

O Panorama Internacional das Instâncias Reguladoras do Audiovisual¹

Ana Roque*

A vastidão da problemática das instâncias reguladoras da actividade dos media é evidente, não só pelas múltiplas formas possíveis de institucionalização do controlo, de acordo com a vontade política e o modelo jurídico-administrativo inerentes a cada Estado, como pelo alcance da regulação efectuada e pelo maior ou menor grau de centralização consagrado.

Quanto às formas de iniciativa, avulta a queixa de particular, uma vez que todo o cidadão é visto na qualidade de destinatário potencial da comunicação (logo, como detentor de um interesse legítimo); contudo, outras formas, como a queixa de órgãos de comunicação social concorrentes, de outras autoridades públicas e, sobretudo, a iniciativa própria nesta matéria levam ao polimorfismo no accionamento, que assim excede a fórmula tradicional assente no critério do chamado “interesse em agir”.

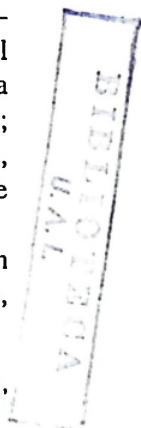
Os quatro casos escolhidos como ilustração de outras tantas vivências de modos de regulação são enunciados tendo em conta, em sede europeia, a sua significância histórica, e, no que respeita ao modelo norte-americano, o seu carácter emblemático ou matricial.

Na Europa, a Grã-Bretanha foi precursora no campo da criação de autoridades específicas, destinadas ao controlo do sistema audiovisual: por um lado, há o “Board of Governors” da BBC, responsável pelo funcionamento global dos serviços daquela cadeia, controlando a programação através de cerca de cinquenta comissões (“Councils”); por outro lado, existe a “Independent Television Commission” (ITC), que veio substituir a “Independent Broadcasting Authority” (IBA), e incide sobre o sector audiovisual privado.

A ITC aponta para uma forma mais leve de regulação (“regulation with a lighter touch”) e mantém intacta a sua natureza de autoridade,

¹ Neveu, Erik, *Une société de communication?*, Paris, Montchrestien, 1994, pag. 53, tradução da autora.

* Professora Auxiliar da Universidade Autónoma de Lisboa



sendo um órgão colegial (nove membros, designados pelo Governo, com um regime apertado de incompatibilidades).

O modelo britânico assenta ainda numa terceira autoridade específica, designada “Broadcasting Standards Council” (BSC), instância de regulação independente, apesar de os seus cinco membros serem designados pelo Governo. A sua competência é estritamente limitada às questões deontológicas e de natureza ética da programação. Criado em 1981, este órgão caracteriza-se essencialmente por receber queixas de pessoas singulares e colectivas privadas, relativas ao conteúdo de programas concretos. Na sequência das queixas recebidas, o Conselho investiga se há ou não razão para intervir.

O BSC tem sob a sua alçada, ao nível da programação televisiva, tudo o que diz respeito aos bons costumes (ou seja, o conteúdo violento ou referente a comportamentos sexuais); para esse efeito, o “Broadcasting Act” prevê a existência de um código de usos permitidos na matéria da competência do BSC, aprovado por esta instância, a qual controla todos os programas nacionais e, na medida do possível, os programas internacionais captáveis na Grã-Bretanha. O BSC publica relatórios de actividade, nos quais descreve as queixas que lhe foram submetidas e a deliberação correspondente.

Já a “Broadcasting Complaints Commission” (BCC), formada por um mínimo de três membros, designados pelo Governo, está investida do poder de apreciar as queixas que lhe sejam dirigidas por quem se considerar prejudicado por um programa ou notícia, na rádio ou na televisão, por ter sido vítima de tratamento injusto ou desleal, ou por ter havido intromissão na sua vida privada.

A queixa pode ser formalizada por pessoas individuais, pessoas colectivas ou grupos, desde que tenham interesse na questão e a única sanção que a BCC pode impor consiste na obrigação, para o difusor, de tornar públicas as suas comunicações.

Deste modo, resulta que tanto o BSC como a BCC são instâncias temáticas, a primeira em matéria de bons costumes e a segunda em matéria de protecção dos direitos da personalidade.

Quanto ao âmbito das competências respectivas, em termos de destinatários últimos das instâncias, a BCC e o BSC têm uma vocação generalista, visto que podem dirigir-se a todas as espécies de difusores existentes no território da Grã-Bretanha.

Novas evoluções do quadro legal, ocorridas já em 1996, apontam para a fusão do BSC e da BCC, originando uma nova instituição

(a Broadcasting Standards Commission), que, combinando as atribuições das suas antecessoras, constituirá a sede própria de tratamento das questões relacionadas com a violação da privacidade e com a violência, a moral e os bons costumes, tanto na programação redaiofónica como televisiva.

Pelo contrário, a ITC tem uma função generalista sob o ponto de vista material, visto que lhe cabe fiscalizar, de acordo com o "Broadcasting Act", os serviços de televisão emitidos, na Grã-Bretanha, com carácter nacional, por pessoas privadas (excluindo, portanto, a BBC e a "Welsh Authority", bem como os serviços locais de televisão); o propósito da ITC consiste em garantir a mais ampla oferta possível, através de uma concorrência leal e de exigências de qualidade, embora privilegiando a diversidade, no tocante a interesses e gostos.

A ITC tem competência para apreciar os pedidos de autorização de emissão, podendo fixar condições específicas; além disso, fiscaliza o respeito pelas regras por parte dos titulares de autorização, em particular no que toca à objectividade de informação, à publicidade e ao patrocínio. Em caso de incumprimento das regras por partes dos emissores licenciados, a ITC pode impôr sanções, que vão desde simples avisos até à revogação da licença (passando pela aplicação de sanções pecuniárias e pela diminuição do período de concessão da licença).

Pode ainda referir-se, no quadro do desenvolvimento da televisão digital, uma outra instância, dependente do Ministério do Comércio e Indústria: designado por Oftel, este departamento é vocacionado para as telecomunicações, com funções na atribuição de licenças aos difusores que operem com aquela nova tecnologia audiovisual.

A primeira instituição francesa vocacionada para a regulação do audiovisual surgiu na lei de 29 de Julho de 1982, sob a forma de "Haute Autorité de Communication Audiovisuelle"; após modificações introduzidas pela lei de 30 de Setembro de 1986, surgiu um outro organismo – "Commission Nationale de la Communication et des Libertés" (CNCL), que coincidiu com a privatização da primeira cadeia de serviço público; na actualidade, encontra-se em vigor novo ordenamento jurídico, consagrado na lei de 17 de Janeiro de 1989, a qual se apresenta como alteração à lei precedente, e que criou o "Conseil Supérieur de l'Audiovisuel" (CSA); após algumas dúvidas quanto à natureza desta instância de regulação, o "Conseil Constitutionnel" veio clarificar a sua qualificação como autoridade administrativa indepen-

dente, ou seja, remeter o CSA, aliás dotado de poder regulamentar, para o universo da administração do Estado.

A competência do CSA é ampla, incidindo quer sobre o sector público, quer sobre o privado; também os diversos modos técnicos de difusão (ondas hertzianas, cabo e satélite) estão contemplados. Esta instância dispõe de poder regulamentador, competência para conceder autorizações de difusão aos operadores privados e exerce ainda a sua função de controlo assistida por um poder sancionatório alicerçado em coimas, mas que pode chegar à redução do tempo de autorização inicialmente concedido e mesmo à própria revogação das licenças.

Por outro lado, tem também poderes de nomeação, para um mandato de três anos, de quatro membros, incluindo o presidente, dos conselhos de administração das emissoras públicas de radiotelevisão, bem como de quatro membros do conselho de administração do Instituto Nacional do Audiovisual.

A forma de nomeação do CSA separa o poder de nomeação (atribuído exclusivamente ao Presidente da República) do poder de designação (repartido em partes iguais entre o Presidente da República, o Presidente do Senado e o Presidente da Assembleia Nacional).

Assim, dos nove membros do CSA (que se renova por terços, de dois em dois anos), três resultam da escolha presidencial (incluindo o membro que assumirá a presidência do órgão regulador), sendo o mandato por seis anos, não renovável, e vigorando uma regra de incompatibilidades rigorosa, em particular no tocante a cargos públicos e ligações ao cinema, ao audiovisual, à imprensa e às telecomunicações.

O CSA fiscaliza o cumprimento das normas aplicáveis ao audiovisual, garante a independência, o pluralismo e a imparcialidade do serviço público, promove a livre concorrência, a qualidade e a diversidade dos programas; cabe-lhe ainda fomentar o desenvolvimento da produção audiovisual em França, protegendo a língua e a cultura nacionais, e tem poderes para conceder as autorizações de emissão, celebrando com os serviços de programas instrumentos negociais onde são fixadas as obrigações a que estes se sujeitam, cabendo-lhe também a gestão do espectro de frequências.

As principais diferenças entre as diversas autoridades de tipo representativo dizem respeito à amplitude das suas competências. O sistema mais original é o da Alemanha, uma vez que não existe, pro-

priamente, uma autoridade externa específica de controlo respeitante aos canais públicos: o único controlo é interno, de acordo com os princípios de regulação do serviço público. Como na maior parte dos países europeus, a criação de organismos específicos exógenos de controlo acompanhou o aparecimento das televisões privadas.

A sua institucionalização segue de perto a estrutura federal da Alemanha e a competência dos “Länder” no domínio audiovisual, pelo que as “Landesmedienanstalten” operam à escala regional dos diferentes “Länder”. A sua composição reproduz a dos “Rundfunkrat” do serviço público: assenta na representação pluralista das diversas correntes políticas, culturais e sociais (sindicatos, associações, Igrejas, etc) e o seu estatuto é de direito público.

Em cada entidade pública de radiodifusão existem órgãos internos reguladores, com uma estrutura similar à dos “Länder”: um conselho de radiodifusão (“Rundfunkrat”), com competências na área dos investimentos e das linhas de programação (englobando a salvaguarda do pluralismo), que integra representantes das diversas forças políticas, religiosas e culturais da região, e cujos membros são, em regra, designados pelo governo do “Land”; um conselho de administração, cujos membros são nomeados pelo conselho de radiodifusão; e um director geral, eleito pelos dois conselhos, o qual é responsável pela programação (estes dois últimos órgãos são gestores e executivos).

As “Landesmedienanstalten” têm uma prática de acentuada concertação, patente na criação de uma estrutura comum, a “Direktorenkonferenz”, que lhes permite atingir soluções coerentes. A competência daquelas instâncias diz respeito essencialmente à emissão de autorizações para os operadores privados de radiodifusão, quer por via hertziana, quer por cabo, (para a difusão por satélite, a autorização é dada a nível federal), e ao controlo subsequente do respeito destes pelas suas obrigações.

A organização do sistema de comunicação social assenta numa lei votada pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 1934 – “Communications Act” – o qual apareceu já na sequência do “Radio Act” de 1927. Há, portanto, uma antiguidade apreciável na tutela jurídica do sector, tanto mais que as preocupações com a liberdade de imprensa são patentes desde a primeira emenda (1791) à Constituição: “O Congresso não fará qualquer lei que restrinja a liberdade de Palavra e a Imprensa”.

A poderosa “Federal Communications Commission” (FCC), formada por cinco membros, é responsável pelo controlo e coordenação das telecomunicações, incluindo a radiodifusão sonora e televisiva.

Caracterizada como comissão governamental, os seus elementos são nomeados pelo Presidente dos Estados Unidos para um mandato de sete anos, com a aprovação do Senado; o presidente da FCC é também resultante da escolha presidencial.

Um mesmo partido não pode ser representado por mais de três membros.

O território colocado sob a jurisdição da FCC cobre a superfície dos 50 Estados e, como entre as suas actividades mais relevantes figura a aprovação das diversas licenças de telecomunicações, resulta clara a vastidão do seu domínio e o considerável número de dados informativos que concentra.

Na época em que foi criada, a FCC limitava-se a supervisionar o bom funcionamento das transmissões de rádio, de telefone, de telegrafo, de cabos intercontinentais e dos rádios de bordo dos navios. Com a introdução da televisão por cabo e com a utilização, desde 1962, dos satélites de comunicações, o campo de acção da FCC não cessou de alargar-se, tanto no plano jurídico como no plano tecnológico.

Como se depreende, a amplitude do sistema é incomparável com qualquer experiência estadual europeia. As características geo-políticas dos Estados Unidos da América reflectem-se, naturalmente, no universo dos meios de comunicação social.

Assim, com a excepção da “Voz da América”, organismo governamental que realiza transmissões em 37 línguas, e das estações educativas de rádio e de televisão, o sistema americano, extremamente complexo e diversificado, é constituído por um imenso conjunto de empresas privadas, inteiramente independentes. O controlo da FCC exerce-se ao nível da outorga e da retirada de licenças de exploração, com base em critérios de protecção do interesse do público (os quais não estão, aliás, definitivos por via legal, pelo que o entendimento tem vindo a ser o de garantir a possibilidade de uma escolha tão ampla quanto possível).

De acordo com o modelo vigente nas últimas três décadas, a radiodifusão televisiva nos Estados Unidos tem assentado na coexistência de três grandes redes nacionais e de uma multiplicidade de estações particulares. Essas grandes redes – a “American Broadcas-

ting Company" (ABC), a "National Broadcasting Company" (NBC), a "Columbia Broadcasting System" (CBS), às quais se reuniu, recentemente, a FOX – "alimentavam" parte da programação das estações locais e regionais. Neste domínio, tem avultado a tendência para a concentração, que é, aliás, um dos traços da sociedade industrial norte-americana.

Poderá, pois, afirmar-se que a FCC, longe de ser uma entidade reguladora nos moldes europeus, tende a fixar regras de mercado, orientando o sector da forma que considera mais adequada.

Em 1984, a lei veio conferir expressamente à FCC poderes para regular a TV por cabo, atribuindo-lhe competências que, em alguns casos, acabam por se sobrepor às das autoridades locais, nomeadamente no que respeita aos termos de concessão e da respectiva renovação.

A mais recente medida legislativa nesta matéria foi tomada pelo Congresso, em 1992, ao legislar sobre o conceito de concorrência e preços dos serviços prestados pelas redes de cabo; assim, para além da competência das autoridades locais e da FCC na aprovação dos preços de base a praticar pelos operadores, vai competir ainda à FCC aprovar todas as alterações de tarifas e publicar, anualmente, uma comparação entre os preços das várias redes em situação de concorrência efectiva e as regulamentadas.

Além disso, e face a eventuais reclamações, a FCC pode ordenar redução de tarifas e eventuais reembolsos aos clientes lesados.

Assim, pode dizer-se que, na actualidade, a FCC tem uma competência ampla e multifacetada, que abrange:

- a) televisão hertziana (estações VHF, UHF e de baixa potência – LPTV);
- b) televisão por cabo;
- c) satélites (de rádio e de telecomunicações);
- d) estações de rádio AM e FM, com excepção das estações internacionais dependentes do Governo Federal;
- e) conjunto dos serviços rádio, incluindo as comunicações ligadas à navegação, e aeronáutica, segurança pública e rádio-telefone;
- f) serviços "common carrier": telefone e telégrafo, desde que ultrapassem os limites de um estado.

Definida como “regulatory agency”, esta Comissão independente tem, pois, um papel primordial na estruturação do mundo comunicacional norte-americano.

A existência de órgãos reguladores, quer estaduais (e, por definição, exteriores aos órgãos cuja actividade fiscalizam), quer emanados pela classe jornalística ou criados pelas empresas de comunicação, constitui um traço superestrutural marcante da actual etapa da cultura mass-mediática, como autêntico modelo societário emergente; nas palavras de Erik Neveu, “a comunicação” terá conhecido, em cinquenta anos, a maior fortuna social que pode conhecer uma representação: a sua solidificação em mito, uma narrativa ordenadora do social”⁽¹⁾. Profecia autocriadora ou reordenamento do próprio modelo democrático? Para esta questão, o próximo milénio dará a resposta.

⁽¹⁾Neveu, Erik, *Une société de communication?*, Paris, Montchrestien, 1994, pag. 53, tradução da autora.