portuguesa, Informação, Entretenimento, Cinema e Desporto” (Documento enviado à AACCS em 13 de Outubro de 2005).

Quanto às obrigações gerais impostas pela LT aos canais generalistas, a análise das grelhas de programas de 1999, 2000 e 2005 evidencia lacunas. Assim, embora no que respeita à promoção da língua portuguesa, a TVI cumpra as suas obrigações, desvaloriza outras componentes importantes do conceito de canal generalista, aspectos que mais adiante se desenvolvem.

Acresce que a diversidade e o pluralismo político, social e cultural não se traduzem, apenas, na satisfação dos gostos das audiências, objectivo legitimamente reafirmado pela TVI em todos os seus projectos. Pressupõem, também, diversidade na oferta de programas, isto é, existência de diferentes géneros destinados a diferentes públicos em diferentes faixas horárias, por parte dos canais generalistas.

2. Ética de antena

O art. 30.º LT impõe aos operadores um conjunto de obrigações gerais, entre as quais (n.º 1) “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 (n.º 2, al. d), cabendo-lhes “garantir o rigor, a objectividade e a independência da informação”.

Por seu turno, e de entre vários instrumentos que poderiam aqui ser referidos, a Declaração (2002) 1 do Comité Permanente da Convenção sobre a Televisão Transfronteiras, relativa à dignidade humana e aos direitos fundamentais nos programas de televisão, enuncia a responsabilidade dos operadores relativamente ao conteúdo dos programas, que devem respeitar a dignidade do ser humano e os direitos fundamentais dos cidadãos.

Na “filosofia de programação” que enquadra o projecto de 1999, a TVI assume, claramente, que vive exclusivamente das receitas próprias e não pode ignorar as audiências, rejeitando, contudo, “a ideia de uma ‘guerra’ em que os fins justificam qualquer meio”. Considera, ainda, que “a utilização de um bem público (o espaço hertziano) e o singular poder da televisão na sociedade portuguesa [lhe] dão responsabilidades especiais”. Apresenta-se, também, como “estação de referência pelo rigor, isenção, busca de objectividade e capacidade de intervenção na sociedade”. Anuncia, assim, um “novo perfil” a que está associada uma ética de antena.

Ora, uma ética de antena pressupõe, antes de mais, o respeito pela lei e, por maioria de razão, o respeito pelo público, que a TVI tão insistentemente invoca, e que se traduz, nomeadamente, no cumprimento dos programas e horários anunciados, com exclusão de estratégias de “contra-programação” e de atropelo de princípios éticos e deontológicos, ainda que apresentados em nome desses públicos. Têm, pois de considerar-se contrários à ética de antena, algumas práticas e programas que no passado, atentaram contra a dignidade de pessoas, ainda que com a sua própria anuência. Estão neste caso, certos reality-shows e séries, alguns dos quais chegaram a provocar grande polémica na sociedade portuguesa, como foi o caso de alguns episódios do programa “Big Brother” e “Fiel ou Infiel”.

3. Origem dos programas

O art. 40.º, n.º 2, da LT refere que os serviços de programas televisivos de cobertura nacional, com excepção daqueles cuja natureza e temática a tal se opuser, devem dedicar pelo menos 50% das suas emissões, com exclusão do tempo consagrado à publicidade, televenda e teletexto, à difusão de programas originariamente em língua portuguesa. O n.º 3 do mesmo artigo afirma que, sem prejuízo do disposto no número anterior, os operadores de televisão devem dedicar pelo menos 15% do tempo das suas emissões à difusão de programas criativos de produção originária em língua portuguesa. O n.º 4 acrescenta que as percentagens previstas nos n.ºs 2 e 3 podem ser preenchidas, até um

máximo de 25%, por programas originários de outros países lusófonos para além de Portugal.

Por seu turno, o art. 41.º, n.º 1, do mesmo acto legislativo refere que os operadores que explorem serviços de programas televisivos de cobertura nacional devem incorporar uma percentagem maioritária de obras de origem europeia na respectiva programação, uma vez deduzido o tempo de emissão consagrado aos noticiários, manifestações desportivas, concursos, publicidade, televenda e teletexto. No n.º 2, acrescenta que a percentagem a que se refere o número anterior deve ser obtida progressivamente, tendo em conta os critérios a que se referem os n.ºs 1 e 3 do artigo 4.º da Directiva n.º 89/552/CEE, do Conselho, de 3 de Outubro, na redacção que lhe foi dada pela Directiva n.º 97/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 30 de Junho.

O art. 42.º, n.º 1, LT refere, depois, que os operadores de televisão que explorem serviços de programas televisivos de cobertura nacional devem assegurar que pelo menos 10% da respectiva programação, com exclusão dos tempos consagrados aos noticiários, manifestações desportivas, concursos, publicidade, televenda e teletexto, sejam preenchidos através da difusão de obras europeias, provenientes de produtores independentes dos organismos de televisão, produzidas há menos de cinco anos.

Finalmente, o art. 43.º refere que o cumprimento das percentagens referidas nos artigos 40.º a 42.º é avaliado anualmente, devendo ser tidas em conta a natureza específica dos serviços de programas televisivos temáticos, as responsabilidades do operador em matéria de informação, educação, cultura e diversão e, no caso dos serviços de programas televisivos não concessionários do serviço público, as condições do mercado ou os resultados de exercício apresentados no ano anterior.

Ora, uma das dificuldades da análise do cumprimento da LT, nomeadamente no que se refere aos preceitos anteriormente citados, reside, por um lado, na relativa indeterminação de conceitos dela constantes e, por outro, na falta de homogeneidade entre a terminologia da Lei e aquela a que recorrem os operadores e, no caso, a TVI. Outras entidades reguladoras manifestam, aliás, o mesmo tipo de preocupação, por exemplo, sobre a classificação de obras de produção europeia e produção independente, nomeadamente,

o CSA – Conselho Superior do Audiovisual e o Ofcom – organismo regulador independente do Reino Unido para as telecomunicações.

a) Programas originariamente em língua portuguesa

No que respeita à emissão de programas originariamente em língua portuguesa, e excluídos os tempos consagrados à publicidade, televenda e teletexto, verifica-se o cumprimento da quota superior a 50%, prevista no art. 40.º, n.º 2, da LT, por parte do operador TVI, à excepção do ano de 1999, em que não atingiu esse valor. (Quadro 1). Os dados mostram, aliás, que a TVI se mantém fiel a um dos objectivos mais acentuados da sua estratégia de programação, isto é, o investimento na produção portuguesa.

Quadro 1

TVI - Programas originariamente em língua portuguesa

ANO	%
1999	30%
2000	57%
2001	62%
2002	60%
2003	73%
2004	70%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	72%

Fonte: Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

No que respeita à exigência legal prevista no art. 40.º, n.º 3, que determina a emissão de uma percentagem não inferior a 15% de programas criativos de produção originária

em língua portuguesa, verifica-se que só a partir de 2001 se deu cumprimento, por parte da TVI, àquela exigência (Quadro 2).

Quadro 2

TVI - Programas criativos em língua portuguesa

ANO	%
1999	10%
2000	11%
2001	31%
2002	34%
2003	23%
2004	24%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	24%

Fonte: Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

De salientar que, apesar do cumprimento da quota de língua portuguesa, decorrente da aposta da estação no género novelas e séries nacionais, se verifica, a partir de 2002, um decréscimo brusco desse indicador.

b) Produção europeia

Na LT (art. 41.º) refere-se que os canais generalistas devem incorporar uma percentagem maioritária de obras de origem europeia na respectiva programação, uma vez deduzido o tempo de emissão consagrado aos noticiários, manifestações desportivas, concursos, publicidade, televenda e teletexto. Esta percentagem deve ser obtida progressivamente, nos termos dos nºs 1 e 3 do art. 4º da Directiva nº 89/552/CEE, do Conselho, de 3 de Outubro, com as alterações introduzidas pela Directiva nº 97/36/CE, do Parla-

mento e do Conselho, de 30 de Junho, tendo em atenção os critérios vertidos nas “Novas orientações sugeridas para o acompanhamento da aplicação dos artigos 4.º e 5.º da Directiva Televisão sem Fronteiras”, atrás referidas.

Quadro 3
TVI- Produção Europeia

ANO	%
1999	31%
2000	37%
2001	36%
2002	47%
2003	61%
2004	57%

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS)

ANO	%
2005	61%

Fonte: Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

Os dados do quadro 3 mostram que a produção europeia difundida pela TVI se encontra abaixo dos valores exigidos pela Lei da Televisão até ao ano de 2003, a partir do qual os valores passam a ser cumpridos.

c) Produção independente

Os operadores de televisão devem assegurar, nos termos do art. 5º da Directiva TVSF e do art. 42 LT, que pelo menos 10% da sua programação, com exclusão do tempo retirado para o apuramento da produção europeia, sejam preenchidos com obras europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de radiodifusão tele-

visiva. Este valor deve ser obtido progressivamente, reservando-se uma percentagem adequada a obras recentes, isto é, produzidas há menos de cinco anos.

O espaço de emissão da TVI preenchido por obras audiovisuais europeias provenientes de produtores independentes dos organismos de televisão e produzidas há menos de cinco anos situou-se, por regra, muito acima dos valores exigidos por lei.

Contudo, em 2005 esses valores não atingem os 10% legalmente exigidos, verificando-se, por conseguinte, uma situação de incumprimento.

Quadro 4
TVI - Produção Independente Recente*

ANO	%	%
1999	17%	
2000	32%	
2001	32%	
2002	28%	
2003	50%	19,9%*
2004	45%	12,8%*

Fonte: Dados do Instituto de Comunicação Social (ICS).

* Estes valores resultam de uma correcção dos dados do ICS para os anos de 2003 e 2004, em virtude de os valores indicados para esses anos terem incluído Séries e Telenovelas como produção independente quando essas séries e telenovelas foram produzidas pela produtora NBP, pertencente ao Grupo Media Capital, proprietário da TVI.

ANO	%
2005	7%

Fonte: Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)

Nota: O apuramento do ano de 2005 tem por base uma amostra de quatro semanas de emissão, sendo inferior ao valor de 11% indicado pelo operador ao abrigo do dever de informação, que tem por universo a emissão total do ano.

4. Grelhas de programas

Para a análise da programação da TVI, nomeadamente, géneros e respectivos horários de transmissão, foram tidos em conta os seguintes elementos:

- a) Grelha tipo de 1999 (acompanha documento de alterações ao projecto inicial, aprovadas pela AACCS em 1999);
- b) Evolução de géneros/categorias de programação no período 1999-2005, em valores percentuais;
- c) Grelha tipo de 2005.

4. 1. Grelha tipo de 1999: géneros/categorias da programação

A tipologia de géneros é a usada pela TVI na grelha apresentada. A configuração da grelha, tal como é apresentada, não permite uma análise da duração dos diversos géneros. Os horários e a duração são extraídos da grelha, não contemplando os horários da publicidade.

O quadro 5 constitui uma tentativa de arrumação por dias da semana e períodos horários dos géneros/categorias constantes da grelha tipo que a TVI se comprometeu a cumprir em 1999. Vejamos como se organiza essa grelha:

- a) **Informação.** Esta estrutura-se em dois sub-géneros:
 - i. *Informação geral*, com emissão diária às 13h30m (duração de 30 minutos) e às 21h00 (duração de 60 minutos), à excepção de Domingo, em que a duração é de 30 minutos;
 - ii. *Flashes* com emissão diária às 09h30m (duração de 30 minutos) de Segunda à Sexta e às 01h30 com oscilações, dentro do mesmo período (madrugada), em alguns dias;

- b) **Infantil:** género emitido diariamente das 09h30 às 12h30, e ao Domingo das 08h30 às 10h30;
- c) **Ficção/Cinema:** presença significativa no período da noite e madrugada;
- d) **Ficção/Novela;** transmitida três vezes por dia de Segunda a Sexta entre as 12h30m e as 16h00, separada pela informação geral, às 13h30m;
- e) **Magazine Musical e Magazine Cinema:** únicos programas que remetem para conteúdos estritamente culturais. Têm periodicidade semanal (em dias distintos) e têm duração de 30 minutos;
- f) **“Horário nobre”** preenchido de Segunda a Sábado com *Programação Nacional* (sem conteúdo identificado), *Informação geral*, *Ficção/Série*, *Ficção/Cinema e Divertimento*. Ao Domingo, o “horário nobre” é ocupado com *Desporto*, *Informação geral e Ficção/Série Estrangeira*.

Quadro 5

Grelha tipo semanal, de 1999

Géneros da programação (por dia da semana e faixa horária)

GÉNERO	SEGUNDA A SEXTA	GÉNERO	SÁBADO	DOMINGO
Ficção/série estrangeira	Manhã	Infantil	Manhã	Manhã
Informação (flash)	Manhã	Programação nacional	Manhã	-
Infantil	Manhã	Programação religiosa	-	Manhã
Ficção/novela	Manhã	Documentário	-	Manhã
Informação Geral	Manhã	-	-	-
Ficção/Novela	Tarde	Informação Desportiva	Tarde	Tarde
Infantil	Tarde	Ficção/série estrangeira	Tarde	Tarde
Ficção/série estrangeira	Tarde	Ficção/Cinema	Tarde	Tarde
Programação nacional	Noite	Ficção/Cinema	Noite	Noite

Informação geral	Noite		Programação nacional	Noite	-
Entretenimento	Noite		Informação geral	Noite	Noite
Ficção/série	Noite		Ficção/série estrangeira	-	Noite
Programação nacional	Noite		-	-	-
Ficção/Cinema	Noite		-	-	-
Ficção/Cinema	Madrugada		Ficção/Cinema	Madrugada	Madrugada
Humor	Madrugada		-	-	-
Informação (flash)	Madrugada		-	-	-
Magazine Cinema	Madrugada		-	-	-
Magazine Desportivo	Madrugada		-	-	-
Ficção/série estrangeira	Madrugada		-	-	-
Informação Desportiva	Madrugada		-	-	-
Magazine Musical	Madrugada		-	-	-

Fonte: Dados TVI-Documento que acompanha o pedido de alterações à grelha inicial aprovado pela AACCS em 1999- trabalhados pela ERC;

Nota: Para facilidade de arrumação dos géneros/categorias da programação considerou-se o período da Manhã como o espaço entre as 08h30-14h00; da Tarde, o período entre as 14h00 e as 20h00; da Noite, o período entre as 20 e as 24h00 e a Madrugada o período entre as 24h00 e as 08h30.

4. 2. Evolução das categorias da programação no período 1999-2004-2005

O quadro 6 apresenta a evolução das categorias da programação, abrangendo os anos de 1999, 2004 e os primeiros 3 semestres de 2005. Os dados são da TVI/Marketest e fazem parte do documento que acompanha o pedido de renovação da licença, apresentado em 2005. Apesar de não se conhecer a metodologia usada na obtenção dos valores apresentados, é legítimo compará-los entre si, uma vez que são oriundos da mesma fonte e abrangem os mesmos indicadores.

Quadro 6
TVI – evolução da programação por géneros/categorias
Anos de 1999, 2004, 2005

GÉNERO/CATEGORIA	1999 - %	2004 - %	2005 (ATÉ SET.) - %
Ficção	40%	35,9%	33,8%
Ficção Nacional	1,0%	16,2%	15,1%
Ficção Internacional	39,0%	19,7%	18,7%
Informação	7,5%	14,7%	15,8%
Divertimento	4,0%	16,3%	15,4%
Diversos	6,7%	3,4%	3,2%
Juventude/infantil	16,8%	3,2%	3,2%
Cultura geral/ conhecimento	2,1%	1,9%	2,2%
Desporto	3,4%	1,8%	1,9%
Publicidade	19,5%	22,7%	24,2%

Fonte: TVI-Marketest - Memória descritiva da evolução do projecto aprovado por deliberação da AACCS de 26 de Maio de 1999, com especificação e justificação das alterações efectuadas, 13 de Outubro de 2005

A evolução dos géneros da programação nos três anos abrangidos é a seguinte:

- a) Crescimento da *Ficção Nacional* de 1% em 1999, para 16,2% em 2004;
- b) Diminuição acentuada da *Ficção Internacional* que passa de 39% (em 1999) para 19,7% (em 2004), com tendência de decréscimo em 2005;
- c) Crescimento da *Informação*, de 7,5% em 1999 para 16,3% em 2004;
- d) Crescimento do *Divertimento* (conteúdo não especificado), de 4% (em 1999) para 16,3% (em 2004);
- e) Queda acentuada da categoria *Juvenil/Infantil*, que desce de 16,8% em 1999 para 3,2% em 2004, tendência mantida em 2005;
- f) Decréscimo da categoria *Diversos* (conteúdo não especificado), de 6,7% em 1999 para 3,4% em 2004, com tendência para descer em 2005);
- g) Diminuição da categoria *Cultura Geral/Conhecimento*, que passa de 2,1% em 1999, para 1,9% em 2004, com tendência para crescer em 2005;

h) Diminuição da categoria *Desporto*, de 3,4% em 1999, para 1,8% em 2004.

Considerando os dados da TVI no período 1999-2005 a evolução da programação em termos percentuais mostra um crescimento nas categorias Ficção Nacional, Informação e Divertimento, um decréscimo muito acentuado da categoria Juventude/Infantil e persistência de valores muito baixos da categoria Cultura Geral/Conhecimento.

4.3. Grelha tipo de 2005

A análise da grelha tipo de 2005, por ser a mais actual em termos de grelha efectivamente realizada, permite, por um lado, verificar o cumprimento dos deveres assumidos em 1999; e, por outro, analisar a evolução do projecto de 1999, à luz das alterações introduzidas em 2000.

A análise incide sobre a semana de 19 a 25 de Setembro, tendo sido escolhida aleatoriamente de entre 12 grelhas, correspondentes aos 12 meses de 2005.

A terminologia utilizada na identificação dos géneros/categorias é a usada pelo operador, não constituindo uma tipificação formal de géneros. Para evitar enviesamentos na análise, utilizou-se essa terminologia, apesar de ela misturar géneros e categorias com programas. O objectivo foi o de obter uma imagem tanto quanto possível aproximada dos valores percentuais de cada género/categoria/programa na grelha semanal da TVI em 2005 e, ao mesmo tempo, verificar qual a sua distribuição pelas diferentes faixas horárias. Obtém-se, assim, um quadro mais completo do cumprimento das obrigações assumidas em 1999 e dos deveres que são cometidos ao operador pela LT.

Os valores encontrados constam do quadro 7.

Quadro 7

TVI- GRELHA TIPO- 2005* GÉNEROS/PROGRAMAS	VALORES/ SEMANA %
Diário da Manhã (Magazine)	8,92%
Informação (Jornal da Uma+Jornal Nacional)	9,97%
TVI Negócios	0,59%
Talk-show (Você na TV+AB...Sexo)	9,4%
Reality-show /1ª. Companhia+Fiel ou Infiel?)	20,25%
Novela (Olhos de Água+Morangos com Açúcar+Ninguém como Tu+Mundo Meu)	14,71%
Concurso (Quem quer ganha)	3,05%
Filme+Série	22,1%
Infantil/Juvenil (série)	4,76%
Cultura (Cinebox+ Cartaz das Artes+ Todos Iguais)	1,11%
Magazine de Sociedade (Delux)	0,26%
Desporto	2,72%
Missa	1,19%
Diversos (Separar toca a todos)	6,27%

Fonte: Dados TVI trabalhados pela ERC

* Semana de 19 a 25 de Setembro de 2005

O modelo de grelha tipo do ano de 2005 apresenta as seguintes características:

a) Os *Filmes e Séries* foram as categorias com maior presença, correspondendo, na semana analisada, a 22,1% da programação. À excepção de Sábado e Domingo, em que se situam no horário do princípio da tarde, nos restantes dias da semana estão programados para depois das 00h00;

b) O género “*reality-show*” que, na semana analisada, inclui os programas “1ª. Companhia” e “Fiel ou Infiel”, é o segundo com maior duração, correspondendo a 20,25% da programação. O primeiro ocupa, de Segunda a Sexta, 15 minutos do chamado “horário nobre”, sendo que um dia por semana tem a duração de 02h00. Ao Domingo, tem

duração de 03h00, iniciando-se imediatamente a seguir ao “Jornal Nacional”. O segundo é de periodicidade semanal e começa às 00h15 possuindo 02h30 de duração;

c) O “*Talk-show*” ocupa o horário 10h00-13h00 de Segunda a Sexta. Às Segundas, há outro *talk-show* das 00h00 às 01h00, que corresponde a 9,4% da programação semanal;

d) A “*Novela*” é, na semana analisada, o terceiro género em tempo de emissão, ocupando 14,71% da grelha semanal, com transmissão em quatro faixas horárias, abrangendo, de Segunda a Sexta, o período do fim da tarde e o chamado “horário-nobre” (juntamente com o “*reality-show* “1ª. Companhia”);

e) A *Informação de actualidade* – “Jornal da Uma” e “Jornal Nacional” – corresponde, na semana analisada, a 9,97% da programação semanal, não se incluindo neste cômputo o “Diário da Manhã” (10h00-13h00, de Segunda a Sexta) que corresponde a 8,92%. A análise dos programas de Informação é feita adiante;

f) Os *programas infantis/juvenis* estão confinados na grelha tipo ao período da manhã, com transmissão ao Sábado e ao Domingo. Na semana da amostra, ocupam 4,76% da emissão. Trata-se de séries e desenhos animados. Uma análise mais pormenorizada deste género é feita mais adiante;

g) No protótipo de grelha da TVI, existem três programas cujos títulos remetem para *conteúdos de natureza cultural*: “Cartaz das Artes”, “Todos Iguais” (programa sobre minorias), “Cinebox” (programa sobre cinema). De notar que, neste último caso, a TVI não inclui este programa no género “Cultural”. Contudo, por analogia com outras artes, foi considerado para efeitos da presente análise como incluído nesse género. À excepção do “Cinebox”, transmitido nas manhãs de Sábado, os dois restantes são emitidos de madrugada, o primeiro às 02h15m e o segundo às 06h15m. O “Cinebox” é repetido no horário das 02h45m. Estes programas correspondem, no seu conjunto, a 1,11% da programação semanal;

h) Na semana em análise, a TVI dedicou cerca de 5 horas da sua emissão à Superliga, e daí o valor de 2,72% atingido pela categoria “*Desporto*” a qual inclui a transmissão de um desafio de futebol (F. C. Porto c. Belenenses).

5. Justificação das alterações efectuadas ao projecto aprovado por deliberação da AACS de 26 de Maio de 1999

Como atrás se refere, a TVI enviou à AACS, na altura da solicitação da renovação da licença, em 2005, o documento intitulado “Memória descritiva da evolução do projecto aprovado por deliberação da AACS de 1999, com especificação e justificação das alterações efectuadas”. O Conselho Regulador apreciou as alterações mais significativas introduzidas ao projecto autorizado em 1999, bem como as justificações apresentadas pelo operador.

5.1. Informação

No projecto aprovado em 1999, a TVI promete “serviços noticiosos regulares e diários” de actualidade e “espaços significativos” para “debates abertos às várias correntes de opinião, não descurando (...) as minoritárias”.

Nas alterações a esse projecto, concretizadas a partir de Setembro de 2000, desaparece o compromisso de realização desses debates e o enfoque é colocado no “estilo” da informação: “moderno, jovem e irreverente, marcadamente independente de qualquer poder (...), popular sem ser populista, transversal nos públicos que atinge”. Presença em todo o território nacional, estruturação da redacção por áreas temáticas – Política, Economia, Internacional, Saúde, Ensino e Sociedade, Desporto – e aposta na reportagem em directo, constituem, assim, a forma de a TVI “responder aos imperativos da actualidade”.

Observando os dados do quadro 6, da autoria da própria TVI, verifica-se que, em termos percentuais, a informação cresceu de 7,5% em 1999 para 14,7% em 2004, com tendência para crescer de novo em 2005, embora, neste último caso, o valor não abranja o último trimestre do ano (dados da Marketest, citados pelo operador). Esse crescimento foi, segundo a TVI, “um dos pilares da mudança” operada em 2000 e assente em três serviços noticiosos:

- a) “TVI Jornal”, às 13h00 (intitulado “Jornal da Uma”, a partir de Setembro de 2004);
- b) “Jornal Nacional”, às 20h00;
- c) “Diário da Manhã”, das 07h00 às 10h00.

A TVI sustenta a bondade da sua nova estratégia informativa (iniciada em 2000) nos dados das audiências, que lhe conferem a liderança no “Jornal Nacional”, atingindo “segmentos de forte penetração urbana, bem implantado na classe média e junto do sexo feminino”.

Ora, embora a duração da Informação cresça em tempo de emissão, não contempla os públicos que só estejam disponíveis após as 21h00, hora a que termina o último desses blocos, lacuna que não existia no projecto de 1999. Para além disso, com as alterações introduzidas a esse projecto, ficaram ausentes da grelha, como atrás se refere, “programas especializados no campo do desporto, da reportagem nacional e internacional, da entrevista e do debate”, compromissos esses que tinham sido assumidos em 1999. Acresce que o “Diário da Manhã” não é, em rigor, um programa de informação no sentido em que o são os “jornais” das 13h00 e das 20h00, mas, antes, um “magazine” que inclui informação entre outras rubricas de temática variada.

5. 2. Programas Infantis

Na proposta de 1999, a TVI propõe-se continuar a reconhecer à programação infantil “lugar de destaque nas grelhas semanais, quer durante as manhãs de Segunda a Domingo, quer durante as tardes”. Para além dos horários, a TVI compromete-se a realizar uma “selecção muito criteriosa de animações dobradas em português na maior parte dos casos”, orgulhando-se de poder “garantir aos pais, que com a [sua] Programação Infantil os seus filhos ficam bem entregues” (!).

Analisando o quadro 6, verifica-se, contudo, que este género de programas diminuiu de 16,8% em 1999, para 3,2% em 2004. A TVI reconhece o incumprimento do compromisso de 1999, afirmando que “até Fevereiro de 2002 privilegiou a programação

infantil nas suas manhãs” (...) através da emissão dobrada dos produtos de maior sucesso existentes nos mercados internacionais”. Argumenta que existem na sua grelha outros programas que “obtem uma posição de destaque junto do público com idades entre os 4 e os 14 anos”, exemplificando com séries como “O Inspector Max” e o “Clube das Chaves”.

Ora, os argumentos da TVI para justificar o não cumprimento das obrigações que assumiu em 1990 e 1999 relativamente aos públicos infantis não podem ser deixados sem crítica.

De facto, a preocupação com os públicos infantis é cada vez mais um tema na agenda nacional e internacional. A Declaração Universal dos Direitos da Criança, a que Portugal está vinculado, assim o assume no art. 17º, ao sublinhar a importância da função exercida pelos órgãos de comunicação social, nomeadamente no que respeita à promoção do bem-estar social, espiritual e moral, à saúde física e mental das crianças.

Deve, por outro lado, mencionar-se que o art. 6.º da Lei nº 58/90, de 7 de Setembro (Lei da Televisão em vigor na altura da atribuição das licenças aos operadores privados) enunciava como fins específicos da televisão *a criação de programas educativos ou formativos, designadamente os dirigidos a crianças e jovens e a minorias culturais*. Ora, o compromisso então assumido pelo operador quanto à programação infantil, reiterado em 1999, não pode ter deixado de influenciar a seu favor a atribuição da licença à TVI, em 1990, e a aceitação das alterações propostas em 1999.

Acresce que o art. 7.º LT obriga “o Estado, os concessionários do serviço público e os restantes operadores de televisão” ao dever de “colaborar entre si na prossecução dos valores da dignidade da pessoa humana, do Estado de direito, da sociedade democrática e da coesão nacional e da promoção da língua e da cultura portuguesas, tendo em consideração as necessidades especiais de certas categorias de espectadores”, nos quais se incluem, naturalmente, as crianças.

5. 3. Programas culturais

O regulamento do concurso para atribuição das licenças em 1990 teve em conta um conjunto de elementos, entre os quais *o tempo e horário de emissão com programas culturais, de ficção e informativos* (n.ºs 11.2 e 11.3). Por seu turno, a LT (art.10.º) atribui aos canais generalistas, entre outros, o dever de *contribuir para o pluralismo político, social e cultural e promover a cultura e a língua portuguesas e os valores que exprimem a identidade nacional*.

No projecto de 1999, a TVI promete “uma aproximação aos gostos e apetências da maioria da população, em matéria da informação, cultura ou simples entretenimento” e acrescenta que isso “não significa necessariamente um ‘nivelamento por baixo’ dos produtos televisivos”.

Nas alterações introduzidas a esse projecto, em 2000, a TVI reconhece que a emissão da programação cultural é “esporádica”. Contudo, invoca mais tarde o “Protocolo realizado em Setembro de 2003, entre os 3 canais de televisão generalista e o Governo de então”, no qual assumiu “o compromisso de emissão de duas horas de programação cultural por mês, entre as 08h00 e as 02h30m, com duração mínima de 15 minutos”. Desse Protocolo resultou a emissão semanal do programa “Cartaz das Artes”.

A TVI afirma transmitir “regularmente outro tipo de eventos culturais, como peças de Teatro, Revista à Portuguesa e Concertos de artistas nacionais” sem, contudo, concretizar datas e horários da sua transmissão.

Trata-se de uma situação de incumprimento da TVI face aos compromissos assumidos em 1999 que não pode ser ignorada.

6. Síntese das principais obrigações decorrentes de compromissos assumidos pela TVI

6.1. Obrigações relativas à origem dos programas (LT, arts. 40.º a 42.º):

6.1.1. *Cumpridas:*

- a) Programas originariamente em língua portuguesa: cumprimento da quota de 50%, à exceção do ano de 1999.

6.1.2. *Parcialmente cumpridas:*

- b) Programas criativos em língua portuguesa: cumprimento da quota de 15%, apenas a partir de 2001;
- c) Produção europeia: cumprimento dos valores exigidos, mas apenas a partir de 2003.

6.1.3. *Não cumpridas:*

- d) Produção independente: quotas não cumpridas no ano de 2005;

6. 2. Compromissos relativamente à Informação e aos Programas:

6.2.1. *Cumpridos:*

- a) Aumento da “Ficção Nacional”, traduzida em novelas e séries dramáticas em língua portuguesa;
- b) Crescimento dos géneros Filme e Série;
- c) Surgimento de “formatos inovadores no Entretenimento” (*reality e talk-shows*) nomeadamente através da importação de formatos internacionais;
- d) Espaço para programação religiosa.

6.2.2. *Parcialmente cumpridos:*

- e) Aumento do tempo dedicado à Informação, nomeadamente pela introdução de informação no “Programa da Manhã”, não obstante a diminuição da diversidade dos géneros;
- f) Concentração no chamado “horário-nobre” de novelas e *reality-shows*, diminuindo a diversidade de géneros nesse horário relativamente às promessas de 1999.

6.2.3. *Não cumpridos:*

- g) Emissões destinadas a públicos infantis remetidas para o fim-de-semana. O compromisso assumido em 1999 envolvia a emissão de programas infantis nas manhãs de Segunda a Domingo e nas tardes dos “dias úteis”;
- h) Programação cultural “esporádica” e emitida em horários de audiência reduzida. Apesar de o projecto de 1999 não contemplar programação cultural, assumia-se como um projecto com preocupações de natureza cultural;
- i) Ausência de “programas especializados no campo da reportagem nacional e internacional, da entrevista e do debate”, autónomos em relação aos blocos informativos das 13h00 e das 20h00, em claro incumprimento dos compromissos assumidos em 1999;
- j) Eliminação do *flash* informativo diário contemplado no projecto de 1999.

7. Conclusão

A mudança de propriedade para a Media Capital, em 1998, levou a alterações profundas ao projecto inicial da TVI, aceites pela AACS em Maio do ano seguinte. A partir de Setembro de 2000, a TVI alterou, novamente, a configuração da sua grelha de programas, introduzindo mudanças significativas em áreas importantes da programação, que deram origem ao desaparecimento de programas de entrevista e debate que prome-

tia em 1999. Por outro lado, apesar de aumentar a duração total semanal da informação, concentrou-a nos horários das 13h00 e 20h00, desguarnecendo públicos eventualmente disponíveis apenas no período da noite.

O caso mais sensível é, contudo, o desaparecimento da programação infantil dos “dias úteis” (Segunda a Sexta) no projecto de 1999, passando a estar concentrada nas manhãs de Sábado e Domingo. De 16,8% de tempo semanal, com transmissão no período da manhã e da tarde, em 1998, a programação infantil passou para 3,2% em 2004 e 2005 (dados TVI).

Também a programação cultural é praticamente inexistente na grelha da TVI, lacuna, aliás, presente em todos os projectos da TVI que urge colmatar.

No que se refere à origem dos programas a TVI não cumpriu as quotas de produção independente no ano de 2005.

VII

CONCLUSÃO GERAL

Perante o exposto,

Considerando as atribuições e competências da Entidade Reguladora para a Comunicação Social,

Considerando os pedidos de renovação da licença para o exercício da actividade televisiva que lhe foram submetidos, nos termos, conjugados, do artigo 20º da Lei da Televisão (Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto), e do artigo 4.º do Decreto Lei n.º 237/98, de 5 de Agosto, pela Sociedade Independente de Comunicação, SA, relativamente ao serviço de programas “SIC”, e pela TVI – Televisão Independente, SA, relativamente ao serviço de programas “TVI”, em 31 de Maio e 30 de Junho de 2005, respectivamente;

Considerando o teor dos projectos apresentados a concurso, em 1991, pelos operadores, ao abrigo do Regulamento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, de 31 de Dezembro, bem como o conseqüente licenciamento, constante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/92, de 6 de Fevereiro de 1992;

Considerando que a Alta Autoridade para a Comunicação Social, ao abrigo do artigo 19.º da Lei da Televisão, aceitou no essencial, por deliberação de 26 de Maio de 1999, no caso da TVI, e de 28 de Julho do mesmo ano, no caso da SIC, as alterações entretanto introduzidas a esses mesmos projectos;

Considerando a análise realizada com vista a apurar a adequação entre a programação da “SIC” e a programação da “TVI” e os respectivos projectos;

Considerando que, apesar da escassez de dados sistemáticos temporalmente abrangentes, foi possível detectar, em certas situações, o incumprimento de obrigações assumidas pelos requerentes;

Considerando que, nomeadamente, se verificou o desaparecimento de programas especializados de entrevista e debate, de emissões destinadas a públicos infantis, assim como a presença reduzida de programas de natureza cultural e formativa;

Considerando que, de acordo com o disposto artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 237/98, “a renovação das licenças (...) só não é concedida em caso de manifesto e injustificado incumprimento das condições e requisitos de que dependeu a sua atribuição”;

Considerando não poder dar-se por verificado um manifesto e injustificado incumprimento das condições e requisitos de que dependeu a atribuição originária das licenças para o exercício da actividade televisiva aos operadores SIC e TVI;

Considerando a relevância dos órgãos de comunicação social do sector televisivo para o desenvolvimento de uma sociedade livre, justa e solidária e, por outro lado, para o aprofundamento do Estado de direito democrático;

Considerando que os objectivos constantes da ordem jurídica relativos à actividade de televisão pressupõem o estrito cumprimento das obrigações a que os operadores SIC e TVI estão adstritos, em especial nas áreas da programação infantil, cultural e informativa;

O Conselho Regulador da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social delibera:

1. Renovar as licenças para o exercício da actividade de televisão de que são titulares a Sociedade Independente de Comunicação, SA, e a TVI – Televisão Independente, SA, no que respeita aos serviços de programas generalistas designados, respectivamente, por “SIC” e TVI”;

2. Notificar as mesmas entidades da necessidade de adequarem os serviços de programas por elas fornecidos às exigências da Lei da Televisão, assim como aos compromissos que assumiram no âmbito do processo de licenciamento originário e das modificações aprovadas pelo órgão regulador, nos termos a seguir enunciados:

A.

OBRIGAÇÕES DO OPERADOR SIC

O operador SIC está adstrito, no exercício da respectiva actividade:

- a. Ao dever geral de observância do projecto inicialmente aprovado, com as alterações posteriormente aceites, nos termos do art. 19º da Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto;
- b. À observância dos critérios enumerados no art. 11.º, n.º 1, da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro, e reproduzidos no n.º 11.2 do Regulamento do concurso público para o licenciamento dos 3.º e 4.º canais de televisão, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, de 31 de Dezembro de 1990;
- c. Ao cumprimento das obrigações genéricas que lhe sejam impostas pela legislação em vigor, designadamente pela Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, e demais legislação para o efeito pertinente;

E, ainda, a

- d. Emitir uma programação generalista e diversificada, com oferta de géneros diferenciados de programas, dirigidos a vários públicos em diferentes faixas horárias;
- e. Assegurar na sua programação uma ética de antena, incluindo-se neste plano, nomeadamente, o respeito pela dignidade da pessoa humana e outros direitos fundamentais, com protecção, em especial, dos públicos mais vulneráveis; o cumprimento dos horários e programas anunciados, sem recurso a estratégias de contra-programação; e a observância de princípios éticos e deontológicos, sem recurso a justificação baseada nos gostos das audiências ou em razões de mercado;

- f. Emitir uma programação que contribua para a formação e informação do público e para a promoção de língua e cultura portuguesas, tendo em consideração as necessidades especiais de certas categorias de espectadores, entre as quais as crianças e os jovens;
- g. Emitir uma programação que contribua para o desenvolvimento da indústria nacional de produção audiovisual independente;
- h. Contemplar na sua programação os interesses gerais e diversificados do público, incluindo grupos minoritários, étnicos, religiosos, culturais e sociais.

O operador SIC obriga-se, ainda, a:

- i. Emitir um mínimo de três blocos noticiosos diários;
- j. Emitir programas de informação dos sub-géneros debate e entrevista, autónomos em relação aos blocos noticiosos diários, com periodicidade não inferior a semanal;
- k. Emitir, diariamente, programas dirigidos ao público infantil/juvenil, no período da manhã ou da tarde;
- l. Emitir programas de natureza cultural e formativa, nomeadamente, obras de criação documental, teatral, cinematográfica e musical, depois das 23 horas, em horário de audiência não reduzida e com periodicidade regular;
- m. Diversificar os géneros da programação emitida no chamado “horário-nobre” (20h00-23h00).

B.
OBRIGAÇÕES DO OPERADOR TVI

O operador TVI está adstrito, no exercício da respectiva actividade:

- a. Ao dever geral de observância do projecto inicialmente aprovado, com as alterações posteriormente aceites, nos termos do art. 19º da Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto;
- b. À observância dos critérios enumerados no art. 11.º, n.º 1, da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro, e reproduzidos no n.º 11.2 do Regulamento do concurso público para o licenciamento dos 3.º e 4.º canais de televisão, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/90, de 31 de Dezembro de 1990;
- c. Ao cumprimento das obrigações genéricas que lhe sejam impostas pela legislação em vigor, designadamente pela Lei n.º 32/2003, de 22 de Agosto, e demais legislação para o efeito pertinente;

E, ainda, a:

- d. Emitir uma programação generalista e diversificada, com a oferta de géneros diferenciados de programas, dirigidos a vários públicos em diferentes faixas horárias;
- e. Assegurar na sua programação uma ética de antena, incluindo-se neste plano, nomeadamente, o respeito pela dignidade da pessoa humana e outros direitos fundamentais, com protecção, em especial, dos públicos mais vulneráveis; o cumprimento dos horários e programas anunciados, sem recurso a estratégias de contra-programação; e a observância de princípios éticos e deontológicos, sem recurso a justificação baseada nos gostos das audiências ou em razões de mercado;

- f. Emitir uma programação que contribua para a formação e informação do público e para a promoção de língua e cultura portuguesas, tendo em consideração as necessidades especiais de certas categorias de espectadores, entre as quais as crianças e os jovens;
- g. Emitir uma programação que contribua para o desenvolvimento da indústria nacional de produção audiovisual independente;
- h. Contemplar na sua programação os interesses gerais e diversificados do público, incluindo grupos minoritários, étnicos, religiosos, culturais e sociais.

O operador TVI obriga-se, ainda, a:

- i. Desenvolver co-produções nacionais com utilização de criadores, artistas e técnicos nacionais;
- j. Desenvolver co-produções com operadores congéneres, europeus e lusófonos;
- k. Emitir um mínimo de três blocos noticiosos diários;
- l. Emitir programas de informação dos sub-géneros debate e entrevista, autónomos em relação aos blocos noticiosos diários, com periodicidade não inferior a semanal;
- m. Emitir, diariamente, programas dirigidos ao público infantil/juvenil, no período da manhã ou da tarde;
- n. Emitir programas de natureza cultural e formativa, nomeadamente, obras de criação documental, teatral, cinematográfica e musical, depois das 23 horas, em horário de audiência não reduzida e com periodicidade regular;
- o. Diversificar os géneros da programação emitida no chamado “horário-nobre” (20h00-23h00);

p. Transmitir, semanalmente, a Missa Dominical.

Lisboa, 20 de Junho de 2006

O Conselho Regulador da ERC

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