

# Audiovisual e interesse público

Manuel José Lopes da Silva<sup>1</sup>

## I. Introdução

A falência do Mercado AV em respeitar os Direitos dos cidadãos a uma boa comunicação, leva a uma reflexão sobre o que é o Interesse Público nessa área.

Académicos e Associações Cívicas estabeleceram os seus quadros de referência, que permitem identificar os valores da sociedade que estão na base daquele Interesse.

Através dos Documentos da EU sobre Política da Comunicação e do Contrato de Concessão do SPTV português podem identificar-se os valores que devem ser respeitados, englobados na Ideia de Interesse Público que referimos.

Verificando-se a necessidade de rever os mecanismos de Regulação, completou-se recentemente uma actualização da Directiva TSF, incidindo mais nas questões da Informação e da Publicidade do que nos problemas dos conteúdos.

Há no entanto uma grande insatisfação dos cidadãos em relação à evolução para uma Sociedade da Informação que, podendo contribuir para a promoção geral da sociedade, pode todavia leva-la a degradar-se.

À Cimeira Mundial para a SI contrapõe-se criticamente uma Sociedade Civil emergente, talvez o facto mais significativo do começo do milénio no domínio da Comunicação.

## II. Interesse público

1. O funcionamento do Mercado Audiovisual exhibe disfunções que têm sido estudadas pela Teoria Económica.

Trata-se das designadas “externalidades” que resultam dos Media induzirem a sociedade ao culto da violência, sexismo e mau gosto, por um lado, mas também da informação ser um “bem de mérito”, ou seja, só é conhecido depois de utilizado.

Além disso o mercado audiovisual não pode proporcionar informação (actualidade,

educação, divertimento) que forme os consumidores para uma convivência cidadã, saudável e enriquecedora, ou seja socialmente responsável.

Um conhecimento comum partilhado, base da comunidade nacional, é alheio aos conteúdos comerciais que recorrem largamente a conteúdos adquiridos no mercado internacional.

A criação de comunidade que o mercado AV é incapaz de resolver, é também condição fundamental para o desígnio político de promover a democracia. Sem o diálogo social isento de constrangimentos económicos, sem concessões ao populismo e à vulgaridade, não é possível falar de verdadeira vivência da democracia.

Por todas estas razões, e com a finalidade de estabelecer uma alternativa ao actual sistema de mercado, foi-se desenvolvendo a convicção de que é importante criar um quadro de referência dos Media que defenda os interesses fundamentais dos cidadãos, embora não sendo por eles directamente explicitado, em torno da ideia de “ Interesse Público”.

2. A dificuldade em abordar a questão do Interesse Público resulta do facto das expectativas da sociedade que o fundamentam não poderem ser expressas pessoalmente.

No entanto é fácil, em certos domínios públicos como o Ensino, a Saúde ou a Segurança Social exprimir tais expectativas até em índices como a percentagem de literacia, as filas de espera nos Hospitais, ou os níveis das pensões de reforma.

E todos sabemos muito bem o que, em termos gerais, podemos beneficiar da actuação global dos sistemas nos domínios referidos.

Quando porém abordamos o problema do Interesse Público no sistema Audiovisual, aí já se revela a dificuldade que referimos, porque se trata de oferecer à sociedade bens intelectuais dificilmente mensuráveis dado o

seu carácter essencialmente intelectual e estético.

No caso do Serviço Público de Rádio e TV ( SPRTV) uma primeira constatação se pode fazer : a sua característica fundamental deve ser a qualidade, surgindo porém imediatamente a questão de saber o que ela é.

Podemos afirmar numa perspectiva alargada, que o Interesse Público de RTV exige que, antes de tudo, a qualidade se oriente pelos valores da sociedade, não só respeitando-os mas sobretudo promovendo-os.

3. Para conhecer os valores que a sociedade persegue com um mínimo de exactidão podemos recorrer aos resultados das investigações dos académicos ou às declarações de intenção das Associações Cívicas. É uma via aceitável para abordar o problema, embora se reconheça que quer os Académicos quer as Associações poderão não ser, nalguns casos, intervenientes desinteressados.

Os investigadores dos media consideram que os valores da sociedade dependem do modelo em que esta se fundamenta, existindo vários modelos identificados: o Autoritário, o Liberal, o da Responsabilidade Social ou o Soviético (também o do Desenvolvimento ou o Participativo segundo Mac Quail).

Cada um dos modelos assenta no seu quadro de valores, mas uma leitura transversal desses quadros permite identificar alguns valores comuns (Rosengren, Carlsson, Tågerud):

- Os Media devem evitar ofender os valores morais e políticos dominantes.

- Ataques inaceitáveis às Autoridades ou ofensas contra os códigos morais são considerados actos criminosos.

- Os Media no seu conjunto devem ser pluralistas e reflectir a diversidade da sociedade, dando acesso aos vários pontos de vista e aos direitos de resposta.

- Os Media devem evitar o que possa induzir ao crime, violência ou desordem civil, ou ofender os grupos minoritários.

- Os Media devem proporcionar uma visão completa e objectiva da sociedade e do mundo.

- Os Media devem dar prioridade nos seus conteúdos à cultura nacional e à linguagem própria.

- Os Media devem dar prioridade, na sua Informação, às notícias relacionadas com os povos em desenvolvimento da sua área geopolítica.

Vemos desde já que há valores de natureza exclusivamente ética e outros de natureza ético-política, que convém examinar com mais detalhe.

Mas a Sociedade Civil, através das Associações Cívicas, também manifesta as suas expectativas acerca do comportamento do AV no respeito pelo Interesse Público.

Uma associação de utentes dos Media, a ACMedia, manifesta como prioritários alguns fins como a protecção dos direitos e interesses dos consumidores dos Media, promover e fazer respeitar os valores humanos, culturais e éticos, fomentar actividades de natureza cívica, cultural e educativa, incrementar a existência de Observatórios de Qualidade, intervir nos Códigos de Conduta, apoiar o desenvolvimento da auto-regulação dos órgãos de comunicação, contribuir para o funcionamento de um verdadeiro SPRTV.

A ACMedia sintetiza em três pontos o quadro de referência para a sua actuação: defesa dos valores humanos e culturais, negociação duma Ética na CS e promoção de Leis adequadas. Face a este quadro de referência das Associações Cívicas e ao anterior proposto pelas instâncias de Investigação, podemos desde já concluir que os actuais sistemas de Comunicação de Massa de base concorrencial propõem conteúdos (programas no caso da RTV) que não só não satisfazem os Interesses dos cidadãos como até, frequentemente, estão contra eles.

### III. Política da Comunicação na EU

4. A política das comunicações de massa definida pela Conferência Ministerial Europeia em Praga e Tessalónica tem como horizonte fundamental o reforço da cidadania numa sociedade democrática.

Sendo um instrumento das políticas nacionais, tem de se fundamentar porém no respeito pelo interesse público, sem o que os Media podem condicionar negativamente a participação cidadã.

Um valor fundamental referido nos documentos da Conferência é o da Liberdade dos Media, sem a qual não há democracia,

e que de alguma maneira assegura outros valores relevantes: o pluralismo de opiniões e a diversidade da comunicação.

É referida várias vezes a importância do respeito pela Declaração dos Direitos do Homem, instrumento político que nos nossos dias defende a dignidade da pessoa humana. Numa linha que promove o desenvolvimento intelectual desta, é frequentemente citada a necessidade do promover a criação artística em cada país como actividade apropriada à afirmação da identidade nacional.

Outro valor frequentemente invocado é o da coesão social, posta frequentemente em cheque por alguma programação. Referem-se sobretudo os programas que incitam à violência gratuita, à pornografia, ao mau gosto ou à intolerância como os que mais atentam contra a solidariedade entre as pessoas.

Por isso se fazem apelos à adopção de políticas de protecção dos Menores que se desenvolvem por várias vias.

5. A primeira via que todos privilegiamos é a da auto-regulação, ou seja, a da adopção de critérios de auto-contenção internos dos Media, e da co-regulação, que levanta a questão dos Códigos de Conduta.

Há de facto uma grande insistência da Conferência Ministerial na urgência em serem assinados, em todos os países, Códigos de Conduta que respeitem o direito dos utentes dos Media a programas de qualidade, não massificantes nem embrutecedores.

Mas outra via, fundamental quando falha a primeira via, é a da hetero-regulação, ou seja duma regulação imposta pela sociedade.

A eficácia da regulação social ( do Estado) depende de dois parâmetros fundamentais, em primeiro lugar da existência duma boa Lei da RTV, e depois do bom funcionamento dum Órgão de regulação apropriado.

Está em curso a reestruturação do sistema de regulação do AV português fundindo num único órgão os anteriormente existentes: o ICS, a AACS a ANACOM.

Aparentemente o poder político pretende manter no seu controlo o novo órgão, o que é desaconselhável dado o desprestígio da AACS, que se revelou incapaz de defender os valores da sociedade e permitiu que as programações da RTV comercial descessem a níveis inconcebíveis.

6. Outro instrumento fundamental de regulação do AV em Portugal é o recente Contrato de Concessão Geral do SPTV (Setembro de 2003) feito com a Rádio e Televisão de Portugal.

Este documento invoca a Resolução 1, de 12/94 sobre o “Futuro do SPRTV” adoptada na 4ª Conferência Ministerial Europeia a que já nos referimos.

Aí se afirmas a função vital do SPRTV que deverá ser uma fonte de programas alternativa à TV comercial, como o Interesse público impõe, devendo ser garantida a existência duma Televisão Nacional de referência tendo como base a legitimidade do SPTV que se deve caracterizar pela afirmação duma identidade própria.

Na Cláusula 5ª (Obrigações Gerais da Concessão) estabelece-se que a Concessionária deve assegurar uma programação de qualidade, equilibrada e diversificada, que contribua para a formação cultural e cívica dos telespectadores, promovendo o pluralismo político, religioso, social e cultural, e o acesso de todos os telespectadores à informação, à cultura, à educação e ao entretenimento de qualidade.

E na Cláusula 6ª (Obrigações da Programação do SPTV) entre outras obrigações, a de contrariar a tendência para a uniformização e massificação da oferta televisiva, proporcionando programas não directamente ditados pelos objectivos da exploração comercial (por exemplo índices da audiência).

Ainda nesta mesma cláusula se exige a adopção duma Ética de antena que claramente recuse a violência gratuita, a exploração do sexo ou que, de qualquer modo, atente contra a dignidade devida à pessoa ou contra os demais direitos fundamentais, com a protecção em especial dos públicos mais vulneráveis, designadamente crianças e jovens.

7. Verificamos que os Ministros europeus têm perfeita consciência dos abusos da comunicação que o sistema comercial, de base concorrencial, da RTV tende a suscitar.

E nos vários documentos que produziram apelam para a regulação, para a auto-contenção dos operadores comerciais, por um lado, e por outro para o estabelecimento sustentado dum SPRTV responsável.

Como porém vamos ver a seguir, estas declarações de intenção não chegaram a suscitar uma verdadeira regulação do AV na Europa.

Mas também a nível mundial se exprimem críticas apelando a uma ética da comunicação que defenda os interesses dos cidadãos.

Vemos assim que nas políticas europeias, e particularmente na portuguesa são acautelados os Interesses fundamentais dos utentes dos Media concretizando alguns pontos do quadro que estabelecemos no nosso anterior ponto 3.

#### IV. A regulação do AV

8. O mais recente documento da EU sobre esta questão fundamental saiu em Dezembro de 2003 e trata de “O futuro da Política europeia de Regulação AV” e é enviado pela Comissão ao Parlamento Europeu.

Começa-se nele por reconhecer o papel central dos Meios AV nas democracias modernas, no seu funcionamento e na definição e transmissão de valores. E sendo assim é vital para esta “indústria cultural” que os operadores desfrutem dum ambiente político claro e previsível, propício às suas estratégias.

Mas o que de facto se pretende é que a Política comunitária do AV promova o desenvolvimento do sector designadamente através da realização do mercado interno neste domínio, apoiando simultaneamente objectivos primordiais de Interesses Gerais, tais como a diversidade linguística e cultural, a protecção de menores, a dignidade humana e a defesa dos utentes.

Ora a compatibilidade do Mercado com o Interesse Geral sempre foi difícil e continua a sê-lo. Como sabemos a directiva “TV sem Fronteiras” é considerada como o instrumento fundamental para o que se designa por “Nova governança dos Media AV europeus”, e acabou de ser sujeita a uma ampla revisão.

Realizou-se uma muito alargada consulta aos agentes sócio-políticos do sector (que também nos abrangem), e é interessante reflectir um pouco sobre os seus resultados para ter uma percepção da evolução que o problema da regulação AV está a ter no espaço europeu.

9. Em termos gerais considera-se que a directiva deve ser melhorada nos domínios da Informação, da Produção de Programas e da Publicidade, tendo até em conta a evolução imposta pelas NTIC. No entanto o domínio da “Protecção de Menores e da Ordem Pública” é considerado suficientemente coberto pela directiva, apenas se sublinhando a necessidade urgente de implementar em todo o espaço europeu a adopção de Instrumentos de auto e co-regulação dos operadores.

O artigo 22 faz uma distinção pouco clara entre programas “susceptíveis de prejudicar gravemente o desenvolvimento dos menores (e que deverão ser banidos) e os susceptíveis de apenas os prejudicar (e que poderão ser transmitidos em certas condições).

A maioria dos interessados que comentou a questão da proibição de programas que contenham incitamento ao ódio (em razão da raça, do sexo ou da nacionalidade) declarou-se satisfeita com a actual formulação da disposição.

Ora estas conclusões não deixam de ser surpreendentes se recordarmos a profunda insatisfação sobre a programação do AV, que todos dias exhibe rubricas que não respeitam o Interesse Público, como aqui é definido, e que é manifestada por amplos sectores da sociedade civil na Europa, e também partilhada por inúmeros grupos Cívicos a nível mundial.

#### V. Crítica da sociedade civil

10. A “Cimeira Mundial da Sociedade da Informação” que se realizou de 10/12 de Dezembro de 2003 em Genebra foi rodeada de grandes expectativas, intensas negociações políticas e posteriores frustrações. Tinha sido difundido um “Projecto de Declaração de Princípios” em que os “representantes dos povos do mundo se comprometiam a adoptar medidas que favorecessem o progressivo estabelecimento da designada Sociedade da Informação, considerado o desafio mundial do novo milénio”.

Reclamava-se uma SI para todos, devendo-se trabalhar para aumentar o acesso à infra-estrutura e às tecnologias da IC, assim como o acesso à informação e ao conhecimento, para criar capacidades, promover a

confiança e a segurança no que toca às NTIC, criar um ambiente habilitador a todos os níveis, desenvolver e ampliar as aplicações das TIC, promover e respeitar a diversidade cultural (fomentar o desenvolvimento dos Meios de Comunicação), abordar os aspectos éticos da SI e alentar a cooperação internacional e regional.

Há um apelo claro para que se permita a prestação correcta de um serviço Público em todas as circunstâncias. A criação dum “ambiente habilitador” impõe o império da Lei apoiado numa regulamentação (incluindo a auto-regulação) essencial para suscitar a confiança e segurança.

A SI deve apoiar as condições (económicas, sociais) propícias ao bom governo democrático, sendo particularmente a Internet indispensável a uma boa governança da sociedade.

No domínio da identidade e diversidade culturais, a sua defesa é um imperativo ético, inseparável do respeito pela dignidade humana.

O desenvolvimento de conteúdos nacionais que se ajustem às necessidades nacionais e regionais fomentará o desenvolvimento sócio-económico e estimulará a participação de todas as partes interessadas.

A expansão dos media estimulada pelas NTIC cria novas oportunidades, mas também novas responsabilidades aos profissionais do sector pelo que se impõe sejam formuladas normas éticas e profissionais que respeitem os valores da sociedade.

11. As dimensões éticas são tratadas num parágrafo especial do Projecto de Declaração. Afirma-se assim que a SI, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem deverá respeitar a paz, reger-se por valores de liberdade de expressão, de consciência e de religião, assim como por outros valores como a liberdade, a igualdade, a solidariedade, a tolerância, o respeito pela natureza e a responsabilidade partilhada. Na SI revestem particular interesse valores como a verdade, a honestidade, a justiça, a dignidade humana e o respeito pelos valores morais, sociais e religiosos de todas as sociedades.

E ainda neste parágrafo se afirma que a SI deveria ter plenamente em conta os requisitos éticos e morais, deveria prestar a maior protecção e assistência possível à

família, que constitui o grupo natural e fundamental da sociedade.

O Projecto sublinha a importância dum Serviço Público correctamente prestado, a par da promoção e incremento dos investimentos privados.

Estas preocupações éticas resultam directamente do empenho manifestado no início do Projecto de Declaração em promover as metas da Declaração do Milénio de que tanto se falou, com o fim de alcançar um mundo mais pacífico, justo e próspero.

A Declaração de Princípios finalmente aprovada adoptou uma exposição mais sintética do que do Projecto, deixando todos insatisfeitos.

O capítulo final do documento intitula-se “Para uma SI para todos baseada num conhecimento partilhado” e manifesta claramente o idealismo que presidiu à redacção da Declaração, mas o documento no conjunto é parco de medidas concretas.

Verificaram-se supressões significativas sendo a mais emblemática a da referência a valores como o Bem Comum, a Verdade ou a honestidade. E desapareceu também a referência ao Serviço Público, sendo substituída pela vaga expressão Domínio Público.

É natural que este resultado tenha desiludido muitos actores sociais a nível mundial. Por isso as Organizações da Sociedade civil adoptaram a sua própria Declaração que expressa uma visão alternativa e propostas próprias.

Vemos que a Cimeira defende valores claramente abrangidos pela nossa ideia de Interesse Público, pena é que os compromissos redutores contidos nos documentos oficiais assinalem a debilidade da vontade política dos líderes mundiais, traduzida pela ausência na Cimeira dos Chefes de Estado ou de Governo da maioria das nações influentes do mundo.

12. Foi proclamada simultaneamente com a Declaração de Princípios da CMSI a “Declaração da Sociedade Civil na CMSI- Construir Sociedades da Informação que atendam às necessidades humanas”, que é iniciada sugestivamente com a afirmação “nós homens e mulheres de distintos continentes, contextos culturais, perspectivas, experiências e conhecimentos técnicos, actuando como membros de diferentes audiências e de uma

emergente sociedade civil mundial, considerando que é fundamental a participação da sociedade civil na 1ª Cimeira organizada pelas NU sobre questões de informação e comunicação...apresentamos na presente Declaração a nossa visão, como convite a participar no presente diálogo e a colaborar connosco na definição do nosso futuro comum”.

São apresentados os Princípios e os desafios fundamentais como o da Justiça Social, de Desenvolvimento sustentado centrado no ser humano, abrangendo a erradicação da pobreza, a cidadania global, a justiça de género, a importância da juventude, o acesso à Informação, a alfabetização básica, o desenvolvimento de soluções de TIC sustentáveis e comunitárias.

Um princípio fundamental invoca os Direitos Humanos começando pela liberdade de expressão, o direito à privacidade, à participação nos assuntos públicos, os direitos dos trabalhadores, o dos povos indígenas, os das mulheres, os do Menino, os das pessoas incapacitadas, o regimento e o império da Lei.

Na área da Cultura, Conhecimento e Domínio Público o documento reivindica a protecção da diversidade cultural e linguística, a liberdade dos MC, a defesa e a divulgação do domínio público, do conhecimento mundial.

Sublinha que os SPRTV têm que desempenhar a importante função de garantir a participação de todos na SI/C.

Estes Meios de Comunicação Públicos devem transformar-se em organizações que ofereçam um SP com independência editorial.

No domínio do “ambiente habilitador” reclama-se o acesso equitativo, justo, e aberto aos conhecimentos e aos recursos de informação, princípio fundamental da sociedade.

Também um governo transparente e responsável, a ética empresarial, as práticas financeiras das empresas do sector da Comunicação e o comportamento ético dos MCS adquirem importância particular neste contexto, sendo importante que se adoptem Códigos e Normas éticas e se estabeleçam mecanismos de supervisão eficazes.

A alfabetização, o Ensino e a Investigação são considerados fundamentais nas sociedades do Conhecimento, devendo as NTIC associar-se aos métodos tradicionais

A criação de capacidades humanas na SI/C exige pessoas competentes no conhecimento dos MI/C, e a par do ensino deve promover-se a investigação a todos os níveis de modo adequado ao emprego social das TIC.

Também a Internet e outros serviços globais devem ser orientados não por grupos privados mas pela comunidade internacional no seu conjunto (governo mundial).

Em conclusão, são as pessoas que fundamentalmente constituem e conformam as sociedades, (e as SI/C não são uma excepção), estando os Direitos humanos no centro da visão do documento.

Para atingir os objectivos fixados pela Cimeira deve criar-se uma Comissão, dispondo-se os autores deste Documento a trabalhar com boa fé com os responsáveis oficiais.

Também neste documento, mesmo mais que no anterior, se faz ao fim e ao cabo, a defesa do Interesse Público.

## VI. Perspectiva final

13. O mundo da Comunicação manifesta de forma evidente, o tipo de evolução que está a sofrer a sociedade ocidental. Ela curiosamente contraria o prognóstico de Habermas sobre a evolução do “spätkapitalismus”, prognóstico que aliás não contempla a emergência duma nova Sociedade Civil a nível mundial.

É no entanto muito claro que só um SPRTV revalorizado, ainda poderá compensar a erosão devastadora suscitada pelo actual modelo do AV sobre os valores que fundamentam o Interesse Público no campo da Comunicação.

Porém a Sociedade Civil vai muito mais longe, reclamando uma nova Justiça Social e um Desenvolvimento sustentado centrado no ser humano.

É assim posto em causa o actual modelo do AV baseado em Operadores Comerciais que orientam a sua actividade exclusivamente pelo lucro.

A Sociedade Civil exige que esta motivação dos Operadores de TV dê antes lugar a políticas da comunicação que promovam a dignidade da pessoa, oferecendo programas não massificantes, intoxicantes ou simplesmente embrutecedores.

**Bibliografia**

**Blumler**, Jay G. (Ed.), *Television and the Public Interest*, Sage Publ. London, 1992.

**Ishikawa**, Sakae, *Quality Assessment of Television*, University of Luton Press, Luton, 1996.

**McQuail**, Denis, *Media Performance*, Sage Publ., London, 1993.

**Thompson**, Kenneth (Ed.), *Media and Cultural Regulation*, Sage Pbl., London, 1997.

---

<sup>1</sup> Professor Jubilado da Universidade Nova de Lisboa, Presidente Honorário da ACMedia.