

CONSELHO REGULADOR
DELIBERAÇÃO N.º 37/CR-ARC/2024
de 19 de junho

APROVA O
PARECER N.º 02/CR-ARC/2024

**RELATIVO À PROPOSTA DE DIFISUSÃO DE UM CONJUNTO
DE “SPOTS PUBLICITÁRIOS” DO GOVERNO, DENOMINADO
“GOVERNO EM AÇÃO”**

Cidade da Praia, 19 de junho de 2024

CONSELHO REGULADOR
DELIBERAÇÃO N.º 37/CR-ARC/2024
de 19 de junho

APROVA O
PARECER N.º 02/CR-ARC/2024

ASSUNTO: Relativo à proposta de difusão de um conjunto de “*Spots Publicitários*” do Governo denominado “Governo em Ação”

I. Enquadramento:

No dia 15 de maio de 2024, a Autoridade Reguladora para a Comunicação Social (ARC) recebeu uma nota da Rádio de Cabo Verde (RCV), assinada pela sua Diretora Interina, solicitando um parecer sobre a proposta de difusão de um conjunto de “*Spots publicitários*” do Governo denominado de “Governo em Ação”, alegando, em síntese, o seguinte:

1. Que “*O Departamento Comercial da RTC recebeu uma proposta de divulgação de Spot publicitário do Gabinete do Primeiro-ministro sob o título – “Governo em Ação”. A proposta compreende a divulgação de 25 spots, de 60 segundos, durante 25 semanas*”;
2. E que “*após analisar o conteúdo do primeiro spot publicitário, observa-se que ele promove obras realizadas pelo Governo, utilizando cidadãos como testemunhas da sua eficácia e impacto na comunidade*”.
3. Refere-se, ainda, na nota, que “*por um lado, a lei concede ao Estado o direito de realizar publicidade institucional. No entanto, o artigo 7.º do Código de Publicidade proíbe explicitamente a publicidade que promova ideias de conteúdo*

sindical, político ou religioso. Por outro lado, o Código Eleitoral permite a propaganda política fora do período eleitoral (artigo 113.º)”.

4. A RCV admite ter dúvidas quanto à licitude da divulgação, porquanto *“Tendo em conta que a previsão de difusão dos spots propostos pelo Governo terminaria em finais de outubro, a menos de um mês, imagina-se, da data espetável para a realização das eleições autárquicas deste ano; e tendo em conta haver forte possibilidade de o teor dos spots ser percebido como se tratando de propaganda política”;*
5. Pelo que, face ao supra exposto, *“a RCV solicita ao Conselho Regulador da ARC, no âmbito das suas competências e atribuições, uma fiscalização preventiva ao Spot e à proposta do Governo”.*

II. Competências da ARC:

6. Compete à ARC, enquanto autoridade reguladora independente, fazer a regulação, a supervisão, a fiscalização e a aplicação de normas a todas as entidades que prossigam atividades de comunicação social, *in casu*, os operadores radiofónicos e os respetivos serviços de programas, conforme determinam o n.º 12 do Artigo 60.º da Constituição da República (CRCV), o n.º 1 do Artigo 1.º conjugado com o disposto na alínea e) do Artigo 2.º e na alínea q) do Artigo 7.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 8/VIII/2011, de 29 de dezembro, alterada pela Lei n.º 106/IX/2020, de 14 de dezembro.
7. Conforme as alíneas c), j) e k) do Artigo 7.º dos Estatutos, são atribuições da ARC *“zelar pela independência das entidades que prosseguem atividades de comunicação social perante os poderes político e económico”; “fiscalizar a conformidade das campanhas de publicidade do Estado e das autarquias locais com os princípios constitucionais da imparcialidade e isenção da Administração Pública” e “assegurar o cumprimento das normas reguladoras das atividades da comunicação”.*
8. Sendo que, ao abrigo do disposto nas alíneas b) e q) do n.º 3 do Artigo 22.º dos Estatutos da ARC, compete ao Conselho Regulador *“fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos publicitários, previstos no Código de Publicidade” e “fiscalizar a isenção e imparcialidade das campanhas publicitárias*

empreendidas pelo Estado ou pelas autarquias locais, incluindo o poder de decretar a suspensão provisória da sua difusão, até decisão da autoridade judicial competente”.

III- Análise e Fundamentação:

9. Ao abrigo do disposto no Artigo 48.º da Constituição da República de Cabo Verde (adiante CRCV) *“todos têm a liberdade de informar e de serem informados, procurando, recebendo e divulgando informações e ideias, sob qualquer forma, sem limitações, discriminações ou impedimentos”.*
10. Nos termos das alíneas b) do n.º 1 do Artigo 5.º e g) do Artigo 6.º da Lei da Comunicação Social, aprovada pela Lei n.º 56/V/98, de 29 de junho, e alterada pela Lei n.º 70/VII/2010, de 16 de agosto, *“a comunicação social tem a função de promover a democracia e o dever de defender o interesse público e a ordem democrática”.*
11. O n.º 2 do Artigo 1.º da Lei da Rádio, aprovada pelo Decreto-legislativo n.º 10/93, de 29 de junho, alterado pela Lei n.º 71/VII/2010, de 16 de agosto, estabelece que *“considera-se radiofusão a transmissão de comunicações sonoras, por meio de ondas radioelétricas ou de qualquer outro meio apropriado, destinada à receção pelo público em geral”.*
12. *“Constitui fim específico do serviço público de radiofusão contribuir para a promoção social e cultural, da consciencialização cívica e social dos cabo-verdianos e do reforço da unidade e da identidade nacional”*, conforme dispõe o Artigo 8º da Lei da Rádio, sendo que:
13. Para a prossecução do fim acima mencionado, incumbe ao serviço público de radiofusão, *“assegurar a independência, o pluralismo, o rigor e a objetividade da informação de modo a salvaguardar a sua independência perante o governo, a administração e os demais poderes públicos”.*
14. Atendendo ao n.º 1 do Artigo 11.º da Lei da Rádio, a liberdade de expressão de pensamento através de radiofusão integra os direitos fundamentais dos cidadãos a uma informação livre e pluralista, essencial à prática da democracia.
15. Neste sentido, o n.º 2 do Artigo supramencionado, institui que o exercício da atividade da radiofusão é independente em matéria de programação, salvo nos

- casos excepcionais previstos na Lei da Rádio, esclarecendo que a Administração Pública ou qualquer outro órgão de soberania, com exceção dos tribunais, não podem impedir ou condicionar a difusão de quaisquer programas.
16. Ora, é preciso ter-se em consideração que o ordenamento jurídico da comunicação social cabo-verdiana, seguindo a linha da maioria das democracias modernas, tem uma grande preocupação em garantir um justo equilíbrio no acesso dos diversos atores políticos e sociais aos espaços públicos mediatizados, ou seja, à comunicação social.
 17. No caso dos órgãos de soberania, a saber, o Presidente da República, a Assembleia Nacional, o Governo e os Tribunais, além do acesso aos órgãos de comunicação pela via de cobertura informativa das suas ações e eventos, programas de entrevistas e debates políticos, a lei confere-lhes mecanismos especiais de acesso aos órgãos de comunicação social como seja a emissão obrigatória e gratuita dos comunicados e notas oficiosas, nos termos do estatuído nos artigos 32.º e 33.º da Lei da Comunicação Social e no Artigo 18.º da Lei da Rádio.
 18. Aos partidos políticos são garantidos constitucionalmente direitos de antena (o tradicional tempo de antena) no serviço público de rádio e de televisão, conforme definido no n.º 1 do Artigo 58.º da CRCV e, aos com assento parlamentar e que não façam parte do Governo, direitos de resposta e de réplica política proporcionais às declarações políticas do Governo, nos termos definidos pelo n.º 2 do Artigo 58.º também da CRCV, em todos os órgãos de comunicação social de natureza não confessional.
 19. Esta norma constitucional parece instituir claramente um princípio transversal de se garantir, na comunicação social, uma justa e proporcional reação dos atores políticos às comunicações políticas do Governo.
 20. Ora, se esse princípio é factualmente garantido nos espaços informativos, com isenção e independência dos jornalistas, liberdade editorial dos órgãos, com rigor informativo, audição das partes com interesses atendíveis (contraditório) e exercício dos direitos de resposta e de réplica política; não o é em relação às comunicações políticas, com recursos a técnicas de comunicação comercial (vulgo publicidade).

21. Se é certo que seria de todo paradoxal permitir aos críticos da governação comprarem espaços comerciais nos órgãos de comunicação social para criticar a governação do país ou para se autopromoverem, na mesma linha de raciocínio é inviável sustentar a tese de que o poder executivo pode usar comunicações comerciais para se autopromover.
22. É assente que os órgãos de soberania e os partidos políticos não estão impedidos de todo de usar espaços e formas de comunicações comerciais para transmitir informação, aviso e anúncios de utilidade pública, desde que os respetivos conteúdos não sejam de natureza política ou de promoção de ideias.
23. Ora, a análise e a fundamentação apresentadas na presente deliberação baseiam-se apenas no conteúdo do spot n.º 1, o único que foi recebido da RCV, de uma série de 25 conteúdos denominada de “Governo em Ação”.
24. O registo em apreço tem a duração de um minuto e doze segundos (00:01:12).
25. O texto é intercalado com o depoimento de uma senhora “*Nha Mena*”, de quem se dá a entender, ser moradora da zona de Praia Baixo, Concelho de São Domingos, tendo a mesma expressado o seguinte:
26. “*Gossi ku kel estrada li, ê dez minutu da li pa Praia. Ulisses Correia e Silva na se pessoa djam m-ta fikal muito agradesidu pa u ki dja-el fazenu. E fazi tudo ê ka fassil ka si mê, pamodi kau ka sta mutu bom.*”
27. Ao fim da intervenção da referida senhora, anuncia-se a mudança do espaço da ação, transportando o ouvinte para uma outra realização, desta vez na ilha de São Vicente: “*E li na São Vicente entra em atividade, primeira Polícia Municipal de País, resultad de um parceria entre Governo, Câmara Municipal, Universidade Lusófona de Cab Verde e Plícia Nacional. Ê mais segurança pa cidadão*”.
28. O trecho final do registo em análise volta a remeter o ouvinte para uma voz feminina e para a mudança do espaço de realização de outra ação, agora na ilha Brava: - “*Tivi Governu em ação, li também na Brava, ki ganha um novu ambulância. Kel viatura foi entregui pa Secretário de Estado Adjuntu di Saudi, Doutor Evandro Monteiro, i ta reforsa atendimentu a utentis di ilha*”.
29. O texto de fecho volta a conhecer a alternância das vozes, sendo o primeiro trecho destacando numa voz masculina, “*Porque Es ê um Governu ê ki ta tchigá na tud*

lod, na tud gente. Um Governo em ação”; e o segundo numa voz feminina, “Governo de Cabo Verde, a trabalhar para todos”.

30. Em primeiro lugar é de se destacar que o registo, no texto de *voz off*, tem por temática algumas realizações do Governo (ou ações governativas), sendo elas a asfaltagem de uma estrada, a implementação da primeira Polícia Municipal do país e a entrega de uma ambulância, sendo a primeira e a última iniciativa destacadas como sendo realizações exclusivas do Governo, enquanto a outra como uma realização que contou com as parcerias da Câmara Municipal de São Vicente, da Universidade Lusófona e da Polícia Nacional.
31. Em relação às instituições presentes, parece dominante a presença do Governo, destacado como a entidade central no registo, podendo-se afirmar que as outras apenas surgiram no mesmo por interação ou, se se quiser, por terem entrado numa iniciativa em parceria com o Governo.
32. Com base nos elementos em presença, cabe discernir se o registo se enquadra em matéria que se pode assinalar como publicidade ou como propaganda, mais especificamente propaganda política.
33. Segundo o entendimento comum na literatura especializada, quando a propaganda é política pode ser enquadrada como um dos instrumentos da comunicação política. O conceito de propaganda é assumido mais no sentido da propagação de ideias, crenças, princípios e doutrinas de várias ordens, destinado a influenciar opiniões e ações sendo que a propaganda enquanto um dos instrumentos de comunicação política ela pode conhecer várias classificações.
34. O regime jurídico da publicidade está previsto no Decreto-lei n.º 46/2007, de 10 de dezembro.
35. Em decorrência do n.º 1 do Artigo 3.º do diploma legal supracitado *“Considera-se publicidade qualquer forma de comunicação feita por entidades de natureza pública ou privada, no âmbito de uma atividade comercial, industrial, artesanal ou liberal, com o objetivo direto ou indireto de: a) promover, com vista à sua comercialização ou alienação, quaisquer bens ou serviços; b) promover ideias, princípios, iniciativas ou instituições”.*
36. Por outro lado, de acordo com o n.º 3 do referido Artigo, para efeitos do Código de Publicidade, não se considera publicidade a propaganda política.

37. A publicidade do Estado ainda não está regulamentada, como manda o Artigo 50.º do Código de Publicidade, tendo já a ARC se pronunciado acerca das consequências de tal vazio legislativo, nomeadamente, na Deliberação n.º 36/CR-ARC/2019, de 25 de junho.
38. Segundo o Código de Publicidade, no n.º 2 do seu Artigo 3.º, é, também, emissor de publicidade qualquer entidade da administração pública que comunica no sentido de promover o fornecimento de bens e serviços a elas associadas.
39. Por outro lado, o n.º 3 do mesmo artigo exclui a propaganda política do conceito de publicidade, uma exclusão associada não apenas aos emissores, mas também à mensagem, ou seja, as “ideias, princípios, iniciativas e instituições”.
40. Pela análise realizada ao conteúdo do registo em tela, depreende-se que o Governo, enquanto emissor, pretende comunicar as suas iniciativas, não apenas no formato informativo, mas sobretudo no sentido de marcar um posicionamento no campo político, seja através das expressões de agradecimento ao Primeiro-ministro feitos por “Nha Mena”, seja pelo emprego das expressões *“Porque Es é um Governu ê ki te tchigá na tud lod, na tud gente. Um Governo em ação”* e *“Governo de Cabo Verde, a trabalhar para todos”*.
41. Denota-se, que o registo referido *supra* não apresenta um conteúdo de cariz exclusivamente informativo, tendendo a extravasar o conceito de publicidade institucional do Estado, passível de ferir a independência, a isenção, o pluralismo e a objetividade da informação pelas quais se deve pautar o serviço público de radiofusão no exercício da sua atividade.
42. Deve-se concluir que o registo, apesar da presença da componente persuasiva, não tem por objetivo, pelo conteúdo manifesto, estimular a aquisição ou o consumo de algum bem ou serviço, não sendo identificado nele qualquer marca, ou bem e serviço associado a alguma instituição do Estado.
43. Neste sentido, afigura-se mais plausível que o registo seja enquadrado no âmbito da propaganda governamental e, se se atender ao princípio do pluralismo político e partidário, o Governo surge como uma formação política autónoma, sendo também o emissor da mensagem, deve-se fazer o enquadramento do registo no âmbito do n.º 3, do Artigo 3.º do Código de Publicidade, ou seja, como propaganda política.

44. Pelo que deve ser excluída a hipótese de o mesmo ser emitido em espaços publicitários/comerciais.

V- Deliberação

O Conselho Regulador, reunido na sua 13.^a reunião ordinária, realizada no dia 19 de junho de 2024, **DELIBERA**:

Considerar que o referido “spot publicitário” do Governo viola o disposto no n.º 2 do Artigo 3.º do Código de Publicidade por não ter por objetivo, directa ou indirectamente, a promoção de bens ou serviços, mas sim de pessoas e entidades, não respeitando por conseguinte os princípios da isenção e imparcialidade que as campanhas publicitárias empreendidas pelo Estado devem respeitar e cuja fiscalização cabe à ARC, nos termos da alínea q) do n.º 3 do Artigo 22.º dos seus Estatutos.

Esta Deliberação foi aprovada por unanimidade dos membros do Conselho Regulador da ARC.

O Conselho Regulador
Arminda Pereira de Barros, Presidente
Maria Augusta Évora Tavares Teixeira
Alfredo Henriques Mendes Dias Pereira
Jacinto José Araújo Estrela
Karine de Carvalho Andrade Ramos