

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

**Deliberação
85/2014 (PLU)**

ENTIDADE REGULADORA
PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL

Pedido do Sindicato dos Jornalistas para apreciação da diversidade e do pluralismo informativo no serviço público de radiodifusão sonora e serviço público de televisão

Lisboa
9 de julho de 2014

Conselho Regulador da Entidade Reguladora para a Comunicação Social

Deliberação 85/2014 (PLU)

Assunto: Pedido do Sindicato dos Jornalistas para apreciação da diversidade e do pluralismo informativo no serviço público de radiodifusão sonora e serviço público de televisão

1. Em 21 de maio de 2013, deu entrada na Entidade Reguladora para a Comunicação Social (doravante, ERC) uma exposição do Sindicato dos Jornalistas (doravante, SJ), na qual solicita a análise de várias decisões do Conselho de Administração da RTP, expressas em ordens de serviço diversas e atinentes à reestruturação organizativa da empresa e à produção de conteúdos editoriais.

2. Genericamente, a matéria da exposição é organizada nos seguintes tópicos:

- A Direção-Geral de Conteúdos e a autonomia editorial dos diretores de informação;
- A Direção de Informação de Televisão e a autonomia da RDP;
- A estrutura organizativa dos Conteúdos Multimédia;
- As editorias comuns, a previsível fusão de redações e os riscos para o pluralismo;
- Outros direitos e garantias dos jornalistas.

3. O presente pedido do SJ convoca de imediato um outro pedido de esclarecimento subscrito pelo Conselho de Redação da RTP, que deu entrada em 10 de maio de 2013, alguns dias antes da data de entrada da exposição do SJ. O pedido de esclarecimento do referido Conselho de Redação foi objeto de apreciação por parte do Conselho Regulador da ERC, materializada na Deliberação 261/2013 (DJ), de 11 de dezembro de 2013.

4. A presente exposição do SJ retoma, em grande parte, as preocupações também expressas pelo Conselho de Redação da RTP, as quais, por sua vez, foram colocadas pela ERC ao Conselho de Administração da RTP, que sobre as mesmas se pronunciou, conforme se sintetizou na dita Deliberação 261/2013 (DJ).

5. Assim, quanto às matérias comuns e respondendo ao pedido do SJ, o Conselho Regulador, nesta oportunidade, reitera o teor da Deliberação 261/2013 [DJ], mormente no que respeita ao direito de participação dos jornalistas, à criação de editorias comuns e à alegada «fusão de redações», à autonomia do serviço público de rádio e de televisão, ao trabalho dos jornalistas na área de Conteúdos Multimédia, à Direção do Serviço Internacional e às funções dos repórteres de imagem.

6. Entende ainda o Conselho Regulador esclarecer que, por princípio, não se pronuncia sobre as estratégias de gestão dos regulados, tal como deixou claro a propósito de uma outra participação do SJ contra a Global Notícias, Publicações, S.A., relativa à criação de unidade centralizada de produção de informação económica no *Jornal de Notícias* e do *Diário de Notícias* [Deliberação 38/2013 (OUT), de 13 de fevereiro].

7. Na verdade, as medidas ora contestadas pelo SJ inserem-se na esfera de competências e atribuições do Conselho de Administração da RTP, tal como foi reconhecido na já aludida Deliberação 261/2013 [DJ], na qual se salientou que aquele órgão, atuando sobre aspetos organizativos essenciais do funcionamento do serviço público de rádio e de televisão, age com a legitimidade que deriva dessas mesmas competências expressas nas alíneas g) e h) do artigo 14.º dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, SA, publicados em anexo à Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro.

8. Por outro lado, reforçando a ideia expressa pelo Conselho Regulador através da Deliberação 261/2013 [DJ], a avaliação das medidas aprovadas pelo Conselho de Administração da RTP deverá ser empreendida com suporte nos resultados delas derivados, «resultados esses medidos em função da qualidade do serviço prestado e das evidências da sua independência, diversidade e rigor». O que significa que uma avaliação definitiva ou mais assertiva não deverá ser firmada com fundamento no mero risco, no qual se sustenta grande parte das preocupações expostas pelo SJ.

9. De igual forma convirá ter presente que, nos termos da alínea n) do n.º 3 dos Estatutos da ERC, o Conselho Regulador, através da promoção e realização de auditorias anuais à RTP,

verifica a boa execução dos contratos de concessão, o que se afigura como o método correto para uma avaliação mais transversal da organização e funcionamento da empresa, nomeadamente nas áreas equacionadas pelo SJ, independentemente das decisões casuísticas a tomar quando esteja em causa facticidade que consubstancie a violação dos princípios do pluralismo, da diversidade ou da independência perante os poderes político e económico.

10. Sem prejuízo do exposto, justifica-se ainda que o Conselho Regulador sublinhe as dúvidas expressas na Deliberação 1/PAR-TV/2012, aprovada em 10 de janeiro de 2012, a propósito da criação da Direção-Geral de Conteúdos no seio da empresa, que apontavam para «a relativa indefinição associada ao novo cargo criado, tendo em conta as competências que são próprias dos atuais diretores de informação e de programas da RTP e a falta de informação quanto à forma como se articularão os diversos cargos com responsabilidades em áreas comuns».

11. Diga-se ainda que, já em 2010, a respeito da reestruturação operada no Centro Regional da Madeira da RTP e da implementação do cargo de Diretor de Canais, com o pelouro da programação e da informação do serviço de programas regional, o Conselho Regulador manifestara as seguintes reservas:

«Reconhece-se que o modelo adotado pela RTP, de acumulação na mesma pessoa de funções de responsabilidade quanto à programação e quanto à informação, é suscetível de comportar alguns riscos. Sabendo-se que entre os setores da programação e da informação se verifica uma natural disputa por espaços de programação e horários de maior visibilidade, esse conflito, na sua cúpula de decisão, prevê-se substancialmente atenuado. Aguarda-se que desse modelo não resultem prejuízos para a área da informação, tendo em atenção as especiais responsabilidades de um serviço de programas integrado no serviço público de televisão. No entanto, estas reservas não podem transformar-se num juízo antecipado sobre os resultados da adoção do modelo agora seguido no Centro Regional da Madeira. A seu tempo serão visíveis os efeitos dessa solução em termos de manutenção dos padrões de qualidade exigíveis no serviço público» (Deliberação 21/OUT-TV/2010, de 16 de dezembro de 2010).

12. Se são razoáveis os receios, as dúvidas e as reservas expostas pelo SJ quanto à articulação entre a cadeia hierárquica construída na empresa e a preservação dos diversos patamares de autonomia, dúvidas que, até certo limite, poderão ser acompanhadas pela ERC, a verdade é que, do ponto de vista da legalidade, os atos do Conselho de Administração da RTP não padecem de qualquer vício aparente, sendo igualmente dever do regulador respeitar e assegurar a autonomia e independência do órgão de gestão de uma empresa de comunicação social.

13. Em tese, como implícito na Deliberação 21/OUT-TV/2010, as medidas adotadas pelo Conselho de Administração da RTP justificarão a intervenção do regulador, nos limites dos seus poderes, em função dos resultados práticos dessas medidas e na proporção de eventuais danos que produzam nos valores também à guarda da ERC, como sejam o pluralismo e a diversidade. Não estando em causa, neste momento, a legitimidade do Conselho de Administração da RTP para operar a reestruturação que se propôs levar a cabo, tão-pouco a legalidade das suas ações, nem tendo sido participadas situações concretas de interferência na esfera de autonomia dos vários diretores da RTP ou na independência dos órgãos de comunicação social que integram o serviço público de rádio e de televisão, julga o Conselho Regulador não haver lugar a acrescentar mais nada ao que já afirmou, inclusive no parecer relativo à nomeação do titular do cargo de Diretor-Geral de Conteúdos de Rádio e Televisão dos serviços de programas que integrem as concessões de serviço público de rádio e televisão, já atrás mencionado (Deliberação 1/PAR-TV/2012).

14. Passando a outra vertente da exposição, entende o Conselho Regulador da ERC que a autonomia do serviço público de rádio, que agora se debate com um potencial ascendente do serviço público de televisão, constitui um vetor crucial do funcionamento da empresa concessionária, tendo a sua materialização no n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro¹, que aprovou os Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, SA. Ainda bem recentemente, em parecer sobre a Proposta de Contrato de Concessão de Serviço Público de Rádio e de Televisão (Deliberação 18/2014, de 12 de fevereiro), o Conselho Regulador manifestou a sua discordância quanto à circunstância de, na sua perspetiva, da proposta de contrato em análise resultar uma evidente subalternização da radiodifusão face à televisão.

¹ «Os serviços públicos de rádio e de televisão funcionam com plena autonomia editorial no que respeita à sua programação e informação».

15. É certo que, quando consultado no âmbito do procedimento que levou à aprovação da já referida Deliberação 261/2013 [DJ], o Conselho de Administração da RTP procurou comprometer-se com a preservação da autonomia editorial dos serviços públicos de rádio e de televisão, no quadro do modelo de reorganização que empreendeu. Ainda assim, nessa Deliberação do Conselho Regulador assinala-se que «é possível identificar riscos, ou mesmo algumas penumbras, no confronto entre o modelo de reorganização adotado pela RTP na área informativa e a ‘plena autonomia editorial’ preconizada na lei para os serviços públicos de rádio e de televisão [...]».

16. Estas observações quanto à preservação da autonomia do serviço público de rádio entroncam nas objeções igualmente anotadas pelo SJ, designadamente quando sugere que, no âmbito da Ordem de Serviço n.º 25, de 12 de abril, aprovada pelo Conselho de Administração da RTP, algumas das regras instituídas colocam a Direção de Informação de Televisão num plano de clara superioridade hierárquica sobre a Direção de Informação de Rádio, sendo atribuídas à primeira funções de planeamento, coordenação e articulação de áreas comuns e partilhadas com esta Direção de Informação de Rádio.

17. O SJ aflora também a problemática da organização da Área de Conteúdos Multimédia, matéria sobre a qual o Conselho Regulador se pronunciou na já citada resposta ao Conselho de Redação da RTP. A possível autonomização do chamado «online da RTP», ao ponto da sua institucionalização em órgão de comunicação social, dotado de estatuto editorial e estruturas próprias, como parece ser para o SJ a consequência natural do modelo de organização, sempre caberia na esfera de decisão do Conselho de Administração da RTP e nos limites do previsto no Contrato de Concessão, pelo que não merece, nesta sede, comentário da parte do Conselho Regulador.

18. Do ponto de vista jurídico-formal, e falamos agora das editorias comuns, na Deliberação 261/2013 [DJ] o Conselho Regulador deu conta de ter tomado boa nota das explicações oferecidas pelo Conselho de Administração da RTP no sentido de negar a «fusão de redações», de instituir um regime de chefia partilhado entre as Direções de Informação da Rádio e da Televisão e promover coordenações próprias para cada um dos meios, o que, a par de o órgão

de gestão da empresa agir no uso de competências próprias, parece não indiciar a violação de qualquer norma legal. Apesar dos argumentos ora invocados pelo SJ, mantém o Conselho Regulador que as decisões tomadas pelo Conselho de Administração da RTP nesta matéria cabem nas competências expressas nas alíneas g) e h) do artigo 14.º dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, SA, já que respeitam à organização técnico-administrativa das unidades de produção de conteúdos e à gestão dos seus recursos humanos e financeiros e da sua logística. O que não significa que os diretores de informação e os jornalistas estejam arredados deste processo, uma vez que detêm o direito de ser ouvidos nessas decisões, seja o diretor de informação em função do cargo que ocupa, sejam os jornalistas através do conselho de redação, ao abrigo do seu direito de participação.

19. Todavia, reconhece-se que esta matéria não se dissipa na superfície das questões de natureza formal, porquanto interroga os fundamentos da liberdade de expressão, do pluralismo, da diversidade e do próprio serviço público. Efetivamente, a estratégia de organização da RTP, particularmente da sua informação, se bem que legítima, pode contribuir para um empobrecimento dos pontos de vista de análise, para uma redução dos ângulos de observação da realidade, estreitando o foco informativo e a divulgações da opinião. Mas, mais uma vez, encontramos-nos no domínio da perceção de um risco, que deverá ser certamente confrontado com os resultados, e merecer, desde logo, a atenção dos responsáveis da RTP.

20. Num outro capítulo, em que se aborda a missão das emissões internacionais e a articulação da informação produzida na RTP com os interesses de «organismos nacionais e internacionais» para definição de «estratégias relevantes de afirmação de Portugal no Mundo», cumpre acompanhar a preocupação quanto ao carácter vago do conceito e lembrar o conteúdo do parecer da ERC sobre a Proposta de Contrato de Concessão de Serviço Público de Rádio e de Televisão (Deliberação 18/2014, de 12 de fevereiro), onde, a propósito de obrigações de idêntica natureza, se observa que «[é] importante não se olvidar que sobre os serviços de programas de âmbito internacional recaem exatamente as mesmas exigências de independência e de rigor que são comuns a todos os serviços de programas de serviço público».

21. Finalmente, elencando o SJ algumas situações que, na sua ótica, colidem com direitos dos jornalistas e diminuem as garantias quanto ao exercício da profissão, designadamente de liberdade interna e de participação na orientação dos órgãos de informação, tome-se por referência a deliberação aprovada pelo Conselho Regulador, tendo por objeto justamente uma participação da Direção do Sindicato dos Jornalistas contra a Global Notícias, Publicações, S.A., relativa à criação de unidade centralizada de produção de informação económica no *Jornal de Notícias* e do *Diário de Notícias* [Deliberação 38/2013 (OUT), de 13 de fevereiro], à qual já se fez menção. Verificando-se entre esse caso e o caso em análise as situações que serão comuns em resultado das reconhecidas mutações do setor da comunicação social e do conseqüente aproveitamento de economias de escala e de sinergias editoriais, a referida deliberação traça um quadro que não pode deixar de ser transposto, *mutatis mutandis*, para o processo de reestruturação da RTP.

22. Daí se destaca o facto de o jornalista ficar ligado a uma empresa de comunicação social e não a um órgão de comunicação social, podendo, na prática, ficar vinculado a mais de uma direção e de um estatuto editorial, o que, à luz do Estatuto do Jornalista, levanta variados problemas. Nessa deliberação relembra-se que o respeito pela orientação e os objetivos definidos no estatuto editorial estão consagrados na lei como um dos deveres dos jornalistas (alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista) e que, num quadro de partilha recorrente dos trabalhos jornalísticos, é de questionar em que moldes é exercida a liberdade editorial e a autonomia do jornalista, porquanto a liberdade de que gozam os jornalistas, no âmbito interno do órgão de comunicação social ao qual se encontram vinculados, tem como baliza o estatuto editorial, assim como a existência de um diretor, responsável último pela matéria publicada. Chama-se também a atenção para a circunstância de a partilha de conteúdos poder determinar que a atuação dos jornalistas fique, na prática, condicionada pela sobreposição de chefias e de estatutos editoriais, o que claramente é contrário à filosofia subjacente ao Estatuto do Jornalista.

23. Nestes termos, e sem prejuízo de continuar a acompanhar atentamente o processo de reestruturação em curso, delibera o Conselho Regulador dar conhecimento direto destas observações também ao Conselho de Administração da RTP.

Lisboa, 9 de julho de 2014

O Conselho Regulador da ERC,

Alberto Arons de Carvalho
Luísa Roseira
Raquel Alexandra Castro (voto contra)
Rui Gomes