

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

**Deliberação
118/2013 (OUT)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Proposta à Assembleia da República de medida legislativa sobre
debates eleitorais, nos termos do artigo 25.º dos Estatutos da
ERC**

Lisboa
23 de abril de 2013

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 118 /2013 (OUT)

A democracia representativa requer competição entre os atores que se propõem ao desempenho de funções eletivas. No período eleitoral, torna-se particularmente importante o papel dos meios de comunicação social enquanto mediadores e veículos de informação, dado que, na maioria das vezes, é através deles que os cidadãos conhecem as propostas dos candidatos e formam as suas convicções. Os debates eleitorais, difundidos pela televisão e pela rádio, são momentos privilegiados para dar a conhecer, não apenas as propostas eleitorais das diferentes candidaturas, como os próprios candidatos, colocados numa situação de combate político por excelência. Nesta medida, os debates eleitorais constituem uma dimensão do direito dos cidadãos a ser informados.

Há um conjunto de pesquisas académicas que se debruçam sobre o debate político em televisão, entendido como «um recurso de relevo para motivar, mobilizar e votar» (Espírito Santo, 2012, p. 135). Aquele «constitui-se como um espaço privilegiado no plano de apresentação e discussão da mensagem eleitoral. É ainda no palco do debate televisivo que se enunciam as ideias-força, se promovem desempenhos e se procura dar cor aos tons nem sempre atrativos da realidade política» (Espírito Santo, 2012, p. 138).

É inegável que também os debates políticos promovidos e difundidos na rádio se afiguram relevantes como recurso do esclarecimento dos cidadãos, sobretudo nas eleições autárquicas, em que as antenas locais desempenham um papel insubstituível no acompanhamento dos candidatos aos diferentes órgãos autárquicos.

As leis eleitorais dispõem que quaisquer órgãos de comunicação social, públicos e privados, que façam cobertura da campanha eleitoral, devem respeitar o princípio de não discriminação entre as diversas candidaturas a uma eleição, o que decorre, também, do estabelecido na alínea b) do n.º 3 do artigo 113.º da Constituição da República Portuguesa, que determina que «[a]s campanhas eleitorais regem-se pel[a] (...) igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas».

Este princípio, que se aplica, ainda que com intensidade diferenciada, aos períodos da pré-campanha e da campanha eleitoral, tem, necessariamente, repercussões na configuração e planeamento dos debates eleitorais. Porém, tratando-se de um princípio geral e abstrato, que não é concretizado em qualquer ato legislativo ou regulamentar, dele são feitas divergentes, e mesmo contraditórias, interpretações quanto ao seu alcance e materialização.

1. Princípio da igualdade de tratamento nas eleições legislativas de 2011

As últimas eleições legislativas, que ocorreram em junho de 2011, demonstraram com acuidade que diferentes entidades fazem uma avaliação distinta da aplicação aos debates eleitorais do princípio da igualdade de tratamento das candidaturas.

Na altura, a ERC aprovou três decisões individualizadas dirigidas à RTP, SIC e TVI, tendo previamente, em 20 de abril de 2011, emitido um Comunicado sobre a campanha eleitoral, que tinha por destinatários os órgãos de comunicação social em geral.

As decisões individualizadas foram antecedidas de projetos de decisão, notificados aos Diretores de Informação e Presidentes do Conselho de Administração dos operadores de televisão. Foi realizada uma audiência oral de interessados, no dia 3 de maio de 2011, na qual participaram representantes da RTP, da SIC e da TVI.

Na sequência da audiência oral de interessados, os três operadores chegaram a um acordo e elaboraram um plano de debates e entrevistas. Este acordo foi comunicado à ERC, tendo esta Entidade entendido que o mesmo acautelava, de forma suficiente, a exequibilidade do princípio da igualdade de tratamento das diferentes candidaturas, refletindo as preocupações do Conselho Regulador plasmadas nos projetos de decisão individualizada notificados aos operadores. Ainda assim, a ERC sensibilizou os diretores de Informação da RTP, SIC e TVI para, de forma constante e progressiva, aprofundarem o equilíbrio e a igualdade na cobertura jornalística do período eleitoral e, no exercício da sua autonomia e liberdade editoriais, reforçarem as iniciativas enunciadas no plano.

Nesse plano de debates e entrevistas, era previsto que a RTP promoveria, na RTP 1, um debate conjunto, com a duração aproximada de 90 minutos, entre as sete candidaturas sem representação parlamentar, que se apresentaram a, pelo menos, quinze círculos eleitorais. Este critério, que excluía as candidaturas que concorressem a menos círculos, foi aplicado noutros pontos do plano.

Ficou ainda acordado que a RTP promoveria, no espaço de informação “Hoje”, na RTP 2, uma entrevista a um representante de todas as candidaturas e, no “Jornal da Tarde” da RTP 1, uma entrevista a um representante de cada uma das sete candidaturas que se apresentaram a, pelo menos, quinze círculos eleitorais. A SIC e a TVI promoveriam, nos seus serviços noticiosos da hora do almoço, uma entrevista a um representante de cada uma das sete candidaturas. A RTP 1, a SIC e a TVI – cada uma –, nos respetivos espaços noticiosos das 20 horas, apresentariam uma peça sobre as entrevistas, com uma duração estimada em cerca de 90 segundos.

Ainda que este plano de entrevistas e debates tenha sido considerado adequado pela ERC, tanto os tribunais como a CNE vieram a pronunciar-se no sentido de que, naquelas eleições, os operadores de televisão não cumpriram o dever de dar igual tratamento às diferentes candidaturas.

Com efeito, tendo sido interposto procedimento cautelar pelo MEP contra a RTP, SIC e TVI, o 2.º juízo de competência cível do Tribunal Judicial de Oeiras, no Processo 6084/11.9TBOER, determinou a organização por aqueles serviços de programas de «debates televisivos na modalidade de frente a frente, visando a participação de um representante do MEP e de participantes das restantes forças e partidos políticos concorrentes às eleições legislativas de 5 de junho de 2011, na medida em que cada um destes últimos assim o deseje».

Semelhante decisão foi tomada no processo 3888/11.6TBOER, pelo 5.º juízo cível daquele Tribunal, relativamente a uma providência cautelar interposta pelo PCTP/MRPP.

Em sequência dessas providências cautelares, os diretores de Informação da RTP, SIC e TVI acordaram a realização de debates frente a frente entre o representante do MEP e o representante do MRPP e representantes de todos os partidos que aceitaram participar nos mesmos. Nenhum dos partidos com assento parlamentar (com exceção da CDU no caso dos debates com o PCTP/MRPP) manifestou interesse em participar nos debates frente a frente que foram distribuídos pelos serviços de programas RTP1, RTP2, SIC e TVI.

Ainda que tenham acatado as decisões judiciais, os diretores de Informação daqueles serviços de programas televisivos afirmaram, a 1 de junho de 2011, num texto conjunto, tornado público nos serviços noticiosos da noite, a sua discordância em relação às mesmas, por considerarem não ter sido respeitada a autonomia e liberdade editoriais. Argumentaram ainda que, sendo generalizada essa interpretação legal do princípio da não discriminação, «tal levaria a que, por exemplo, nessas eleições tivessem de ser organizados 136 debates entre todos os partidos concorrentes.» Segundo os mesmos responsáveis, «este precedente levará ao fim dos debates frente a frente em próximos atos eleitorais porque não se vislumbra nem útil nem razoável nem exequível a organização de tantos frente a frente».

É de referir que estas decisões do Tribunal Judicial de Oeiras são consentâneas com o entendimento que a jurisprudência dominante faz do princípio da igualdade de tratamento das diferentes candidaturas a um ato eleitoral. Veja-se, a título de exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 4 de outubro de 2007 (Processo 07P0809), que, a propósito da realização de debates entre os candidatos a eleições autárquicas, numa estação de rádio, defende que «a lei quer que todos os concorrentes sejam tratados por igual, e isto porque quer que os cidadãos sejam esclarecidos igualmente de todas as propostas eleitorais, para poderem votar o mais livre, consciente e informadamente possível», e que «se essa possibilidade é dada a uns e negada a

outros, sempre se pode dizer que há uns que são privilegiados e outros que são discriminados, assim se fazendo tábua rasa do princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação, princípios que, como vimos, são estruturantes do nosso sistema constitucional».

Já a CNE, debruçando-se sobre as mesmas eleições legislativas, concluiu, na sua reunião de 15 de maio de 2012, que os operadores de televisão, nos debates que realizaram, não deram as mesmas oportunidades de participação a todas as candidaturas, pelo que concluiu pela existência de indícios da violação do Decreto-Lei n.º 85-D/75, de 26 de fevereiro, remetendo o processo aos Serviços do Ministério Público.

Ainda assim, encontra-se jurisprudência em sentido contrário. Veja-se, a este propósito, uma sentença do *supra* referido Tribunal Judicial de Oeiras (processo 3854/11, concluído em 23/05/2011), relativa a uma providência cautelar não especificada instaurada pelo MEP contra a RTP, SIC e TVI, na qual era requerido que estes operadores fossem intimados a absterem-se de transmitir quaisquer debates televisivos entre os líderes dos partidos com assento parlamentar sem que estivesse garantido um modelo de debates com os restantes partidos. O Tribunal julgou extinta a instância, por inutilidade superveniente da lide, uma vez que os debates em crise já tinham sido transmitidos. Porém, nesta sentença, valorizou o facto de o princípio da igualdade de tratamento não poder ser tido como absoluto e de se dever ter em conta que a Constituição também reconhece, para efeitos do tempo de antena, que o tratamento dos partidos políticos se encontra dependente da sua relevância e representatividade.

2. Problemática

No final de 2012, os operadores de televisão, perante a aproximação de novos atos eleitorais, vieram reiterar a intenção de não promover a organização e transmissão de debates televisivos entre os candidatos. Defendem que o quadro legislativo é antigo e está desajustado da realidade política e social do País, condiciona a liberdade e o papel dos *media* numa sociedade democrática, conflitua com a legislação geral e setorial que regula a atividade jornalística e é pouco claro, dando lugar a interpretações subjetivas e a decisões judiciais diferentes para casos iguais. Apresentam ainda argumentos de ordem pragmática, alegando que seria impossível respeitar o entendimento que a CNE e alguns tribunais fazem do princípio da igualdade, por falta de tempo útil de emissão para a transmissão dos debates.

Esta possibilidade de não virem a ser realizados debates eleitorais, na televisão e, eventualmente, na rádio, preocupa, naturalmente, a ERC. Sendo os debates eleitorais um importante instrumento do esclarecimento dos cidadãos, a sua não realização compromete o direito daqueles a

ser informados. Ainda que seja a CNE a dispor de poderes próprios de fiscalização do exercício da atividade da comunicação social durante o período eleitoral em sentido lato, que compreende os períodos de pré-campanha e de campanha eleitoral, a ERC não pode ignorar as suas atribuições de vasto alcance em matéria de pluralismo e as suas competências relativas ao direito à informação.

Por conseguinte, no final de 2012, o Conselho Regulador da ERC encetou contactos institucionais com a CNE no sentido de encontrar pontos de convergência na abordagem dos princípios legais e constitucionais vigentes que regulam a cobertura jornalística dos atos eleitorais, consciente, todavia, ainda que qualquer consenso obtido neste contexto não vincula, naturalmente, o poder jurisdicional.

3. Alteração do quadro legislativo

Neste quadro, entende a ERC que se deve proceder a uma alteração legislativa, no sentido de serem criadas regras que respeitem o princípio constitucional da igualdade de tratamento das candidaturas, promovendo a sua melhor densificação e harmonização com outros valores que também detêm tutela constitucional, desde logo, a liberdade editorial dos jornalistas e dos órgãos de comunicação social. Esta liberdade deve ser entendida como compreendendo a autonomia de o órgão de comunicação social determinar que conteúdos difunde e traduz-se na impossibilidade de, salvo os casos previstos na lei, a Administração ou qualquer órgão de soberania impedir, condicionar ou impor a difusão de quaisquer conteúdos.

Cabe apontar um conjunto de circunstâncias sobre as quais se deve refletir e que, na perspetiva da ERC, motivam e justificam a alteração do quadro legislativo.

a) Uniformização e sistematização das leis eleitorais

Os diferentes diplomas que regulam os atos eleitorais adotam abordagens distintas quanto ao princípio da igualdade de tratamento das candidaturas, nomeadamente no que respeita aos regimes sancionatórios, uma vez que em alguns é feita uma criminalização do ilícito eleitoral e noutros o legislador optou por instrumentos sancionatórios de natureza contraordenacional. Estas disparidades fragilizam a coerência e unidade das diversas leis eleitorais, dificultam a sua interpretação e colocam problemas de proporcionalidade, equilíbrio e justiça relativa das medidas sancionatórias, não garantindo a sua eficácia preventiva. Verifica-se ainda alguma indefinição quanto às regras a aplicar no período de pré-campanha eleitoral, pelo que os diferentes atores se confrontam com uma certa insegurança jurídica na interpretação e aplicação da lei.

Aliás, esta necessidade específica de uniformização e sistematização das leis eleitorais foi já suscitada pelo Provedor de Justiça, na Recomendação n.º 9/B/2005, dirigida ao Presidente da Assembleia da República, em 21 de julho de 2005. Aí destacou que «exemplo bem flagrante» desta necessidade se verifica nas infrações eleitorais constantes dos diferentes diplomas, as quais traduzem «juízos ético-jurídicos bastante díspares, designadamente na moldura penal, que escapam a qualquer tentativa de explicação valorativa.»

b) Evolução do sector da comunicação social

Já num outro plano cabe refletir sobre as condições atuais do exercício da atividade da comunicação social, significativamente diferentes da realidade então vivida por altura da aprovação, na década de 1970, de diplomas eleitorais.

Particularmente no caso da atividade de televisão, multiplicou-se a oferta de serviços de programas, de natureza diversa, distribuídos através de diferentes plataformas. O cenário português contempla ainda algumas particularidades, como sejam a da escassa oferta de serviços de programas através da plataforma TDT e da elevada adesão da população à televisão por subscrição. Neste último caso, os dados mais recentes indicam que cerca de 80% das famílias portuguesas beneficiam deste serviço¹, o que constitui uma das mais elevadas taxas de penetração na Europa.

Este dado deve ser conjugado com o declínio das audiências dos serviços de programas generalistas *free to air* e o incremento das audiências dos canais por subscrição, nomeadamente os informativos. Mutaçãõ esta que aponta para a necessidade de ser ponderado o potencial dos serviços de programas de acesso não condicionado com assinatura, especialmente os temáticos informativos, no esclarecimento e debate político.

Consequentemente, quando se trata de garantir hoje o princípio de não discriminação entre as diversas candidaturas a uma eleição, convirá ter um olhar mais abrangente sobre a oferta de televisão nas diversas plataformas, gratuitas e pagas, que promovem a sua difusão. Se essa atenção incidir apenas sobre uma parte, ignorando-se o todo, corre-se o risco de ferir com gravidade as finalidades a alcançar através da garantia constitucional de tal princípio.

c) Obrigações diferenciadas dos serviços de programas

¹ Relatório da Anacom «Serviço de televisão por subscrição. Informação estatística. 3º trimestre de 2012», no qual se lê que, «tendo em conta que o número de alojamentos familiares clássicos inclui alojamentos de residência habitual e alojamentos de uso sazonal ou residências secundárias, é também relevante aferir a penetração do serviço tendo por base o número de famílias clássicas. Tendo em conta este agregado, a penetração é de 78,8 assinantes por cada 100 famílias clássicas.»: http://www.anacom.pt/streaming/3T2012servTVsubscricao.pdf?contentId=1143782&field=ATTACHED_FILE

Apesar de existirem obrigações comuns de pluralismo informativo a todos os serviços de programas televisivos (artigo 9.º da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido), mesmo aos privados e apenas distribuído em plataformas pagas, a ERC considera que esta obrigação deve ser configurada em moldes distintos dos deveres da concessionária do Serviço Público de Televisão. Especificamente sobre os meios de comunicação social do setor 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». O dever qualificado de respeito do pluralismo por parte do Serviço Público de Televisão é ainda consagrado no artigo 51.º, n.º 2, alínea c), da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, que determina que «[a] concessionária incumbe, designadamente, [p]roporcionar uma informação isenta, rigorosa, plural (...)», assim como 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, alíneas e) e f)).

Por outro lado, é possível sustentar-se que o princípio pluralista vincula em primeira linha os serviços de programas televisivos *free to air* bem como os canais generalistas, mas não está excluída a sua validade relativamente àqueles que são distribuídos através de plataformas pagas ou os canais temáticos. Com efeito, os serviços de programas licenciados portugueses, contrariamente aos que são apenas objeto de autorização, utilizam um bem do domínio público, que lhes é atribuído mediante uma licença que pressupõe o acatamento de especiais obrigações e compromissos.

Entende a ERC que este «escalonamento» deve ser assumido em alteração legislativa às leis eleitorais, naturalmente sem comprometer o núcleo essencial do comando constitucional que impõe a não discriminação das candidaturas.

Também no que respeita à rádio, e apesar de obrigações transversais a todos os serviços de programas radiofónicos (cfr. artigo 32.º da Lei da Rádio), a concessionária do serviço público tem obrigações específicas quando à promoção de uma informação plural, que garanta a cobertura noticiosa dos principais acontecimentos nacionais e internacionais (cfr. artigo 49.º da Lei da Rádio). Esta circunstância deve refletir-se na avaliação do respeito do princípio da igualdade de tratamento das diferentes candidaturas.

d) Ponderação entre as obrigações de pluralismo e a autonomia editorial

Será ainda importante aprofundar o argumento relativo à ponderação entre as obrigações de pluralismo e os direitos dos jornalistas. Com efeito, os órgãos de comunicação social têm reclamado um maior reconhecimento do designado «critério editorial» em períodos eleitorais e, em concreto, na configuração dos debates televisivos entre os candidatos, sentindo que interpretações

literais do princípio da igualdade consubstanciam uma interferência lesiva da sua autonomia editorial.

A autonomia editorial, na génese da produção informativa, materializa-se numa cadeia de decisões que envolvem uma dinâmica de inclusão e de exclusão de matérias-primas informativas, processo que os investigadores designam de *gatekeeping*. As notícias são, aliás, definidas como aquilo que os jornalistas e as organizações noticiosas ajuízam como correspondendo ao que é digno de ser noticiado, reconhecendo-se que é este «saber de reconhecimento» que singulariza o jornalismo como profissão (Ericson, Baranek e Chan, 1987). A seleção noticiosa é, além disso, instrumental em relação à identidade e linha editorial de um determinado meio de comunicação social, habitualmente enquadradas entre um ideal de referência e uma orientação mais popular.

O processo de avaliação da relevância e do interesse jornalísticos é guiado por uma compreensão dos valores noticiosos, que funcionam como um sistema de critérios usados para decidir sobre a publicação de uma notícia e os ângulos de abordagem das peças informativas (J. Palmer, 2000, p. 45). Ainda que não exista uma definição única de valores-notícia e se considere que estes variam de acordo com o meio de comunicação, o contexto cultural e geográfico e o tempo histórico (Deirdre O'Neill e Tony Harcup, 2009, p. 161), os estudos apontam, igualmente, algumas similitudes nos critérios noticiosos mobilizados pelos jornalistas de diferentes meios e realidades sociais e culturais na seleção noticiosa. Um dos fatores de noticiabilidade partilhados por estes profissionais consiste na valorização dos tópicos noticiosos de acordo com a posição ocupada pelos protagonistas na hierarquia social, na convicção de que as ações das «pessoas de elite» ou das «elites de poder» se revestem de maiores consequências para os destinos de uma comunidade (O'Neill e Harcup, 2009, p. 165) e, por conseguinte, melhor corresponderão aos interesses, necessidades e expectativas informativas do público. É inequívoco que as sociedades revelam dinâmicas de poder que as representações mediáticas acabam por reproduzir.

A variação das interpretações do princípio da igualdade hétero-impostas aos meios de comunicação social acarreta para estes indeterminação e insegurança, que, em última análise, atinge a sua autonomia, o que uma clarificação legislativa contribuirá para ultrapassar.

O que está em causa, em nosso entender, é a ponderação entre realidades de igual dignidade constitucional, uma vez que, conforme resulta da interpretação conjugada dos artigos 37.º e 38.º da Constituição portuguesa, a Constituição protege especificamente a atividade dos meios de comunicação social como veículos da liberdade de expressão e de informação. Uma das dimensões fundamentais da liberdade de radiodifusão consiste na liberdade de conformação da programação, sendo esta definida de acordo com as ideias de criatividade e de trabalho editorial ou redatorial (Jónatas Machado, 2002). Por isso, a liberdade de programação deve entendida como

direito de defesa contra o Estado e através dele, sendo proibidas todas as interferências estaduais diretas e indiretas, manifestas ou subtis, oficiais ou não oficiais, na seleção e conformação do conteúdo da programação ou de um programa particular.

4. Conclusão

Tudo ponderado, a ERC, nos termos do artigo 25.º, n.º 1, dos seus Estatutos, propõe à Assembleia da República as seguintes medidas de alteração do quadro legislativo eleitoral, com reflexo particular na questão dos debates eleitorais:

1. Uniformização e sistematização das regras de cobertura jornalística dos atos eleitorais, bem como das respetivas sanções;
2. Enunciar o princípio da igualdade de tratamento das candidaturas na cobertura jornalística dos vários atos eleitorais, que deverá ser concretizado a partir da ponderação entre o princípio da não discriminação e a liberdade editorial dos órgãos de comunicação social;
3. Tendo em conta a dificuldade de o legislador prever em detalhe as circunstâncias de cada ato eleitoral, remeter a definição de modelos concretos de realização dos debates eleitorais para regulamento de autoridade administrativa independente, que deverá concretizar os princípios acolhidos pelo legislador em conformidade com a Constituição.

Lisboa, 23 de abril de 2013

O Conselho Regulador,

Carlos Magno

Alberto Arons de Carvalho

Luísa Roseira

Raquel Alexandra Castro

Rui Gomes