

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

Deliberação

3/PLU/2011

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

**Exposição de Arnaldo Frade sobre alegada ausência de
pluralismo nos meios de comunicação propriedade da Câmara
Municipal de Santiago do Cacém**

Lisboa
29 de Novembro de 2011

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 3/PLU/2011

Assunto: Exposição de Arnaldo Frade sobre alegada ausência de pluralismo nos meios de comunicação propriedade da Câmara Municipal de Santiago do Cacém

I. Exposição

1. Deu entrada na ERC, no dia 30 de Março de 2011, uma exposição subscrita por Arnaldo Frade relativa a alegada ausência de pluralismo nos meios de comunicação propriedade da Câmara Municipal de Santiago do Cacém, designadamente no Boletim Municipal de Santiago do Cacém, no sítio electrónico da Câmara Municipal de Santiago do Cacém e no programa municipal “De Porta Aberta”, difundido pela Rádio Antena Miróbriga.
2. Alega o Exponente que o “Boletim Municipal, site oficial e programa de rádio (difundido na rádio local - Antena Miróbriga Rádio) apenas difundem a actividade da maioria”.
3. Entende, “enquanto vereador do PS” e tendo “apresentado várias propostas, declarações de voto e tomadas de posição diversas”, que devem os meios de comunicação propriedade da autarquia “difundir as diversas posições dos diversos vereadores eleitos independentemente da força política”.
4. Afirma ainda que “desde sempre, mas especialmente (...) desde o início do mandato, que os vereadores da oposição não têm qualquer acesso aos meios de comunicação da autarquia para difundir o seu trabalho”.
5. Acrescenta que “[n]unca sobre estes vereadores foi publicada uma foto ou uma linha nos meios de comunicação propriedade da autarquia”.
6. Deste modo, por entender que “esta proibição da maioria impede o pluralismo que deve ser assegurado nos meios em causa, que são custeados pelos cofres municipais”, solicita apreciação da ERC.

II. Posição da Visada

7. Notificada para se pronunciar quanto ao teor da exposição, a Câmara Municipal de Santiago do Cacém entende que o boletim municipal, o *site* oficial e o programa difundido pela Rádio Antena Miróbriga “visam dar a conhecer a actividade desenvolvida pela Câmara Municipal e não a actividade dos diversos partidos que a integram”.

8. Afirma ainda que o sítio electrónico da autarquia “disponibiliza as deliberações dos órgãos da autarquia que contêm as tomadas de posição e as declarações de voto dos partidos políticos neles representados, relativamente às matérias, objectos de discussão das sessões respectivas”.

9. Assim, argumenta a Visada, “afigura-se impertinente a invocação de necessidade de ‘pluralismo’ relativamente a meios que não são veículo de propaganda partidária, antes são o garante do cumprimento do dever de prestação de contas aos munícipes de Santiago do Cacém”.

III. Outras diligências

10. Aquando da análise ao presente processo, o Conselho Regulador da ERC decidiu averiguar os termos da relação contratual entre a autarquia e a Antena Miróbriga – Cooperativa de Serviços, CRL.

11. Nesse sentido, efectuaram-se as seguintes diligências:

- a) Foram solicitados, no dia 23 de Agosto de 2011 (Of.º n.º 10376/ERC/2011), elementos de emissão do serviço de programas Antena Miróbriga, nomeadamente a grelha de programação e informação em vigor, com referência aos respectivos produtores/apresentadores, a indicação do período diário de programação própria e/ou transmissão em cadeia, bem como a lista do pessoal afecto à programação própria da estação, com indicação das funções desempenhadas;

b) Foram solicitados, no dia 15 de Setembro de 2011 (Of.º n.º 10864/ERC/2011), novos esclarecimentos, no sentido de se apurar qual a relação contratual existente entre o operador e a Câmara Municipal de Santiago do Cacém.

12. O operador juntou ao processo os elementos requeridos, respectivamente, em 9 de Setembro e 14 de Setembro de 2011.

IV. Normas aplicáveis

13. Nos termos da alínea e) do artigo 8.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, compete à ERC 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, no quadro geral do artigo 2.º da Constituição, que qualifica a República Portuguesa como “um Estado de direito democrático, baseado (...) no pluralismo de expressão e organização política democráticas”, tendo em conta a posse pública dos meios de comunicação da autarquia. Atente-se, igualmente, na Directiva da ERC 1/2008, de 24 de Setembro de 2008, especialmente no ponto 8, na qual se dispõe que “[t]ratando-se de publicações de titularidade pública e sujeitas ao respeito pelo princípio do pluralismo, encontram-se obrigadas a veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos”. Ainda com relevância para a apreciação da matéria, refira-se os artigos 3.º e 6.º do Estatuto do Jornalista.

V. Descrição

§ Santiago do Cacém - Informação Municipal

14. “Santiago do Cacém - Informação Municipal” é uma publicação autárquica, com periodicidade indefinida e distribuição gratuita, dirigida pelo próprio Presidente da Câmara Municipal de Santiago do Cacém.

15. A publicação, com tiragem de 8.000 exemplares, encontra-se dividida por secções, que podem variar de edição para edição, tais como: Editorial,

Desenvolvimento, Notícias, Cultura, Ambiente, Obras, Desporto, Saúde e Última Página. Inclui ainda uma separata com o “Resumo das Principais Deliberações das Reuniões da Câmara Municipal”.

16. O Boletim Municipal cobre essencialmente as áreas de intervenção da autarquia, informando igualmente sobre outras actividades e eventos do concelho. As peças informativas são, em geral, acompanhadas de imagens, sobretudo fotográficas, dos respectivos eventos/acontecimentos.

17. De modo a aferir das condições de pluralismo praticadas na publicação, procedeu-se a uma análise dos textos informativos, bem como da componente visual, das edições n.ºs 23, 24 e 25.

18. Na edição n.º 23, exceptuando a capa e o editorial, verifica-se que cerca de 21% das peças informativas mencionam o presidente da autarquia (presença ou intervenção no evento/acontecimento noticiado). Das 33 peças informativas, apenas uma menciona outros elementos da autarquia, nomeadamente o vereador dos Serviços Urbanos. Na edição n.º 24, exceptuando a capa e o editorial, o Presidente da Câmara Municipal é igualmente referido em 21% das peças. Cerca de 12% das peças desta edição mencionam pelo menos um vereador com pelouro. Por sua vez, na edição n.º 25, cerca de 41% das peças mencionam o Presidente da Câmara Municipal e aproximadamente 16% das peças mencionam ainda pelo menos um dos vereadores com pelouro.

19. No que respeita à presença em imagens fotográficas, exceptuando a capa e o editorial, verifica-se que o Presidente da Câmara Municipal de Santiago do Cacém encontra-se presente em 8% das imagens fotográficas da edição n.º 23, em 6% na edição n.º 24 e em 16% na edição n.º 25.

20. Verifica-se, assim, uma presença frequente do presidente da autarquia, e também, ainda que em menor grau, de vereadores com pelouro. No entanto, esta presença reflecte o género de peças informativas características do Boletim Municipal, na medida em que privilegia notícias sobre actividades e eventos/acontecimentos promovidos pela autarquia ou com a colaboração desta.

21. No entanto, a presença de elementos do executivo camarário (presidente e vereadores com pelouro) não é impeditiva da exposição e tratamento de outros temas,

iniciativas ou eventos promovidos por outras entidades, como juntas de freguesias, associações locais, etc.

22. Deste modo, a análise demonstra que o Presidente da Câmara e respectivo executivo camarário se encontram profusamente representados no Boletim Municipal, circunstância aceitável, dentro de certos limites, face ao carácter institucional das publicações autárquicas, a qual justifica uma maior “presença” destes protagonistas.

23. Cabe contudo sublinhar que a publicação em apreço não contempla qualquer espaço dedicado à opinião ou intervenção de outras forças políticas.

§ Sítio electrónico da Câmara Municipal de Santiago do Cacém

24. O sítio electrónico da Câmara Municipal de Santiago do Cacém (<http://www.cm-santiagocacem.pt>) providencia um leque vasto e diversificado de informação sobre o concelho e a autarquia: informação sobre o executivo e estrutura orgânica da autarquia; notícias das actividades e eventos/acontecimentos da responsabilidade da autarquia ou de outras organizações locais; notas de imprensa; editais; história do concelho; informação sobre serviços destinados aos munícipes, etc.

25. Assim, e de modo similar ao Boletim Municipal, a secção “Notícias” cobre essencialmente as áreas de intervenção da autarquia e outras actividades/eventos do concelho. Também aqui as peças informativas são, em geral, acompanhadas de imagens fotográficas dos respectivos eventos/acontecimentos.

26. É frequente encontrar referências às actividades desenvolvidas pelo Presidente da Câmara Municipal de Santiago do Cacém e/ou por vereadores com pelouro. Neste sentido, por exemplo, no dia 14 de Julho de 2011, entre um leque de 15 notícias (publicadas entre 28 de Junho a 13 de Julho), 20% mencionam o presidente da autarquia e a mesma proporção menciona um vereador com pelouro.

27. Com excepção da publicação das deliberações dos órgãos da autarquia, o sítio electrónico em apreço não prevê qualquer outro espaço dedicado à opinião ou intervenção de outras forças políticas.

§ “De Porta Aberta”

a) Contrato de prestação de serviços

28. O Programa “De Porta Aberta”, transmitido pela Rádio Antena Miróbriga, é um espaço destinado à divulgação de actividades da Câmara Municipal de Santiago do Cacém e resulta da celebração de um “contrato de prestação de serviços” entre a autarquia e o operador.

29. Notificado nesse sentido (Of.º n.º 10864/ERC/2011), o operador (Antena Miróbriga – Cooperativa de Serviços, CRL) juntou ao processo cópia do “contrato de prestação de serviços” assinado com a Câmara Municipal de Santiago do Cacém em 12 de Novembro de 1998, posteriormente alterado em 23 de Fevereiro de 2005, o qual, na alínea a) da cláusula Primeira estabelece que a Cooperativa:

“Produzirá e emitirá, semanalmente, três programas de uma hora cada um, em dias alternados, em horários e dias da semana a estabelecer com o Município, sempre que haja alteração da grelha de programação. A produção será feita com base em temas e outros dados fornecidos pela Câmara Municipal, sendo a programação e emissão dos mesmos, estabelecidas e garantidas pela Câmara Municipal”.

30. Por sua vez, a cláusula Segunda, determina que:

“Compromete-se a Cooperativa a assegurar a gravação de registos magnéticos (RM), de carácter informativo, e assegurado por jornalista ou equivalente, quando solicitado pela Câmara Municipal”.

31. Na cláusula Terceira, fixa-se que “[s]empre que a edição do programa referido na alínea a) não possa ser garantida pela Câmara Municipal, o serviço será prestado por jornalista ou equivalente, ao serviço da Antena Miróbriga”.

32. Destaque-se ainda a cláusula Quarta, que afirma:

“A Cooperativa prestará ao Município, e a solicitação deste, serviços com equipamento de som que dispõe e a assistência técnica adequada.

Nas iniciativas do Município que visem a comunicação com os munícipes, e sempre que solicitado, este serviço será prestado por um locutor ou jornalista, de acordo com a natureza da iniciativa.”

33. Por fim, estabelece-se na cláusula Sexta que o “Município pagará à Cooperativa, pelos serviços referidos, o preço de 600 000\$00 (Seiscentos mil escudos) por mês, acrescidos do Imposto sobre o Valor Acrescentado à taxa legal em vigor.”

34. A Rádio Antena Miróbriga informou ainda que *“o programa ‘Porta Aberta’ é um espaço radiofónico elaborado pela Rádio Miróbriga tendo como base elementos da informação disponibilizada e da responsabilidade do Gabinete de Informação da Câmara Municipal de Santiago do Cacém. Este é um espaço que se destina a informar os ouvintes do (...) concelho sobre as actividades da autarquia e cuja responsabilidade editorial é da Rádio Miróbriga”*.

35. Assim, defende o operador, *“não existe qualquer tipo de parceria entre a Antena Miróbriga e o gabinete de Informação da Câmara Municipal de Santiago do Cacém, na medida em que o Gabinete de Informação se limita a possibilitar à Rádio Miróbriga toda a informação sobre a actividade do Município que depois será seleccionada e devidamente tratada com vista à sua transmissão”*.

36. Destaque-se ainda, entre os documentos anexados ao processo pelo operador, uma sinopse sobre o programa “De Porta Aberta”, onde se afirma que o “[p]rograma [é] da responsabilidade do Gabinete de Informação da Câmara Municipal de Santiago do Cacém”, cabendo-lhe também a sua realização.

b) O programa

37. O programa de rádio intitulado “De Porta Aberta”, transmitido pela Rádio Antena Miróbriga, é um espaço da autarquia, exibido três vezes por semana (às segundas, quartas e sextas-feiras) das 13h00 às 14h00.

38. A audição de três edições (de 18, 20 e 27 de Abril) permitiu verificar que, para além da oferta musical, o programa assenta sobretudo na divulgação de eventos e actividades organizadas pela autarquia ou com a sua colaboração, bem como de outros acontecimentos que tenham lugar no município.

39. O programa exhibe frequentemente entrevistas com figuras relacionadas com as actividades da autarquia ou outros eventos/acontecimentos do município. Como é o caso da entrevista à Vereadora com o pelouro da Educação, Margarida Santos, no âmbito da divulgação da petição promovida pela autarquia e intitulada “Movimento pela Escola Pública Rural – Município de Santiago do Cacém”; da entrevista a Paula Teles, autora do “Método Fonomímico” de combate à dislexia, no âmbito da divulgação do seminário “Dislexia e Hiperactividade”, organizado pela autarquia e pela Espiga –

Cooperativa de Solidariedade Social; ou ainda das entrevistas a dirigentes da Academia de Seniores de Artes e Saberes do Litoral Alentejano (ASAS), aquando da divulgação de actividades promovidas pela referida instituição.

40. De salientar que, das três edições analisadas, duas exibiram entrevistas a vereadores com pelouro. Na edição de 18 de Abril, foram exibidas entrevistas à Vereadora com o pelouro da Educação e ao Vereador com o pelouro da Acção Social. Já na edição de 27 de Abril foi transmitida uma entrevista ao Vereador com o pelouro do Desenvolvimento Económico e Turístico.

41. Nas edições em apreço não foram exibidas quaisquer declarações, posições ou opiniões de representantes de outras forças políticas.

VI. Análise e Fundamentação

§ Santiago do Cacém - Informação Municipal e Sítio electrónico da Câmara Municipal de Santiago do Cacém

42. A presente Exposição remete para a análise do Boletim Municipal de Santiago do Cacém e do sítio electrónico da autarquia, à luz do estabelecido na Directiva 1/2008, aprovada pelo Conselho Regulador da ERC em 24 de Setembro de 2008, relativa a publicações periódicas autárquicas.

43. A Directiva elucida que as publicações autárquicas não podem ser consideradas órgãos de informação geral, na medida em que “aliam a função informativa e promocional das actividades dos órgãos autárquicos e seus titulares”, pelo que se enquadram “no âmbito da comunicação institucional”, não podendo, deste modo, reger-se pelo mesmo quadro normativo.

44. Não obstante, “as publicações periódicas autárquicas estão obrigadas ao cumprimento dos princípios gerais do direito, do regime constitucional da liberdade de expressão e demais direitos fundamentais”, sendo que “perante referências constantes de quaisquer conteúdos divulgados em publicações periódicas autárquicas, é admitido o exercício dos direitos de resposta e de rectificação”. A Directiva 1/2008 recomenda também as publicações municipais a “veicular a expressão das diferentes forças e sensibilidades políticas que integram os órgãos autárquicos”.

45. Outra peculiaridade deste tipo de órgãos de imprensa reside no facto de os responsáveis autárquicos acumularem funções de direcção e/ou edição com o protagonismo das peças publicadas. Assim, não é desde logo possível a aplicação dos normativos legais e deontológicos relativos à actividade jornalística.

46. Ainda que as directivas da ERC não possuam carácter vinculativo, como consubstanciado no disposto no n.º 3 do artigo 63.º dos Estatutos, os seus princípios aportam-se na lei, em particular na Constituição, que estabelece a organização do Estado de Direito Democrático na observância do princípio do pluralismo.

47. Reportando ainda assim à Directiva 1/2008, no que se refere ao pluralismo que deve orientar as publicações autárquicas, não obstante a natureza institucional da informação que veiculam, verifica-se que o Boletim Municipal de Santiago do Cacém e o sítio electrónico da autarquia não possuem quaisquer referências às posições das diversas forças políticas com presença nos órgãos autárquicos.

48. Todavia, caberá aos responsáveis editoriais a escolha dos meios que considerem mais adequados à edificação do espaço plural que se propugna para uma publicação de natureza institucional pública, em harmonia com a orientação editorial abraçada, a qual estará sempre vinculada ao interesse público que enquadra a existência da publicação.

49. Apesar daquela presença exclusiva de elementos pertencentes a uma única força política e dos conteúdos veiculados terem por base a actuação da autarquia, reconhece-se que a forma de tratamento dos vários assuntos não é confundível com o plano da luta político-partidária, conformando-se com os limites da actividade autárquica.

§ “De Porta Aberta”

50. O programa de rádio “De Porta Aberta”, transmitido pela Antena Miróbriga Rádio, constituindo embora um espaço informativo da autarquia, não se encontra, naturalmente, abrangido pela Directiva 1/2008, sem prejuízo de os princípios propugnados em defesa do pluralismo fazerem igualmente sentido noutras plataformas de comunicação autárquica.

51. Importa observar que os termos do contrato celebrado entre a autarquia e o operador revelam uma situação que pode implicar com o estatuto de independência exigido à actividade jornalística dos órgãos de comunicação social. De facto, a análise

das cláusulas supra expostas permite concluir pela existência de ambiguidade no que respeita à definição sobre quem intervém directamente na produção do programa (cfr. Pontos 29 a 33).

52. Nesse sentido, cumpre referir que é entendimento desta Entidade que “[o]s espaços comerciais não podem nunca ser assimilados a espaços editoriais. A distinção entre publicidade/promoção e informação deve ser sempre clara para o público. A garantia da independência editorial dos conteúdos veiculados exige uma separação bem delimitada entre as duas vertentes” (Delib. 3/PLU-R/2011).

53. Acresce que o contrato admite a hipótese de ser um jornalista a desempenhar várias tarefas associadas à produção do programa, o qual se constitui num espaço de comunicação municipal no âmbito de uma prestação de serviços da rádio à Câmara Municipal de Santiago do Cacém (cfr. Pontos 30, 31 e 32). Ora, esta possibilidade coloca directamente em causa a defesa da independência dos jornalistas, colidindo com os termos da alínea c) do artigo 6.º do Estatuto do Jornalista, que reconhece a garantia de independência como um direito profissional dos jornalistas.

54. Refira-se ainda que o operador informou esta Entidade (cfr. Ponto 34) que “o programa ‘Porta Aberta’ é (...) elaborado pela Rádio Miróbriga tendo como base elementos da informação disponibilizada e da responsabilidade do Gabinete de Informação da Câmara Municipal de Santiago do Cacém”, sendo “a responsabilidade editorial (...) da Rádio Miróbriga”.

55. Explica ainda o operador que “o Gabinete de Informação se limita a possibilitar à Rádio Miróbriga toda a informação sobre a actividade do Município que depois será seleccionada e devidamente tratada com vista à sua transmissão” (cfr. Ponto 35). Contudo, na sinopse do programa refere-se que o mesmo é da responsabilidade do gabinete de Informação da Câmara Municipal de Santiago do Cacém, cabendo-lhe também a sua realização (Cf. Ponto 36).

56. Deste modo, à ambiguidade presente nas cláusulas supra citadas, nomeadamente no que se refere à responsabilidade editorial pela produção do programa e ao tipo de intervenção que é reservada aos jornalistas da rádio, acresce o facto de algumas informações prestadas pela Rádio Antena Miróbriga para o presente processo serem contraditórias com o teor dos referidos pontos contratuais, agudizando assim as

implicações que a mesma levanta ao nível da salvaguarda da autonomia do órgão de comunicação social e da garantia de independência dos seus jornalistas face à Câmara Municipal de Santiago do Cacém na situação em apreço.

57. Esta relação contratual pode igualmente suscitar questões no que concerne ao regime de incompatibilidades do exercício da profissão de jornalista, estatuído no artigo 3.º do Estatuto do Jornalista, na medida em que o jornalista é remetido a um papel de mero executor de tarefas comunicacionais de natureza promocional, as quais ferem inequivocamente o núcleo fundamental dos valores inerentes à função de informar e colidem, eventualmente, com os impedimentos previstos naquela norma do Estatuto do Jornalista.

VII. Deliberação

Analísada a exposição de Arnaldo Frade sobre alegada ausência de pluralismo nos meios de comunicação propriedade da Câmara Municipal de Santiago do Cacém;

Verificando-se que se assiste a uma presença relativamente profusa de elementos do executivo municipal – Presidente da Câmara e/ou vereadores com pelouro – nas peças informativas constantes do boletim municipal, do sítio electrónico da autarquia e do programa “De Porta Aberta”;

Assinalando-se que a publicação “Santiago do Cacém - Informação Municipal”, o sítio electrónico da autarquia e o programa de rádio “De Porta Aberta” assumem um carácter essencialmente institucional, o que fundamenta em larga medida a significativa presença dos supracitados elementos do executivo camarário nas peças informativas que os compõem;

Constatando-se, no entanto, que nenhum dos espaços comunicacionais em apreço prevê a existência de qualquer área de informação ou opinião reservado às demais forças políticas;

Considerando-se que o clausulado do contrato de aquisição de serviços de radiodifusão entre a autarquia e a Rádio Antena Miróbriga denota alguma ambiguidade quanto à responsabilidade editorial pelo programa “De Porta Aberta”, suscitando

implicações sérias no que respeita à protecção da autonomia editorial do operador radiofónico e à garantia de independência dos jornalistas,

O Conselho Regulador, ao abrigo das suas atribuições estabelecidas nas alíneas c) e) do artigo 8.º dos Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, delibera:

1. Instar a Câmara Municipal de Santiago do Cacém a pugnar por uma maior abertura às diferentes forças políticas que intervêm na vida pública da autarquia, promovendo o pluralismo através da participação daquelas sensibilidades políticas nos meios de comunicação autárquicos, designadamente no “Santiago do Cacém – Informação Municipal”, no sítio electrónico oficial da autarquia de Santiago do Cacém e no programa radiofónico “De Porta Aberta”.
2. Instar a Câmara Municipal de Santiago do Cacém e a Rádio Antena Miróbriga a renegociarem o contrato entre elas celebrado, de modo a expurgá-lo de obrigações que possam ferir a autonomia editorial deste operador e a garantia de independência dos jornalistas, em consonância com os reparos apontados na presente deliberação.

Lisboa, 29 de Novembro de 2011

O Conselho Regulador,

Carlos Magno
Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Brízida Castro
Rui Gomes