

**Conselho Regulador da
Entidade Reguladora para a Comunicação Social**



**Deliberação
4/PLU-TV/2009**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Pluralismo político-partidário no serviço público de televisão

Lisboa

4 de Novembro de 2009

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 4/PLU-TV/2009

Assunto: Pluralismo político-partidário no serviço público de televisão

1. Os Estatutos da ERC, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, atribuem ao Conselho Regulador a competência para “[p]romover o pluralismo cultural e a diversidade de expressão das várias correntes de pensamento (...)” e para garantir “a efectiva expressão e o confronto das diversas correntes de opinião, em respeito pelo princípio do pluralismo e pela linha editorial de cada órgão de comunicação social” (arts. 7.º, al. a) e 8.º, al. e) dos EstERC).

2. O princípio do pluralismo encontra-se expresso na Lei da Televisão, que estabelece, no art. 9.º, n.º 1, al. c), que “[c]onstituem fins da actividade de televisão, consoante a natureza, a temática e área de cobertura dos serviços televisivos disponibilizados, [p]romover a cidadania e a participação democrática e respeitar o pluralismo político, social e cultural”. No mesmo sentido, o art. 34.º, n.º 2, al. b), daquele diploma estabelece, como uma das obrigações gerais dos operadores de televisão que explorem serviços de programas televisivos generalistas, o dever de “[a]ssegurar a difusão de uma informação que respeite o pluralismo, o rigor e a isenção.”

3. As referências ao pluralismo na televisão, constantes da legislação aplicável, distinguem, de *forma qualitativa*, as obrigações do Serviço Público de Televisão das dos operadores privados. Com efeito, especificamente sobre os meios de comunicação social do sector público, o n.º 6 do artigo 38.º da Constituição da República Portuguesa impõe que seja assegurada a “possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião”.

4. Este dever qualificado de respeito do pluralismo por parte do Serviço Público de Televisão é ainda consagrado no art. 51.º, n.º 2, al. c), da Lei da Televisão, que determina que “[à] concessionária incumbe, designadamente, [p]roporcionar uma informação isenta, rigorosa, plural (...)” e no Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, celebrado no dia 25 de Março de 2008 (cláusula 5.ª, n.ºs 1 e 2, als. e) e f)).

5. O Conselho Regulador não identifica a expressão “pluralismo político” com “pluralismo político-partidário”. Numa sociedade aberta, a avaliação do pluralismo na sua expressão mais lata não se restringe ao pluralismo estritamente político-partidário, abrangendo outros protagonistas e outras dimensões – política, económica, social, cultural e cívica. Além disso, deve incluir, para além do operador público, os serviços de programas generalistas de acesso não condicionado dos operadores privados. A análise mais geral do pluralismo consta do Relatório de Regulação, apresentado anualmente pela ERC à Assembleia da República.

6. De qualquer modo, o Conselho Regulador entende que a dimensão político-partidária do pluralismo no operador público deve merecer uma atenção particular.

7. Como tal, em Maio de 2007, pouco mais de um ano decorrido sobre a tomada de posse do Conselho Regulador, e após reflexão e estudo aprofundado de soluções praticadas por outros reguladores, foi criado um *plano de avaliação do pluralismo político-partidário no serviço público de televisão*.

8. O plano nasceu da necessidade de dar resposta consistente e fundamentada às queixas oriundas de partidos políticos, alegando quebra do pluralismo no tratamento de actividades partidárias e governamentais.

9. A apreciação de tais queixas levou o Conselho Regulador a concluir que as avaliações casuísticas poderiam por vezes conduzir a soluções pouco justas, tornando evidente a necessidade de uma análise sistemática e estendida no tempo. A criação do

plano de avaliação do pluralismo político-partidário nasceu, pois, da necessidade de encontrar uma solução que fosse além da apreciação pontual de casos isolados.

10. O plano foi apresentado aos partidos políticos com representação parlamentar, em reunião realizada na ERC. Em reuniões separadas, foram também ouvidos a Direcção de Informação da RTP e, em representação do Governo, o Ministro dos Assuntos Parlamentares. Nessas reuniões, o projecto de avaliação foi detalhadamente exposto, incluindo o visionamento de exemplos de peças abrangidas, tendo sido solicitadas aos presentes sugestões para melhoria do modelo.

11. Em Março de 2008, foi publicado o primeiro Relatório do pluralismo político-partidário, relativo ao último quadrimestre de 2007.

12. Em Julho de 2009, o Conselho Regulador divulgou o *Relatório do pluralismo político-partidário no serviço público de televisão, relativo ao ano de 2008*. Este relatório abrange a informação diária e não diária – programas de debate, entrevista e comentário político – dos serviços de programas RTP1, RTP2, RTPN, RTP Madeira e RTP Açores.

13. Os dados obtidos de 2008, juntamente com os de 2007, proporcionam elementos suficientemente expressivos, permitindo que deles se extraiam algumas ilações consolidadas.

14. Foi, por isso, aprovado pelo Conselho Regulador, no passado dia 22 de Julho de 2009, um *projecto de deliberação*, na qual eram referidos os principais pontos negativos apurados no Relatório de pluralismo político-partidário em 2008.

15. Tendo os directores dos diferentes serviços de programas da RTP sido notificados do referido projecto de deliberação, para efeitos de audiência prévia dos interessados, nos termos dos artigos 100.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo, o director de informação da RTP, José Alberto Carvalho, apresentou a

respectiva pronúncia, a qual foi, nos termos da lei, tida em consideração na presente deliberação.

16. Analisem-se, ainda que brevemente, as principais observações da RTP ao referido projecto de deliberação.

A RTP critica que a ERC recorra a “um modelo de representação noticiosa que decorre de valores-referência no mínimo subjectivos, aos quais não devemos atribuir um carácter absoluto, muito menos quando utilizamos técnicas de amostragem estatística (...)”. Contrariamente ao suposto pela RTP, não se deve estabelecer uma relação entre os valores-referência e o método de amostragem, uma vez que os dados são relativizados em função do erro amostral. Acresce que os relatórios da ERC incluem um anexo estatístico detalhado com informação sobre a amostra, sendo também feita uma advertência quanto à margem de erro para um intervalo de confiança de 95%.

17. No que respeita ao entendimento da RTP de que o modelo de avaliação do pluralismo político-partidário “pode conduzir ao esquecimento das questões de actualidade, da vida interna dos partidos, da própria estratégia interna de cada partido e a capacidade que tem ou não para lidar com os factos novos”, cabe salientar que tais questões não foram descuradas no relatório – e na presente deliberação –, uma vez que os dados se reportam a um período suficientemente largo – um ano - permitindo ao operador realizar a cobertura jornalística da actualidade político-partidária sem constrangimentos ditados por uma temporalidade mais restrita.

18. Acresce que os dados são complementados por variáveis de contexto e também por informação relativa aos principais acontecimentos político-partidários do período a que se referem. Como a RTP bem sabe, são considerados na avaliação os acontecimentos que podem explicar tendências identificadas no relatório. Aliás, no decorrer da análise a RTP foi auscultada sobre determinados dados.

19. Relativamente às “reservas [da RTP] sobre [o] mecanismo de ‘presenças’ e ‘tempo’ (air time) para aferir do pluralismo”, o Conselho Regulador considera que não assiste razão ao operador, uma vez que o mecanismo de contabilização de presenças é da maior fiabilidade. Trata-se de um indicador de aplicação objectiva, que se limita a identificar, no discurso jornalístico, a referência ou a presença do governo e dos partidos ou seus representantes. A análise da duração total, ou da duração média das peças, nunca entra em relação directa com os valores-referência, servindo apenas para contextualizar essa informação.

20. A RTP alega que é “pouco adequado que a ERC considere que a inclusão de outros actores políticos como os autarcas e as forças sindicais só seja possível [no] relatório anual de actividade dos diversos operadores numa perspectiva ‘mais ampla de pluralismo’.” A RTP afirma ainda que tem “sérias dúvidas sobre a adequação da codificação de alguns actores políticos, designadamente os autarcas, uma vez que a sua intervenção é, frequentemente, interpeladora do governo”.

21. Quanto a estes pontos, cabe esclarecer que a inclusão de outros actores políticos, como autarcas e forças sindicais, é tida em conta no relatório do pluralismo político-partidário, e não apenas no relatório anual. Com efeito, é registada a presença das várias forças sociais, sempre que a sua intervenção se refira ao governo e aos partidos políticos, o que acontece na maioria dos casos. Assim sendo, a presença destas forças sociais é também contabilizada nas notícias da amostra em que se verifique uma interacção com o governo e/ou os partidos políticos, conforme identificado na Fig. 13 do Relatório do pluralismo político-partidário de 2008 (p. 14).

22. No que se refere à codificação dos actores políticos, entende-se que não assiste razão à RTP, uma vez que não se verifica qualquer subjectividade: a análise centra-se, como sempre, no “conteúdo manifesto” da notícia. Assim, por exemplo, se um autarca é apresentado na notícia na qualidade de presidente da câmara x, sem referência ao partido a que pertence, e o enfoque da peça se centra nas políticas dessa autarquia, é codificado como “Autarca”, sem identificação partidária. Se, pelo contrário, esse

autarca é apresentado também como militante do partido x, que se pronuncia sobre a actividade do governo ou sobre a actividade de um partido, então é codificado como presença do partido x. Isto significa que se a intervenção do autarca for interpeladora do governo, a sua presença é sempre contabilizada, ou na qualidade de autarca e/ou na de membro do partido ao qual é associado pelo operador.

23. Quanto à solicitação da RTP, de introdução de uma “nova variável” no modelo de avaliação destinada a identificar se o governo é ou não objecto de crítica ou contestação, o operador defende que esta “não deveria limitar-se à análise na mesma peça”, uma vez que “um jornal deve ser entendido como um todo e, regra geral, essa crítica ou contestação é apresentada em peças diferentes.” Contrariamente à convicção da RTP, a nova variável não se limita à análise na mesma peça, uma vez que todo o alinhamento do noticiário é sujeito ao mesmo critério. Logo, se num alinhamento, surge uma sequência de peças sobre o mesmo assunto, observa-se e regista-se o contraditório político dentro da sequência, uma vez que são registadas e quantificadas as peças que contêm crítica e as que não contêm.

24. A RTP manifesta discordância relativamente ao facto de, na avaliação do pluralismo político-partidário, se “decomporem” os valores-referência pelos diferentes partidos da oposição com assento parlamentar, uma vez que “estamos na presença de uma nova regra em que a cada novo ponto percentual de votos corresponde, grosseiramente, um ponto percentual das notícias político-partidárias na RTP.” Não assiste razão ao operador, uma vez que se trata de *valores-referência* que visam servir, precisamente, como referência quanto à representação dos diferentes actores político-partidários. Como se verá *infra*, o Conselho Regulador apenas se pronuncia negativamente quando os valores apurados se afastam *manifestamente* dos valores-referência. Acresce que o modelo sugerido pela RTP – no sentido de se contabilizar a oposição como um todo – seria necessariamente redutor, uma vez que bipolarizaria governo e oposição, ignorando a diversidade do sistema político-partidário português e escamoteando valores que devem ser conhecidos.

25. A RTP compara ainda o modelo adoptado pelo Conselho Regulador da ERC com o método adoptado pelo Conseil Supérieur de l'audiovisuel – CSA- (França), alegando que este apresenta “um documento simples, sem qualquer comentário introduzido”. Quanto a esta observação, não sendo este o momento e o espaço adequado para discutir e comparar modelos de regulação praticados por outros reguladores, sempre se dirá que o modelo de avaliação do pluralismo político-partidário praticado pela ERC mereceu amplo acolhimento por parte de entidades congéneres no seio da EPRA – organismo que agrupa os reguladores europeus de *media* - entre outros, o Consell de l'Audiovisual de Catalunya -CAC- (Espanha) e a Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – AGCOM- (Itália), encontrando-se o regulador francês a rever o seu próprio modelo num sentido que o aproxima do modelo da ERC. Porém, ainda que assim não fosse, a ERC trabalha com a realidade portuguesa, não se encontrando limitada pelas práticas e métodos de entidades suas congéneres.

26. No que respeita à ausência do CDS no programa Grande Entrevista, em 2008, o Conselho Regulador atendeu à justificação apresentada pela RTP de que “na sequência do Congresso do CDS que reelegeu Paulo Portas, a RTP convidou o líder do partido para a Grande Entrevista” e que, tendo a entrevista estado agendada para o dia 18 de Dezembro, foi adiada a pedido do dirigente centrista.

Assim sendo, nos termos dos artigos 7.º, al. a) e 8.º, al. e) dos Estatutos da ERC, anexos à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, o Conselho Regulador da ERC delibera:

- a. Sublinhar o empenho manifestado pela RTP em trabalhar com a ERC no aperfeiçoamento do modelo de avaliação do pluralismo político-partidário.
- b. Assinalar como **positivo**, quanto à informação diária da **RTP1, RTP2, RTPN e RTP Madeira**, emitida em 2008, que os valores relativos à presença do Governo (conjuntamente com o PS, nos três primeiros serviços de programas), e do Governo Regional da Madeira, conjuntamente com o PSD, no último), se

encontram **próximos, com ligeiras oscilações quantitativas e de sentido, dos valores-referência**, claramente aceitáveis, nos quatro serviços de programas.

- c. Assinalar como **positivo** que os valores relativos à presença da Oposição Parlamentar, em conjunto, na informação diária da **RTP1, RTP2, RTPN e RTP Madeira**, se encontram **próximos, com ligeiras oscilações quantitativas e de sentido, dos valores-referência**, claramente aceitáveis, nos quatro serviços de programas.
- d. Assinalar como **positiva** a representação das diferentes forças político-partidárias na generalidade dos programas de **informação não diária** da RTP2, RTPN e RTP Açores, em 2008.
- e. Assinalar como **negativo** que na informação diária da RTP 1, RTP2 e RTPN a **presença do PSD** se encontre **manifestamente abaixo dos valores-referência**, tendência já identificada em 2007.
- f. Assinalar como **negativa** a presença residual, na **informação diária da RTP1, RTP2 e RTPN**, dos partidos da oposição sem representação parlamentar.
- g. Considerar **negativas** a **ausência**, no ano de 2008, de representantes do **CDS/PP**, do **PEV** e de **partidos sem representação parlamentar** e a presença reduzida de representantes do **PCP** e do **BE**, no programa *Prós e Contras*, com repercussão na RTPN, onde as emissões analisadas foram reexibidas.
- h. Considerar **negativa** a ausência, em 2008 tal como em 2007, da representação de diferentes correntes e sensibilidades políticas e ideológicas nos **programas de comentário político** na **RTP1**, com repercussão na RTPN e na RTP Madeira, dada a reexibição, nesses serviços de programas, dos programas deste género.

- i. Considerar **negativo**, relativamente à informação diária na **RTP Açores**, que os valores relativos à presença do Governo Regional dos Açores (conjuntamente com o PS Açores) se encontrem manifestamente **acima dos valores-referência**, enquanto os valores relativos à presença da Oposição Parlamentar dos Açores, em conjunto (coligação PSD/CDS Açores), se encontram **abaixo dos valores-referência**. Assinala-se no entanto como **positivo** o facto de em 2008 – ano de eleições para a Assembleia Legislativa Regional dos Açores – se assistir a uma tendência de aproximação aos valores-referência, comparativamente a 2007.

- j. Considerar **negativo** que no programa *Estado da Região*, da **RTP Açores**, a presença de protagonistas político-partidários se tenha limitado a membros do Governo Regional.

- k. Considerar **negativa a ausência**, nas peças analisadas da **informação diária** da **RTP Madeira**, dos partidos sem representação na Assembleia Legislativa Regional.

- l. Considerar **negativa a ausência**, na **RTP Madeira**, no programa *Debate Político*, de representantes de dois partidos com representação parlamentar – MPT e PND.

- m. Considerar **negativa**, na **RTP Madeira**, a **ausência** de representação de diferentes correntes e sensibilidades político-partidárias e ideológicas no programa *Tem a Palavra*, limitado, em 2008, a dois comentadores identificados com apenas duas dessas correntes político-partidárias e ideológicas.

- n. **Instar** a RTP a cumprir com maior rigor, nos serviços de programas acima identificados, o pluralismo político-partidário, em particular no que respeita à representação dos partidos políticos, com e sem representação parlamentar, cujos valores mais se afastam dos valores-referência definidos pela ERC.

Lisboa, 4 de Novembro de 2009

O Conselho Regulador

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