

ECC

Estudos de
Comunicação
e Cultura

Media,
Technology,
Context

RTP e Relações de Poder

De Durão Barroso a Passos Coelho

Nuno Conde



UCP
UNIVERSIDADE
DE COVILHÃ
EDITORA

RTP e Relações de Poder

De Durão Barroso a Passos Coelho

Editorial Board/ Ana Margarida Abrantes
/Conselho Editorial Jessica Roberts
In-house members/ Jorge Fazenda Lourenço
/Membros internos José Miguel Sardica
Luísa Leal de Faria
Luísa Santos
Rita Bueno Maia
Rita Figueiras
Rosário Lupi Bello
Teresa Seruya

External Scholars | Angela Locatelli (University of Bergamo)
Membros Externos Esther Peeren (University of Amsterdam)
Germana Henriques Pereira (University of Brasília)
Heather A. Horst (Western Sydney University)
Karin Kukkonen (University of Oslo)
Lia Araujo Miranda de Lima (Federal University of Minas Gerais)
Loredana Polezzi (Stony Brook University)
Mágda Rodrigues da Cunha (Pontifical Catholic University of Rio Grande do Sul)
Marcel Broersma (University of Groningen)
Márcio Seligmann-Silva (University of Campinas – São Paulo)
Marissa J. Moorman (Indiana University Bloomington)
Sakari Taipale (University of Jyväskylä)

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais da
FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito
do projeto UIDB/00126/2020 | UIDP/00126/2020.

Título RTP e Relações de Poder
De Durão Barroso a Passos Coelho

Autor Nuno Conde

Coleção ECC – Estudos de Comunicação e Cultura / Media, Technology,
Context

© Nuno Conde

© Universidade Católica Editora

Capa Ana Luísa Bolsa | 4 ELEMENTOS
Revisão Editorial Ana Cunha
Paginação Magda Macieira Coelho
Impressão e Acabamento Papelmunde
Depósito Legal 0
Tiragem 200 exemplares
Data maio 2023

ISBN 9789725409398

ISBN e-book 9789725409404

Universidade Católica Editora,
Sociedade Unipessoal, Lda.
Palma de Cima 1649-023 Lisboa
Tel. (351) 217 214 020
uceditora@ucp.pt | www.uceditora.ucp.pt



CONDE, Nuno
RTP e relações de poder de Durão Barroso a Passos Coelho / Nuno Conde. –
Lisboa : UCP Editora, 2023. – (Estudos de comunicação e
cultura. Media, technology, contexto). – 240 p. ; 23 cm. – ISBN 9789725409398.
– ISBN 9789725409404 (Ebook)
I – Tit. II – Col.
CDU 654.197 RTP:328(469)“2002/2015”

RTP e Relações de Poder

De Durão Barroso a Passos Coelho

Nuno Conde

Índice

Prefácio	
Francisco Rui Cádima	7
Introdução	13
Capítulo 1	
O contexto histórico do serviço público	17
Capítulo 2	
As etapas da rádio e televisão públicas em Portugal	33
Capítulo 3	
O financiamento do serviço público	46
Capítulo 4	
A governação do serviço público	69
Capítulo 5	
A RTP e o mercado dos <i>media</i>	85
Capítulo 6	
Os ciclos políticos da RTP	100
Capítulo 7	
Conclusões	155
Entrevistas	160
Posfácio	
Rogério Santos	228
Bibliografia	234

Prefácio

A questão da legitimidade e legitimação do serviço público de *media*, como tudo na vida e na experiência humana, muda com a evolução dos tempos e da ciência. Se há 40 anos atrás, aquando da publicação do Livro Verde do Audiovisual de 1984 – da então Comunidade Económica Europeia (CEE), o foco da legitimidade e legitimação do serviço público de radiodifusão centrava-se, muito em particular, na defesa da produção europeia e das quotas de programas europeus face à presença esmagadora de produção norte-americana nos *écrans* europeus, 40 anos depois este «foco principal» mudou. É menos claro do que no passado, terá mesmo vários focos, eventualmente conflituais entre si, mas hoje podemos dizer que emerge um conceito de legitimação muito ligado, por um lado, às questões do pluralismo e da diversidade (neste caso, na sua multiplicidade conceptual – da programação e dos conteúdos aos próprios recursos humanos das empresas) e, por outro, a uma maior exigência da questão da distinção, do carácter distintivo, diferenciador, entre *media* públicos e *media* privados.

Ora, a criteriosa, clara, e muito bem estruturada investigação de Nuno Conde sobre o caso português ao longo de três grandes ciclos políticos, que agora se publica, é uma contribuição muito relevante para este debate e para uma melhor perceção dos dados do passado recente e dos problemas que – sempre com notória dificuldade de decisão política e conseqüentemente, de atraso no tempo –, temos de, pacientemente, ir superando.

Em termos gerais, entre as questões centrais do debate público está o conhecimento rigoroso do papel «regulador» – ou não – dos concessionários do serviço público, a forma como influenciam, mimetizam, ou distorcem o mercado da comunicação social. Esta questão é decisiva, pois é sobre ela que se constroem as fábulas e narrativas políticas de «salvação» dos *media* e da sociedade, como se em muitas das situações históricas conhecidas, por

exemplo em Portugal, da ditadura ao pós-25 de Abril (Cádima, 2022), não fosse mais útil à própria sociedade a abstenção (des)informativa da – em muitas circunstâncias – indecorosamente chamada «televisão pública» do que a sua filiação direta às centrais de propaganda e aos sistemas e partidos de governo.

Repare-se que uma primeira consequência da inépcia – ou mesmo da demissão da Comunidade Económica Europeia – e depois da Comissão Europeia (CE) – de uma regulação assertiva, clara, do audiovisual público europeu, é justamente a configuração do modelo de final de século aludido por Nuno Conde – a fase da desregulação e liberalização dos anos 80-90. É uma questão decisiva a velha contradição nunca esclarecida, referida na obra: «A conciliação de uma lógica de pendor mais economicista com os princípios tradicionais do serviço público não se afigurou uma tarefa fácil, gerando inclusive situações paradoxais.»

Isto é, uma lógica que gerou, nomeadamente, uma crescente mimetização dos operadores comerciais por parte dos serviços públicos de televisão, distorcendo em absoluto as regras do jogo, dando assim o seu infausto contributo para aquilo que alguns pensadores têm vindo a referir, quer no sentido da progressiva consolidação de uma «regressão» política europeia (Appadurai, 2017), ou no sentido da perda de referência e de identidade e, por conseguinte, da alienação da ideia de Europa, na linha de pensamento do filósofo George Steiner (2005).

Isto, porque, ninguém terá certamente dúvidas de que no campo da comunicação social a relevância do serviço público de *mídia* enquanto potencial instância reguladora de mercado, e enquanto espelho de uma paisagem histórico-cultural e social consonante com a experiência e a voz da cidadania, é decisiva para a construção de uma sociedade política, social e economicamente mais evoluída. Daí que ao longo das últimas décadas várias tenham sido as críticas à própria Comissão Europeia por ter abdicado de regular assertivamente, nesse estrito sentido, o grande desígnio da televisão pública europeia em matéria de especificidade cultural do serviço público, contextualizando-o prioritariamente no quadro da diversidade da herança cultural europeia. Ao invés, a burocracia de Bruxelas optou estrategicamente por um *laissez faire*, *laissez passer*, isto é, por dar cobertura a um modelo comercial, que, em regra, mimetiza e entra regularmente em áreas de concorrência desleal com os operadores privados.

Aliás, a questão é não somente delicada pelo que se tem passado em matéria de programação generalista dos canais em aberto, mas também quanto à emergência do ambiente digital no contexto do *Public Service Media* (PSM). Este âmbito merece uma atenção muito particular, designadamente no que se refere, mais uma vez, ao potencial de concorrência desleal público/privado, facto muito discutido, com algumas tentativas de aplicação no contexto europeu de *public value tests*, no período em análise, mas, entretanto, sem grande continuidade, praticamente só com a exceção do modelo reciclado de «*public value*» da BBC (O'Connor, Lasslet, Duffy e Bunyan, 2019), onde, apesar de tudo, «sinais de alarme» ressoam sobre as graves implicações para o *Public Service Media* do Reino Unido face à emergência de atores globais enquanto *gatekeepers* centrais da nova economia digital da atenção (Chivers e Allen, 2022).

Recorde-se que no novo contexto digital, a própria CE veio sugerir aos Estados-Membros a implementação de procedimentos de avaliação prévia dos possíveis impactos dos novos serviços dos operadores públicos, procurando assim salvaguardar eventuais efeitos negativos no mercado. No entanto, se os testes de avaliação prévia de interesse público não tiveram a melhor resposta por parte de alguns dos PSM que o chegaram a implementar, o seu objetivo não deixa de ser louvável, podendo ser repensado na sua aplicação prática, numa lógica «simplex», por assim dizer, ou através de novas métricas (Mazzucato, Conway, Mazzoli, Knoll e Albala, 2020). O seu princípio, ou seja, a avaliação *ex-ante* da especificidade, proporcionalidade e adequação da oferta dos *media* públicos continua a fazer sentido se centrados também em contribuições qualitativas mais amplas do PSM para a vida democrática, cultural e/ou social. O que é curioso, em matéria de procedimentos *ex-ante*, é que estes emergiram fundamentalmente no contexto dos novos serviços – leia-se: sobre a oferta dos *media* públicos na Internet – e não propriamente onde essa mesma oferta continua a ter impactos mais complexos, que é justamente – e ainda – na televisão tradicional.

As lições que retiramos das políticas e das práticas de regulação europeia do audiovisual já nos habituaram há muito a estes paradoxos, sendo que ainda prevalece aquele que tem pairado ao longo destes últimos 40 anos e que tem tido consequências nefastas para a experiência europeia – quer pela adulteração do princípio da diversidade de programas e culturas europeias, quer pela impossibilidade de ser criado um segundo mercado europeu entre os Estados-Membros no quadro do seu sistema público de *media*.

A questão é que as televisões públicas continuam a cumprir quotas de programação europeia não com os programas dos outros Estados-Membros, mas com a sua própria programação de fluxo – o que não gera de todo a tão necessária pluralidade de expressões culturais europeias, não gera o conhecimento do outro e a identidade europeia na sua diversidade, nem tão pouco gera valor de *stock*, sendo, em geral, diminuta a possibilidade dessa produção de fluxo ser distribuída ou mesmo permutada num segundo mercado ou através de parcerias diretas entre as redes públicas dos Estados-Membros.

Ora, daqui se deduz que a possibilidade de legitimação do serviço público de *media* no contexto europeu, está também claramente afetada, quer pela diversidade da oferta circunscrita a uma forte compartimentação nacional; quer pela alienação de mecanismos de monitorização *ex ante*, sobre a oferta pública com impactos desleais no mercado; quer ainda pelas implicações negativas que estes fatores têm tido na impossibilidade de dar sustentabilidade ao modelo, por exemplo, através da criação de um mercado europeu do audiovisual público.

Assim, para além dos aspetos referidos de forma aprofundada nesta obra de Nuno Conde, nomeadamente sobre a questão da governação e do financiamento do setor público do audiovisual, e tal como o autor refere, outros ainda estão em aberto à discussão pública no quadro da questão da legitimação, sendo que esta surge claramente diminuída precisamente num momento em que importa reforçar essa mesma legitimidade enquanto fator de estabilidade face a um certo caos emergente com o digital e as redes sociais.

Mas dar essa estabilidade e coerência aos *media* públicos, como se tem visto no pós-25 de Abril, e apesar dos quase 50 anos já transcorridos, não se afigura ainda tarefa próxima. O debate mantém-se, portanto, e esta obra, com a informação que disponibiliza e a assertividade tranquila da sua argumentação muito rigorosa, vem dar uma outra clareza aos dados em jogo, e pistas concretas para os próximos passos. A verdade é que, apesar das evidências, não se espere no imediato nenhuma comoção particular por parte do legislador face ao que se afigura necessário verdadeiramente fazer. Como até aqui, a velha tradição parece querer continuar a ditar lei.

Francisco Rui Cádima
professor catedrático (aposentado),
Universidade Nova de Lisboa

Referências bibliográficas

- APPADURAI, A. (2017). «Une fatigue de la démocratie.» Em Geiselberger, H. (Ed.). *L'Âge de la Régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique*. Paris: Premier Parallèle.
- CÁDIMA, F. R. (2022). *Os Presidentes, a Política e os Media. Uma história do 25 de Abril*. Lisboa: Dom Quixote.
- CHIVERS, T. e Allan, S. (2022). What is the Public Value of Public Service Broadcasting? Exploring challenges and opportunities in evolving media contexts. Creative Industries Policy and Evidence Centre (PEC). Cardiff University. <https://cdn2.assets-servd.host/creative-pec/production/assets/publications/What-is-the-Public-Value-of-Public-Service-Broadcasting-PEC-Discussion-Paper-Jan-2022.pdf>
- MAZZUCATO, M., Conway, R., Mazzoli, E., Knoll, E., e Albala, S. (2020). Creating and measuring dynamic public value at the BBC. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report, (IIPP WP 2020-19). https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/sites/public-purpose/files/final-bbc-report-6_jan.pdf
- O'CONNOR, K., Lasslet, K., Duffy, D., e Bunyan, S. (2019). *The Application of Public Value in the BBC Informing decision-making*. Centre for Public Administration. Ulster University. https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0014/452003/The-Application-of-Public-Value-in-the-BBC.pdf
- STEINER, G. (2005). *A Ideia de Europa*. Lisboa: Gradiva.

Introdução

O livro *RTP e Relações de Poder. De Durão Barroso a Passos Coelho* advém da tese defendida no programa de doutoramento em Ciências da Comunicação, na Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Católica Portuguesa, a 18 de julho de 2018.

Ancorada na Economia Política dos *Media*, a investigação que ora se apresenta incide sobre a evolução do modelo de serviço público de *media* em Portugal, no período compreendido entre 2002 e 2014. Desenvolve-se uma reflexão sobre as opções políticas e as relações de poder que se estabelecem entre os diversos protagonistas dos campos político, regulatório, dos *media* e da sociedade civil relativamente à definição do âmbito da missão, financiamento e modelo de governação do operador de serviço público RTP.

O intervalo temporal selecionado justifica-se pelo facto de o operador público RTP, nesse período, ser confrontado com dois processos de reestruturação, ambos sob a égide de governos de centro-direita, intervalados por um ciclo governativo do Partido Socialista. Num primeiro momento, nos anos de 2002 e 2003, durante o XV Governo Constitucional, presidido por Durão Barroso, ocorre a alteração do modelo de organização e de financiamento do serviço público. Posteriormente, em 2011, com o XIX Governo Constitucional, sob a liderança de Passos Coelho, evolui-se da intenção de privatizar parcialmente o serviço público para a redefinição do modelo de financiamento e de governação da RTP.

Nos capítulos primeiro e segundo aborda-se a evolução histórica do serviço público de rádio e televisão na Europa e em Portugal, desde o monopólio à liberalização do mercado, até à fase atual, que designamos por transição digital.

O capítulo terceiro compreende o levantamento das modalidades de financiamento do serviço público na União Europeia e respetiva quantificação, seguido da análise do caso português, especificamente a evolução do financiamento da concessionária RTP. Cabe salientar a importância do modelo de financiamento do serviço público, dado que as opções políticas sobre o modelo de financiamento são suscetíveis de influenciar o grau de independência do operador perante os poderes político e económico, com eventuais implicações na linha editorial e no género de programas disponibilizados ao público.

O capítulo quarto é dedicado à análise dos modelos de governação dos operadores de serviço público. A problemática subjacente a esta temática reside na superação do paradoxo de o serviço público estar obrigado, por um lado, ao respeito do princípio da independência face ao poder político e, por outro, ser confrontado com a necessidade de prestar contas ao Estado enquanto acionista e perante as autoridades públicas, designadamente as entidades reguladoras com competência na área dos *media*. Procedeu-se à análise do modelo de governação da RTP, desde a sua fundação em 1955, até dezembro de 2014. É apresentada uma proposta de periodização da evolução do modelo de governação da RTP, a par da identificação das entidades que intervêm no respetivo processo de prestação de contas.

O capítulo quinto é destinado à descrição do contexto económico-financeiro da RTP, designadamente as temáticas do financiamento e audiências. A realidade económico-financeira da RTP é analisada tendo em consideração a envolvente do mercado dos *media*, em particular a situação concorrencial dos operadores televisivos generalistas de cobertura nacional em sinal aberto, a SIC e TVI, e no que respeita o segmento de mercado da radiodifusão sonora, a situação do Grupo Renascença e do Grupo Media Capital Rádios.

O capítulo sexto é dedicado à análise comparativa das opções adotadas pelo poder político sobre o modelo de serviço público de rádio e televisão em Portugal, no período compreendido entre 2002 e 2014. São analisados três períodos específicos, designados por ciclos políticos. Um primeiro ciclo, entre 6 de abril de 2002 e 12 de março de 2005, o qual compreende os mandatos dos XV e XVI Governos Constitucionais liderados respetivamente por Durão Barroso e Pedro Santana Lopes, ambos do Partido Social Democrata (PSD). Um segundo ciclo governativo, entre 12 de março de 2005 e 21 de junho de 2011, sob a responsabilidade do Partido Socialista (PS), a que correspondem os mandatos dos XVII e XVIII Governos Constitucionais, presididos por José

Sócrates. Finalmente, um terceiro ciclo político, entre 21 de junho de 2011 e 30 de outubro de 2015, de centro-direita, relativo ao mandato do XIX Governo Constitucional, tendo como Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho, do PSD.

No capítulo sétimo, dedicado às conclusões alcançadas, defende-se que o serviço público é perspetivado pelo poder político como um agente regulador do mercado, quer no plano económico, por via da imposição de restrições à publicidade comercial na RTP, quer na dimensão mais abstrata e subjetiva de agente indutor da qualidade na programação e de uma ética de antena no espaço comunicacional. Sublinha-se, ainda, que a comunicação política em torno da ideia da privatização da RTP é utilizada como estratégia de afirmação política, mobilizadora de outros significados, designadamente de opções ideológicas sobre o papel do Estado na sociedade e na economia.

Por fim, os meus agradecimentos a Alberto Arons de Carvalho, Augusto Santos Silva, Francisco Pinto Balsemão, José Eduardo Moniz, José Luís Ramos Pinheiro, Manuel Coelho da Silva e Miguel Poiares Maduro, as individualidades entrevistadas no decurso da investigação e cujo contributo foi decisivo para o enquadramento da realidade do serviço público de *media* em Portugal. Dada a relevância dos seus testemunhos optou-se pela inclusão da transcrição das entrevistas na parte final do livro, sempre que obtida a respetiva autorização, ou não oposição, antecedidas de uma seleção de reflexões que julgamos serem ilustrativas do respetivo posicionamento. Agradeço ainda a Francisco Rui Cádima a amabilidade com que prontamente acedeu a escrever o prefácio do presente livro. Uma particular nota de agradecimento a Rogério Santos, pelo empenho, cuidado e rigor da sua orientação no percurso da investigação, bem como pela riqueza e humanidade do seu testemunho que generosamente partilhou no posfácio da presente obra. Agradeço ainda a Nelson Ribeiro o estímulo e acompanhamento da redação do livro, bem como à Universidade Católica Editora pela respetiva publicação.

Capítulo 1

O contexto histórico do serviço público

O presente capítulo aborda a evolução do modelo de serviço público num contexto de mudança do paradigma do setor audiovisual europeu, em resultado da combinação de intervenções políticas como a abolição do monopólio estatal e a consequente liberalização da atividade televisiva, a par da reorientação da regulação europeia em prol do desenvolvimento do mercado interno no domínio do audiovisual (Cuilenburg e McQuail, 2003: 198; Donders, 2012: 9-24; Fidalgo, 2003: 14-15; Humphreys, 1996: 169; Murdock, 2006: 20-22; Santos, 1998: 44).

No que respeita à realidade nacional, constata-se a evolução do modelo de rádio oficial para o conceito de rádio pública ou de serviço público (Ribeiro, 2007:192; Santos, 2000: 132; Santos, 2013b: 59), e a passagem do modelo de serviço público de televisão em regime de monopólio estatal, para o conceito de serviço público de *media* em ambiente concorrencial e multiplataforma (Cádima, 2019: 129-139; Carvalho, 2009: 427; Lopes, 2012: 30-32).

A evolução do modelo de serviço público de televisão na Europa

A evolução do modelo de serviço público na Europa coincide, em parte, com a história da televisão, sendo aí de relevar a importância dos conceitos de *paleotelevisão* e *neotelevisão*, propostos por Umberto Eco em 1983, e de *hipertelevisão*, da autoria do investigador argentino Carlos Scolari (2013).

A *paleotelevisão* corresponde à fase de monopólio da televisão pública, associado a um «Estado-Providência muito zeloso (talvez até manipulador) dos conteúdos emitidos» (Lopes, 2009: 231), em que o público espera uma

informação pautada por critérios de importância e proporção, admitindo na ficção a «construção fantástica, com drama, comédia, ópera e filme» (Santos, 2007: 80). A *neotelevisão* surge com a *desregulação*, a era da concorrência promovida pelo desenvolvimento da televisão por cabo e satélite, em que a audiência é identificada como públicos-alvo e a programação orientada pelo «menor denominador comum: sexo, celebridade e sensacionalismo voyeurista» (Santos, 2007: 80). Felisbela Lopes (2009: 240) identifica o *talk show* e o *reality show* como os géneros televisivos estruturantes deste modelo de televisão, «onde o discurso institucional cede lugar ao discurso individual, tornando-se a televisão uma espécie de prolongamento das conversas interpessoais».

À *paleotelevisão* e *neotelevisão*, o investigador argentino Scolari (2013: 1432) adita o conceito de *hipertelevisão*, a televisão que estimula a interatividade associada aos novos *media* digitais, incorporando algumas das suas características específicas, como a fragmentação do ecrã, a aceleração do ritmo, a intertextualidade desenfreada, e a multiplicação de personagens e das linhas narrativas. A televisão passa do *broadcasting* para o *egocasting*, um conceito que ilustra a mudança de comportamento do espectador de TV, de uma atitude passiva para a edição e difusão de «fragmentos de histórias individuais, de reportagens de “jornalistas-cidadãos”, de fotografia móvel, de arquivo “web”, de vídeo doméstico – do mais ao menos narcísico –, de blogs e vlogs» (Cádima, 2007: 214). Para Felisbela Lopes, na era do *egocasting* «a produção e o consumo de vídeo e de TV individualizam-se, confundem-se e fundem-se, hiperfragmentando-se» (2009: 249), consubstanciando o que designa por uma TV individual de todos.

A digitalização e a evolução das normas de compressão do sinal televisivo vieram impulsionar o crescimento da oferta de conteúdos audiovisuais, permitindo a distribuição de canais direcionados para audiências mais restritas, consubstanciando a passagem do conceito tradicional de *broadcasting*, uma emissão para muitos, para o de *narrowcasting*, com uma programação dirigida a segmentos específicos da audiência.

Relativamente à evolução do modelo de serviço público na Europa, o investigador Karol Jakubowicz (2010: 9) identifica três etapas: uma primeira etapa, desde a fundação dos serviços públicos até ao início da televisão comercial nos anos oitenta do século passado, que designa por PSB (*Public Service Broadcasting*) 1.0; uma etapa subsequente, caracterizado por profundas modificações decorrentes da concorrência dos operadores comerciais, apelidada

de PSB 2.0; e por fim, a terceira etapa que o autor designa por PSB 3.0, caracterizada pela migração para o conceito de serviço público de *media*. Em sintonia com o pensamento de Jakubowicz (2010), identificamos três etapas no processo evolutivo do modelo de serviço público de televisão na Europa: a fase do monopólio público, entre as décadas de vinte e setenta; o período da liberalização, com a abertura da atividade televisiva à iniciativa privada no início dos anos oitenta até meados dos anos 90; e a era digital, dos finais da década de noventa aos nossos dias, caracterizada pela abundância da oferta de conteúdos e serviços num contexto dominado pela convergência tecnológica, globalização dos mercados e concentração empresarial (Bardoel e d’Haenens, 2008a; Carvalho, 2009: 152-171; Donders, 2012: 9-24; Iosifidis, 2007: 8-12). Nas páginas seguintes desenvolvemos as características principais das três fases evolutivas do serviço público na Europa.

O monopólio do Estado

Na Europa ocidental, o serviço público de televisão foi desenvolvido em regime de monopólio público entre as décadas de 20 e 80, com a exceção do Luxemburgo onde existiu uma situação de monopólio pelo operador privado CLT-RTL desde 1955 até 1991, e do Reino Unido, que lançou o canal privado ITV em 1955 (Donders, 2012: 9; Santos, 1998: 42).

Tabela 1. Cronologia da televisão na Europa

Estados-Membros	Adesão à CEE/UE	Início Serviço Público	Início TV privada
Alemanha	1958	1950 ^a	1984
Áustria	1995	1955	2003
Bélgica	1958	(fr) 1953 (fl) 1960 ^b	(fr) 1987 (fl) 1989 ^b
Bulgária	2007	1959	2000
Chipre	2004	1957	1992
Croácia	2013	1956	2000
Dinamarca	1973	1951	1997
Eslováquia	2004	1958	1991
Eslovénia	2004	1958	1991

Estados-Membros	Adesão à CEE/UE	Início Serviço Público	Início TV privada
Espanha	1986	1956	1990
Estónia	2004	1955	1993
Finlândia	1995	1957	1991
França	1958	1935	1987
Grécia	1981	1966	1989
Hungria	2004	1957	1997
Irlanda	1973	1961	1998
Itália	1958	1954	1976
Letónia	2004	1954	1996
Lituânia	2004	1957	1992
Luxemburgo	1958	n.a.	1955
Malta	2004	1962	1994
Países Baixos	1958	1951	1995
Polónia	2004	1952	1992
Portugal	1986	1957	1992
Reino Unido	1973	1936	1955
República Checa	2004	1953	1993
Roménia	2007	1957	1993
Suécia	1995	1956	1992

Fonte: Brants e Siune (1992); Hardy (2008); Observatório Europeu do Audiovisual (Mavise); Papatthanassopoulos e Negrine (2011).

Legenda: ^a Constituição da *Allgemeine Rundfunkanstalt Deutschlands* (ARD);

^b (fr) Comunidade Francófona; (fl) Comunidade Flamengo

Como se infere da leitura da tabela anterior (Tabela 1), onde constam as datas de início do serviço público e da televisão privada nos 28 países que, à data da investigação, faziam parte da União Europeia, o serviço público de televisão teve o seu início na França e no Reino Unido, respetivamente nos anos de 1935 e 1936, ambos países signatários do Tratado CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assinado em 1951, e do Tratado de Roma, que cria a Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1958, juntamente com a Alemanha, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Na

década de cinquenta assiste-se ao início do serviço público de televisão na generalidade dos países europeus, mais precisamente em vinte e dois países, incluindo Portugal com a RTP a iniciar as suas emissões no ano de 1957. Na década de sessenta ocorre o início do serviço público na Irlanda, Malta e Grécia, respetivamente nos anos de 1961, 1962 e 1966.

O serviço público de rádio e televisão na Europa surge com uma forte dimensão normativa, centrado no argumento do seu contributo específico para o desenvolvimento do processo democrático, designadamente por via do seu papel de fiscalização do exercício do poder político, em particular na revelação de abusos de poder (Humphreys, 1996: 120). Ao invés do que sucedeu nos Estados Unidos, onde a televisão foi encarada essencialmente como uma atividade económica, o serviço público na Europa desenvolveu-se como um instrumento político e social, dirigindo-se à universalidade da população (Io-sifidis, 2008: 349-50). Nos Estados Unidos imperava o modelo do «mercado livre das ideias» (Donders, 2012: 10), competindo ao mercado assegurar a livre circulação de conteúdos e ideias, em clara oposição à perspetiva dominante na Europa Ocidental, onde a prossecução dos objetivos de interesse público, nomeadamente o pluralismo político e a diversidade cultural dependiam da proteção dos poderes públicos.

Para além da dicotomia ideológica entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental relativamente ao papel do Estado no setor dos *media*, em particular no setor do audiovisual, existem outros fatores que explicam a opção pelo regime de monopólio público na Europa. A situação de escassez do espectro radioelétrico na Europa, em grande parte explicada pela multiplicidade de fronteiras existentes e a necessidade de uma coordenação técnica e politicamente sensível da atribuição e gestão do espectro radioelétrico, obrigou os Estados-Membros a tomarem opções relativamente ao modelo de organização do espaço audiovisual, dado tratar-se de um recurso escasso do domínio público de cada Estado soberano.

Nessa época, o monopólio público da rádio e televisão justificava-se por motivos de índole técnica, designadamente a escassez do espectro radioelétrico, e por preocupações de natureza político-social. O reforço da influência do poder político relativamente aos outros campos de poder, nomeadamente o poder económico, e o intuito de fomentar a emancipação dos cidadãos numa sociedade democrática explicam, em parte, o impulso e privilégios que foram dados à instituição de serviço público de rádio e televisão na Europa

(Donders, 2012: 10). A percepção que a televisão poderia influenciar o comportamento das pessoas serviu de justificação para que a atividade televisiva fosse fortemente regulada (Iosifidis, 2008: 349-50; Humphreys, 1996: 112-114).

No final da década de setenta e início dos anos oitenta, uma confluência de fatores de natureza económica, tecnológica, social e política provocaram uma alteração substancial da política europeia para o setor dos *media*: entramos no período da liberalização da atividade televisiva, que caracterizamos de seguida.

A fase da desregulação e liberalização dos anos 80-90

A partir do início da década de 80 registaram-se profundas alterações na organização e regulação dos *media*, sendo a mais relevante a abolição do monopólio do serviço público e a conseqüente proliferação de canais privados de televisão. Foram tempos dominados pelas ideias de liberalização, desregulação e privatização dos *media*, num contexto dominado pela inovação tecnológica e internacionalização, a par de mudanças sociais profundas na Europa, num processo descrito metaforicamente por secularização política e social (Donders, 2012: 13-14; Hardy, 2008: 57-59).

Tabela 2. Número de serviços de programas televisivos na Europa (1980/1990)

	1980		1990	
	Público	Privada	Público	Privada
Alemanha	3	0	3/5 ^a	4
Áustria	2	0	2	0
Bélgica	4	0	4	2
Dinamarca	1	0	2	0
Espanha	2	0	3 ^b	3
Finlândia	2	0	2	1
França	3	0	3	3
Grécia	2	0	3	4
Irlanda	2	0	2	(1) ^c
Itália	3	0	3	6

O contexto histórico do serviço público

	1980		1990	
	Público	Privada	Público	Privada
Luxemburgo	0	4	0	2/4 ^d
Noruega	1	0	1	1
Países Baixos	2	0	3	(1) ^e
Portugal	2	0	2	0 ^f
Reino Unido	2	1	2	5
Suécia	2	0	2	3

Fonte: Brants e Siune (1992); Hardy (2008).

Legenda: ^a Dois serviços de programas difundidos por satélite.

^b Um serviço de programas de âmbito regional.

^c Licença atribuída em 1989 mas início de emissões apenas em 1998.

^d Dois serviços de programas são dirigidos para outros países.

^e Transmitido por satélite a partir de Luxemburgo.

^f Início da televisão privada em 1992 (SIC) e 1993 (TVI)

No início da década de 80 o paradigma do serviço público de televisão era dominante na generalidade dos países da Europa Ocidental. Dos quinze países referidos na Tabela 2, apenas o Luxemburgo adotou o modelo de monopólio de televisão privada. Uma década depois, a paisagem audiovisual europeia já era substancialmente diferente. O monopólio do serviço público deu lugar a uma oferta de trinta e seis serviços de programas televisivos privados difundidos por via hertziana terrestre, contrastando com os cinco serviços de programas comerciais existentes em 1980 (Brants e Siune, 1992: 103-104). Procurando reagir ao crescimento da oferta privada, alguns operadores de serviço público aumentaram a sua oferta de serviços de programas, designadamente o caso da Alemanha, com dois serviços de programas difundidos por satélite, da Espanha, com um serviço de programas de âmbito regional e, por fim, da Dinamarca, Grécia e Países Baixos com um serviço de programas.

Tabela 3. Tipologia dos sistemas televisivos na Europa (1980/1990)

Sistema	1980	1990
Monopólio Público / Financiamento público	Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suécia	
Monopólio Público / Financiamento misto	Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Países Baixos, Portugal	Áustria, Dinamarca, Países Baixos, Portugal
Monopólio Privado / Financiamento publicidade	Luxemburgo	Luxemburgo
Sistema Dual (serviço público / televisão privada)	Itália, Reino Unido	Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Irlanda, Noruega, Suécia, Reino Unido

Fonte: Brants e Siune (1992); Hardy (2008).

Os sistemas de televisão na Europa, nos anos de 1980 e 1990, podem ser agrupados em quatro tipologias (Tabela 3). O sistema de monopólio público puro, com financiamento totalmente assente no Estado, só existia em quatro países (Bélgica, Dinamarca, Noruega e Suécia) em 1980. A generalidade dos países (Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Países Baixos e Portugal) tinha um sistema de monopólio público com financiamento misto, ou seja proveniente do Estado e do mercado publicitário. O sistema misto ou dual de radiodifusão televisiva, em que coexistem o serviço público e os operadores de televisão privada só existia em Itália e Reino Unido. O Luxemburgo constitui um caso único na Europa com o seu sistema de monopólio privado assente nas receitas comerciais, permanecendo imutável no período compreendido entre 1980 e 1990.

Em 1990, constata-se o desaparecimento do monopólio puro da televisão pública, a diminuição do universo de países com o sistema de monopólio público de financiamento misto (Áustria, Dinamarca, Países Baixos e Portugal), e o crescimento do número de países que aderiram ao sistema misto ou dual de radiodifusão televisiva (Alemanha, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Irlanda, Noruega, Suécia e Reino Unido). Relativamente à paisagem audiovisual na Europa Central e Oriental (Tabela 1. Cronologia da televisão na

Europa), em particular no que concerne aos sete países que aderiram à União Europeia em 2004 (Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Lituânia, Polónia e República Checa), constata-se que o início da televisão privada ocorreu na década de noventa, coincidindo com a desagregação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991.

Brants e Siune (1992: 114) caracterizam este período como uma combinação de vários fatores como sejam a liberalização da atividade televisiva, que se traduz no abandono do monopólio público, a comercialização do setor público de radiodifusão televisiva através do recurso à publicidade, patrocínio e *merchandising*, e a desregulação da atividade televisiva, podendo esta última assumir a forma de «re-regulação» combinando, por um lado, a abertura da atividade televisiva à iniciativa privada, e por outro, o fortalecimento de normas de conduta para o exercício da atividade dos *media*.

É certo que a inovação tecnológica e a libertação de novas frequências potenciaram a massificação da televisão por cabo e satélite, inaugurando assim uma nova era para o consumidor, a era da abundância da oferta televisiva (Dyson e Humphreys, 1988). No entanto, e como adverte Humphreys (1996: 202), a proliferação de canais privados de televisão não significou, por si só, o incremento do pluralismo da oferta televisiva, tanto mais que à época o setor televisivo privado caracterizava-se pela existência de situações de concentração da propriedade e acordos de participação financeira recíproca. Paralelamente, assistiu-se à proliferação de serviços televisivos transfronteiriços, com consequências ao nível da identidade cultural e da soberania económica dos países, o que suscitou a promoção de políticas públicas protecionistas no setor audiovisual. Os Estados, preocupados em assegurar a permanência de centros de decisão nos respetivos territórios dada a importância política, cultural, social e económica dos *media*, incentivaram o surgimento e desenvolvimento de operadores audiovisuais nacionais com dimensão e recursos suficientes para poderem competir num mercado audiovisual transfronteiriço (Dyson e Humphreys, 1988: 2).

Neste contexto de liberalização do acesso à atividade televisiva, o serviço público viu-se confrontado com um ambiente hostil nos planos político e ideológico (Donders, 2012: 17; Steemers, 2003: 125). A desregulação da atividade televisiva, traduzida pela abolição do monopólio do serviço público e a imposição de obrigações mínimas para os operadores privados (Hardy, 2008: 65) provocou uma mudança de paradigma (Dyson e Humphreys, 1988: 96),

induzido principalmente por uma lógica económica e tecnológica (Cuilenburg e McQuail, 2003: 198).

A conceção tradicional de serviço público até então vigente colidiu com a nova perspetiva da soberania do consumidor, em detrimento da dimensão qualitativa do público enquanto cidadão. O discurso dominante passou a ser a promoção da livre concorrência, tendo como pano de fundo a comodificação dos serviços de radiodifusão, encarando-se o setor dos *media* como um setor económico igual aos restantes. As grandes linhas de orientação das políticas públicas para o setor dos *media* são definidas em função de objetivos de natureza ideológica e económica (Humphreys, 1996: 159-61), num contexto de confronto entre os defensores da desregulação e liberalização da atividade televisiva e os apologistas do modelo de serviço público (Carvalho, 2009: 59; Hardy, 2008: 66; Humphreys, 1996: 176).

Tabela 4. Coligação de interesses nas décadas de 80 e 90

Protagonistas defensores do mercado	Interesses
Indústria eletrónica	Venda de equipamento (televisores, decodificadores, equipamento recetor televisão por satélite, etc.)
Operadores de TV por cabo e satélite	Livre prestação de serviços comerciais
Operadores de Comunicações	Manutenção ou reforço da posição dominante no setor das comunicações
Imprensa escrita	Alargamento da área de atividade
Anunciantes	Expansão do universo de clientes através da televisão privada
Governos	Promoção da economia e captação de investimento estrangeiro
Partidos políticos de direita	Promoção da iniciativa privada
Comissão Europeia	Liberalização dos mercados Europeus

Protagonistas defensores do serviço público	Interesses
Operadores de Serviço Público	Sobrevivência e manutenção do financiamento público
Sindicatos	Proteção do emprego e das condições de trabalho
Partidos políticos de esquerda	Preservação da especificidade e legitimidade do modelo de serviço público

Fonte: Carvalho, 2009; Hardy, 2008; Humphreys, 1996.

Como se infere da leitura da tabela anterior (Tabela 4), identificam-se dois grupos de interesses com perspectivas distintas sobre a evolução da paisagem audiovisual europeia nas décadas de oitenta e noventa. Por um lado, os protagonistas da mudança para a desregulação e liberalização da atividade televisiva em prol do desenvolvimento da iniciativa privada e da promoção da atividade económica. No campo político, este ideário surge associado tradicionalmente aos partidos políticos de direita, ou de centro-direita, mas também encontramos apoio nalguns partidos de esquerda «como forma de liderar um processo inevitável» de transição para um sistema audiovisual concorrencial (Carvalho, 2009: 59). Por outro, no universo dos defensores do modelo de serviço público e para além dos próprios operadores de serviço público que procuram assegurar a respetiva sobrevivência e um financiamento público adequado, identificamos os sindicatos preocupados com a proteção do emprego e das condições de trabalho, e os partidos políticos de esquerda, ou centro-esquerda, apologistas da preservação do *ethos* do modelo de serviço público europeu.

No novo sistema dual de televisão, em que coexistem operadores públicos e privados, o serviço público não ficou imune à pressão do mercado para a captação de audiências e procura de eficiência económica. A conciliação de uma lógica de pendor mais economicista com os princípios tradicionais do serviço público não se afigurou uma tarefa fácil, gerando inclusive situações paradoxais. O Estado, ao mesmo tempo que exigia uma programação de serviço público com qualidade e carácter distintivo face à oferta dos operadores privados, diminuiu o financiamento público obrigando os operadores públicos a uma maior dependência das receitas comerciais, e naturalmente a uma programação tendencialmente de cariz mais «popular» (Donders, 2012: 17; Steemers, 2003: 123-24).

Em pleno ambiente concorrencial e perante a necessidade de manter um determinado patamar de audiências, os operadores de serviço público veem-se confrontados com um dilema de difícil superação. Se optarem por uma programação «popular» em concorrência direta com os operadores privados, serão acusados de estarem a distorcer o mercado. Ao invés, se apostarem numa programação de pendor mais cultural com audiências reduzidas, a sua legitimidade poderá ser posta em causa por deixarem de ser relevantes (Bardoel e Lowe, 2007: 16; Humphreys, 1996: 160). Os Estados, por via da redução do financiamento público, obrigaram os operadores de serviço público a concorrer diretamente com os operadores privados na captação de audiências e receita comercial, contribuindo dessa forma para a crise de legitimidade do serviço público (Raboy, 1996: 12-13).

Perante este contexto adverso, os operadores de serviço público conseguiram demonstrar a sua natureza resiliente e capacidade de adaptação ao novo ambiente concorrencial. Pressionados pelos poderes públicos, os operadores de serviço público introduziram uma cultura de gestão em linha com a prática dos operadores privados. Eficiência económica, redução de custos e de efetivos, a par de uma maior transparência financeira e prestação de contas da atividade desenvolvida passaram a ser objetivos comuns a muitos operadores de serviço público na Europa (Donders, 2012: 17). A esta nova cultura de gestão acresce a preocupação com a satisfação das necessidades do consumidor, o novo centro aglutinador da legitimidade do serviço público como referimos, anteriormente. No entanto, e de forma paradoxal, o que poderia consistir um fator de relegitimação do serviço público perante a opinião pública e indiretamente junto dos poderes públicos veio originar um clima de preocupação com a alegada convergência e similitude entre as ofertas dos operadores públicos e privados, principalmente quando os primeiros recorrem ao mercado publicitário (Donders, 2012: 18-19).

Na parte final do período da liberalização, em meados da década de 90, num ambiente dominado pela oferta televisiva privada, começa a impor-se a necessidade de redefinição do conceito de serviço público (Bardoel e D’Haenens, 2008b: 340; Donders, 2012: 19). Perante o advento da televisão digital e a progressiva convergência entre as tecnologias de informação, comunicações e o setor dos *media* (Iosifidis, 2011: 169-85), a reflexão sobre a legitimidade do serviço público e o seu papel nas novas plataformas de comunicação adquire uma pertinência acrescida (Steemers, 2003: 125), como adiante se explicitará.

A era digital

O fenómeno da liberalização do mercado televisivo intensificou-se a partir da década de noventa, coincidindo no tempo com a globalização das comunicações e a progressiva convergência tecnológica entre os setores do audiovisual, comunicações e tecnologias de informação (Iosifidis, 2007: 9). Embora a origem da expressão remonte a Marshall McLuhan, um filósofo e cientista social que no início da década de 60 previu que as redes de telecomunicações e os serviços de radiodifusão iriam criar uma «aldeia global», foram necessárias três décadas para que o conceito de convergência adquirisse relevância em virtude do desenvolvimento da tecnologia digital e da expansão da Internet.

De facto, foi preciso esperar pelo final da década de oitenta e início da década de noventa para que a ideia da convergência passasse a constar da agenda política europeia, associada ao desenvolvimento do Mercado Interno (Donders, 2012: 19; Levy, 1999: 14). No essencial, o conceito de convergência abrange duas realidades distintas e complementares entre si. Por um lado, a convergência tecnológica de serviços, potenciada pela expansão da tecnologia digital, das redes de alto débito e pelo desenvolvimento das normas de compressão, que se traduz na disponibilização de serviços de vídeo, voz e dados através da mesma plataforma de comunicação (Hardy, 2008: 137; Iosifidis, 2011: 172; Levy, 1999: 4-5). E, por outro, a convergência da indústria, ou convergência dos mercados dos setores dos *media*, comunicações eletrónicas e da Internet, incluindo-se neste último os motores de busca, agregadores de conteúdos, plataformas de jogo *online* e os portais de comércio eletrónico (Iosifidis, 2011: 169-85).

A partir dos meados da década de noventa os operadores de serviço público foram confrontados com uma nova realidade concorrencial, a era da abundância de serviços televisivos privados, num contexto político orientado para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços audiovisuais, ancorado numa abordagem regulatória permissiva por parte da Comissão Europeia das práticas de concentração horizontal e vertical de empresas de *media*. Na tabela seguinte são apresentados dados sobre o número de serviços de programas televisivos públicos e privados, de âmbito nacional, no conjunto dos 28 países que, à data em que a investigação foi desenvolvida, faziam parte da União Europeia, nos anos de 1990, 2002 e 2013.

Tabela 5. Número de serviços de programas televisivos de âmbito nacional¹

Estados- -Membros	1990 ²		2002 ²		2013 ³	
	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
Alemanha	6	4	13	77	35	344
Áustria	2	0	3	15	7	60
Bélgica ⁴	2	2	6	25	15	81
Bulgária	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2	<i>n.d.</i>	4	115
Chipre	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2	4	3	26
Croácia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	6	50
Dinamarca	2	0	4	24	18	22
Eslováquia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2	4	4	40
Eslovénia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3	3	5	47
Espanha	3	3	7	115	17	192
Estónia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1	3	5	8
Finlândia	3	2	5	18	6	50
França	2	4	9	113	16	276
Grécia	2	2	3	27	3	64
Hungria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3	39	8	39
Irlanda	2	0	3	1	12	5
Itália	3	11	20	93	23	346
Letónia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2	3	2	30
Lituânia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1	3	3	15
Luxemburgo	0	1	1	5	1	20
Malta	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	1	9	3	32
Países Baixos	3	<i>n.d.</i>	4	34	22	124
Polónia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3	44	15	103
Portugal ⁵	2	0	2	31	4	72
Reino Unido	2	<i>n.d.</i>	20	164	30	468
República Checa	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2	17	8	71
Roménia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3	13	5	139
Suécia	2	<i>n.d.</i>	8	25	7	85

Fonte: EAO – European Audiovisual Observatory (2015); Eurostat (2002a, 2002b, 2003); RTP.

Legenda:

¹ Serviços de programas televisivos de âmbito nacional, excluindo regionais e locais, distribuídos por via hertziana terrestre, cabo e satélite. Inclui serviços de programas estrangeiros direcionados para o país. No ano de 2013 inclui serviços de programas em plataformas IPTV e móvel.

² Estimativa do Eurostat (2002a, 2002b) baseada em dados do EAO.

³ Dados reportam a dezembro de 2013.

⁴ Inclui dados das Comunidades Francófona, Germanófona e Flamenga.

⁵ Inclui os serviços de programas generalistas hertzianos RTP1 e RTP2 com início das emissões, respetivamente a 7 de março de 1957 e 25 de dezembro de 1968, e os serviços de programas RTP Informação e RTP Memória distribuídos por cabo.

n.d. Informação não disponível.

Como se depreende da análise da tabela anterior (Tabela 5), regista-se um aumento muito significativo da oferta de serviços de programas televisivos privados desde a década de noventa até ao ano de 2013, sendo de relevar a existência de um número considerável de serviços de programas de serviço público nesse ano, designadamente na Alemanha (35), Reino Unido (30), Itália (23), Países Baixos (22), Dinamarca (18), Espanha (17) e França (16). Constatou-se ainda que os países que registaram um crescimento mais expressivo da oferta privada tiveram igualmente um aumento do número de canais de serviço público, demonstrando assim uma tendência reativa por parte dos operadores públicos em face do crescimento da oferta comercial.

No período em análise, os operadores de serviço público tiveram que enfrentar mudanças significativas nos planos cultural e social. A globalização, a livre circulação de capitais, bens e serviços, o crescente fluxo migratório para a Europa e a diversidade cultural e religiosa associadas a tal fenómeno, a par do crescente individualismo da sociedade ilustrado pela valorização do consumo em detrimento da dimensão de cidadania, constituíram fatores perturbadores da legitimação do serviço público de rádio e televisão na Europa (Iosifidis, 2007: 8-12).

Para além dos fatores de mudança identificados no parágrafo anterior, importa ainda salientar uma circunstância decisiva para a evolução do serviço público: a alteração dos hábitos de consumo de *media*, potenciada pelo desenvolvimento das tecnologias digitais e pela massificação da Internet. Num ambiente mediático caracterizado pela multiplicação da oferta, fragmentação de audiências e pela presença maciça e exponencial de conteúdos gerados pelos utilizadores nas redes sociais, os operadores de serviço público tiveram que redefinir as suas estratégias de modo a conquistarem a atenção dos

públicos (Donders, 2012: 19-20). Como salientam Bardoel e Lowe (2007: 14-16), a convergência tecnológica, a globalização e a digitalização vieram legitimar a importância social do serviço público, na medida em que a concentração horizontal e vertical da indústria dos *media*, por um lado, e o peso crescente dos conglomerados internacionais na paisagem audiovisual europeia, por outro, reforçam a necessidade de um serviço público ativo na salvaguarda do pluralismo e da diversidade cultural. Na expressão feliz de Bardoel e Lowe (2007: 15), e por mais paradoxal que possa parecer esta afirmação, a política europeia para a convergência implica necessariamente um certo grau de divergência.

Em síntese, a história do serviço público de televisão na Europa compreende três grandes momentos: a fase do monopólio público, entre as décadas de vinte e setenta; o período da liberalização e desregulação do mercado audiovisual, com a abertura da atividade televisiva à iniciativa privada no início dos anos oitenta até meados dos anos 90; e por fim, a era da abundância digital, num contexto dominado pela convergência tecnológica de redes e serviços, globalização de mercados e fragmentação de audiências.

Capítulo 2

As etapas da rádio e televisão públicas em Portugal

A história da rádio e televisão públicas em Portugal está intrinsecamente associada ao percurso das instituições que, ao longo do tempo, corporizam o exercício dessas atividades de comunicação social. No caso da televisão pública, e apesar de múltiplas alterações de figurino institucional, a evolução do modelo confunde-se com a própria história da RTP, a empresa que ao longo do tempo tem a incumbência de prestar a missão de serviço público definida e contratualizada pelo Estado.

À semelhança do que se verificou na generalidade dos países europeus, e que descrevemos nas páginas anteriores, o serviço público de televisão em Portugal evoluiu da fase de monopólio público para a era concorrencial com o início da televisão privada em 1992, num contexto de progressiva comercialização da paisagem audiovisual. No que respeita a evolução da rádio pública em Portugal, identificamos a passagem do modelo de rádio oficial, materializado na Emissora Nacional, para o conceito de rádio pública ou de serviço público (Ribeiro, 2007: 192; Santos, 2000: 132; Santos, 2013a; Santos, 2013b).

Da rádio oficial ao modelo integrado

Para analisarmos a história da rádio pública em Portugal adotou-se como referencial a instituição que, sob a alçada do Estado, corporiza o exercício da atividade de radiodifusão sonora (Tabela 6).

Tabela 6. Fases marcantes da rádio pública em Portugal

Instituição	Ano	Acontecimento
Emissora Nacional de Radiodifusão	1933/35	Emissões experimentais em 1933 e inauguração oficial a 1 de agosto de 1935.
	1940	Autonomia relativamente aos CTT.
	1957	Instituição da «licença de radiodifusão».
	1975	Ampla nacionalização da rádio em Portugal e criação da «Empresa Pública de Radiodifusão».
Radiodifusão Portuguesa	1976	A nova empresa pública adota a designação de RDP – Radiodifusão Portuguesa, E.P. (Decreto-Lei n.º 274/76, de 12 de abril).
	1976 ^a	Criação da Antena 2, dedicada à música clássica e programas culturais.
	1976	Nova taxa de radiodifusão sonora (Decreto-Lei n.º 389/76, de 24 de maio), em substituição da licença de radiodifusão de 1957.
	1979	Os programas 3 e 4 da RDP autonomizam-se e passam a designar-se Rádio Comercial, com uma programação assumidamente comercial.
	1992/93	Processo de privatização da Rádio Comercial.
	1994	A RDP transforma-se em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.
	1994	Inauguração oficial da Antena 3, destinada a promover a nova música portuguesa.
	1995	Lançamento da RDP África, um canal vocacionado para os países africanos de língua portuguesa.
	1999	Contrato de Concessão do Serviço Público de Radiodifusão Sonora.
	1999	Atribuição à RDP de uma licença do sistema de radiodifusão sonora digital (T-DAB).

As etapas da rádio e televisão públicas em Portugal

Instituição	Ano	Acontecimento
	2000	A RDP é integrada na sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos Portugal Global, SGPS, S.A.
Rádio e Televisão de Portugal	2003	Extinção da Portugal Global e transformação da RTP numa sociedade gestora de participações sociais, denominada Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A.
	2003	Extinção da taxa de radiodifusão sonora e instituição da Contribuição para o Audiovisual.
	2006	Criação do Provedor do Ouvinte no serviço público de rádio.
	2007	Reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, que passou a denominar-se Rádio e Televisão de Portugal, S.A.
	2011	Anacom revoga a licença T-DAB atribuída à RDP.
	2014	Novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A.
	2015	Novo contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão.

Fonte: ANACOM; GMCS; RTP; Santos (2013a, 2013b).

Legenda:

^a A Antena 2, da RDP, foi criada em 1976. No passado, desde 1949, com a criação de desdobramento de programas na Emissora Nacional, existiu o segundo programa ou programa B dedicado à música séria (clássica).

Na tabela anterior (Tabela 6), identificam-se três fases na vida institucional da rádio pública: a etapa da rádio oficial, materializada na Emissora Nacional, com emissões experimentais em 1933 e a respetiva inauguração oficial em agosto de 1935, atravessando o período da ditadura de Oliveira Salazar e Marcello Caetano; a fase da «RDP – Empresa Pública de Radiodifusão», cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 274/76, de 12 de abril, na sequência da nacionalização da rádio em Portugal no ano de 1975, com exceção da Rádio Renascença e de algumas estações de rádio de pequena dimensão, e que conduziu à criação da Empresa Pública de Radiodifusão; e por

fim, a terceira fase, que se inicia com a constituição da «Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A.» em 2003, concentrando-se numa sociedade anónima detida integralmente pelo Estado as atividades de rádio e televisão públicas.

A Emissora Nacional, inaugurada oficialmente a 1 de agosto de 1935, e decretada autónoma dos CTT com a publicação da respetiva lei orgânica em 1940 (Decreto n.º 30752, de 14 de setembro de 1940, posteriormente revogado pelo Decreto-Lei n.º 41484, de 30 de dezembro de 1957), constituiu um instrumento para a solidificação dos pilares ideológicos do regime, assentes nos valores de Deus, Pátria, Autoridade, Família e Trabalho (Santos, 2013b: 44-45). A Emissora Nacional, dotada pelo Estado de significativos meios financeiros, técnicos e humanos, tornou-se um dos veículos da propaganda do regime, com a informação e programação a serem ideologicamente controladas pelo Governo (Ribeiro, 2005; Ribeiro, 2007: 192; Santos, 2000: 132; Santos, 2005: 138). Para o Estado Novo, a Emissora Nacional constituía um meio de propaganda do seu ideário, fazendo eco de um «Portugal simples, de matriz católica, e que valorizava a sua História grandiosa» (Ribeiro, 2007: 192). O controlo ideológico da Emissora Nacional pelo Governo manifestava-se não só através de mecanismos internos de censura da própria rádio pública, mas também pelo facto de as principais fontes de informação provirem de agências noticiosas controladas pelos serviços de censura do Regime (Ribeiro, 2015: 76).

No período subsequente à revolução de 25 de Abril de 1974, o país é confrontado com uma vaga de nacionalização da banca, dos seguros e da imprensa diária. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 674-C/75, de 2 de dezembro, as rádios são nacionalizadas, com exceção da Rádio Renascença devido à Concordata com a Santa Sé, e de pequenas estações do norte do país e dos Açores (Santos, 2013b: 123). Dá-se então a concentração das rádios numa nova empresa pública denominada «EPR – Empresa Pública de Radiodifusão», que iria ser renomeada «RDP – Radiodifusão Portuguesa, E.P.» em 1976 (Decreto-Lei n.º 274/76, de 12 de abril). No plano financeiro é instituída uma nova taxa de radiodifusão sonora, cobrada mensalmente aos consumidores domésticos, através da fatura de eletricidade (Decreto-Lei n.º 389/76, de 24 de maio e Portaria n.º 686/77, de 12 de novembro). Em 1979 os programas 3 e 4 da RDP autonomizam-se e passam a designar-se Rádio Comercial, com uma programação assumidamente comercial. Em 1993 ocorre a privatização da Rádio Comercial, na senda do processo de desregulação da atividade televisiva com o licenciamento da SIC e TVI em 1992. Entretanto, a RDP reforça

a sua oferta de canais e para além da Antena 1 (canal generalista) e Antena 2 (música clássica e cultura), surgem a Antena 3 (nova música portuguesa) e a RDP África, respetivamente em 1994 e 1995. Em 1999 é celebrado o contrato de concessão do serviço público de radiodifusão sonora, e é atribuída à RDP uma licença para o sistema de radiodifusão sonora digital (T-DAB). No ano de 2000, a RDP é integrada na sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos denominada «Portugal Global, SGPS, S.A.».

Surge então, em 2003, a terceira etapa do modelo institucional da rádio pública, que se caracteriza pela concentração numa única empresa das operações de rádio e televisão de serviço público. Com a publicação da Lei n.º 33/2003, de 22 de agosto, que aprova a reestruturação do setor empresarial do Estado na área do audiovisual, verifica-se a extinção da Portugal Global, SGPS, S.A., e a transformação da Radiotelevisão Portuguesa, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, numa sociedade gestora de participações sociais, denominada Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A. Com a publicação da Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, verifica-se um novo processo de reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, a que se seguiram as alterações impostas pelas Leis n.ºs 8/2011, de 11 de abril, e 39/2014, de 9 de julho, tendo esta última aprovado os novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal. Em 2015 é celebrado o novo contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão, consubstanciando pela primeira vez num único contrato as obrigações da rádio e televisão públicas.

No plano regulatório, cabe salientar que a ANACOM deliberou a 15 de abril de 2011, a revogação da licença para a utilização de frequências para o serviço radiodifusão sonora digital por via terrestre (T-DAB) detida pela RTP, a pedido desta última e tendo para o efeito invocado que, não obstante ter investido cerca de seis milhões e trezentos mil euros, a realidade é que poucos portugueses aderiram ao sistema T-DAB.

Do monopólio da RTP ao conceito de serviço público de *media*

Relativamente às diversas fases evolutivas do operador de serviço público de televisão RTP, e assumindo o risco inerente a uma sistematização desta natureza, identificamos três etapas marcantes do percurso da RTP: a era do monopólio televisivo pelo operador RTP, desde a década de cinquenta até meados da década de noventa; a fase da liberalização, com a abertura da atividade televisiva à iniciativa privada no ano de 1992; e por fim, a terceira etapa que apelidamos de «reestruturação» que se pauta por sucessivas alterações do modelo de organização e governação do operador de serviço público, desde a criação da Portugal Global, SGPS, S.A. em 2000, até à alteração dos modelos de financiamento e governação da RTP e a assinatura do novo contrato de concessão, respetivamente, em 2014 e início de 2015.

Tabela 7. Etapas marcantes do serviço público de televisão em Portugal

Etapa	Ano	Acontecimento	
Monopólio	1955	Constituição da «RTP – Radiotelevisão Portuguesa, S.A.R.L.»	
	1956	Contrato de concessão de serviço público	
	1957	Início das emissões regulares	
	1968	Criação do segundo canal da RTP em UHF	
	1972/75	Criação dos canais regionais RTP Madeira (1972) e RTP Açores (1975)	
	1975	Nacionalização da RTP	
	1980	Início das emissões regulares a cores	
	1991	Abolição da taxa de televisão	
	Liberalização	1992	Abertura do mercado televisivo hertziano terrestre à iniciativa privada
		1992	RTP passa a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos
1992		Criação da RTP Internacional	
1998		Início das emissões regulares da RTP África	
1998		Projeto RTP para a <i>Tele Expo</i> – canal da Expo 98	

As etapas da rádio e televisão públicas em Portugal

Etapa	Ano	Acontecimento
Reestruturação	2000	Criação da sociedade Portugal Global, SGPS, S.A.
	2003	Reestruturação do setor empresarial do Estado na área do audiovisual.
	2003	Novo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão
	2004	Redefinição do segundo canal
	2004	Criação da RTPN e RTP Memória
	2006	Lançamento do canal RTP Mobile
	2006	Parceria com Youtube
	2007	O canal 2: retoma a designação original de RTP2
	2008	Novo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão
	2010	Lançamento do serviço RTP Play
	2011	Lançamento da iniciativa Academia RTP
	2012	Fim das emissões hertzianas terrestres analógicas
	2014	Lançamento do serviço 5i
	2014	Lançamento do portal Ensina
	2014	Alteração dos modelos de financiamento e governação da RTP
2015	Contrato de Concessão para a Rádio e Televisão públicas	

Fonte: Autor; Carvalho (2009); RTP.

A primeira etapa do serviço público de televisão inicia-se com a constituição da RTP – Radiotelevisão Portuguesa, S.A.R.L., em 1955, seguida da outorga do contrato de concessão de serviço público entre o Governo e a RTP, a 16 de janeiro de 1956 (Carvalho, 2009: 30, 36), e o início regular das emissões televisivas a 7 de março de 1957.

Importa relevar que a opção política de então recaiu na constituição de uma empresa de economia mista, sendo que cerca de dois terços do capital social da RTP era de origem privada. No entanto, a circunstância do Estado deter uma participação minoritária «não impediu que o Governo assegurasse uma influência decisiva na estrutura e no quotidiano da empresa» (Carvalho, 2009: 37), tal como viria a suceder ao longo da história da RTP.

De facto, a 16 de janeiro de 1956, no ato de outorga do contrato de concessão do serviço público de televisão à RTP, ficou desde logo patente uma estratégia de instrumentalização por parte do Governo, como se infere das declarações de Marcello Caetano, na qualidade de ministro da Presidência e interino das Comunicações, ao reconhecer que «a televisão é um instrumento de acção, benéfico ou maléfico, consoante o critério que presidir à sua utilização», esperando que «os dirigentes do novo serviço público saibam fazer desse instrumento um meio de elevação moral e cultural do povo português» (Cádima, 1996: 29-30). Se para Oliveira Salazar a rádio e a televisão eram «as irmãs mais novas» da imprensa, negligenciando assim a sua relevância estratégica, já Marcello Caetano encarava a RTP como um «instrumento de uma acção política propagandística no domínio da informação televisiva (Cádima, 1996: 334-335).

Durante o consulado de Oliveira Salazar e Marcello Caetano foi patente a existência de um dispositivo auto-censório na RTP, em particular no campo da informação, fiel ao modelo protocolar, oficioso, e baseado na «gestão burocrática e política do pseudo-acontecimento e dos meta-acontecimentos», concedendo protagonismo às hierarquias políticas (Cádima, 1996: 399, 403-404). Na perspetiva de Francisco Rui Cádima, a informação televisiva da RTP foi um «instrumento, determinante para a legitimação e a longevidade da autarquia salazarista e caetanista» (1996: 407-408).

Posteriormente, no período pós-25 de Abril de 1974 e ao longo da década de oitenta, o sistema de *media* caracterizou-se pela sua forte instrumentalização por parte das diferentes forças políticas dominantes, sendo então evidente, no início dos anos oitenta, que a RTP estava ao serviço de uma maioria política (Cádima, 2010: 13-14). Nesse período, e até à criação da regra da inamovibilidade dos gestores na RTP, em 2002, Arons de Carvalho constata a existência de uma «evidente relação de causalidade entre a mudança de maioria política e a subsequente designação de uma nova equipa de administradores» (2009: 410), criando-se o que designa por uma «cadeia hierárquica e controlo político desde o Governo até ao interior dos departamentos informativos» (2009: 410). Estava assim em causa a independência do operador de serviço público perante o poder político, uma matéria que será objeto de análise mais detalhada no capítulo dedicado ao estudo do modelo de governação da RTP.

Durante a era do monopólio, a RTP incrementou a qualidade técnica das suas emissões e ampliou o universo de serviços de programas disponíveis

ao público. No decurso da década de 60 as emissões da RTP podem já ser vistas por grande parte da população, e o segundo canal (RTP2) é inaugurado no Natal de 1968. Na década de setenta seguem-se os canais regionais RTP Madeira e RTP Açores, respetivamente nos anos de 1972 e 1975. No período pós-revolução, em 1975, ocorre a nacionalização da RTP: a empresa passa a denominar-se Radiotelevisão Portuguesa E.P. No plano tecnológico, cabe realçar o início das emissões regulares a cores no ano de 1980. Entretanto, em 1991, dá-se a extinção da taxa de televisão, que além de ser impopular e suscitar dúvidas sobre a sua constitucionalidade, significava cada vez menos uma insubstituível fonte de financiamento da RTP, representando nessa altura apenas 18% do total dos proveitos da empresa (Carvalho, 2009: 356-360).

A longevidade da situação de monopólio estatal da atividade televisiva em Portugal, entre as décadas de cinquenta e o início da década de noventa, deve-se a um diversificado conjunto de fatores de natureza histórica, técnica, económica e política, com um particular relevo para um motivo de «natureza política ideológica: antes de 1974, o monopólio da RTP decorria também do apertado controlo imposto a toda a comunicação social» (Carvalho, 2009: 64).

A situação de monopólio da RTP terminou em 1992, concretamente no dia 6 de outubro com o início das emissões da SIC – Canal 3, a que se seguiu a TVI – Canal 4, a 20 de fevereiro de 1993. A abertura da atividade televisiva à iniciativa privada implicou um longo percurso político e jurídico, cabendo destacar a revisão constitucional de 1989, que revogou os preceitos que impunham a irreversibilidade das nacionalizações e o monopólio estatal da atividade televisiva, e a aprovação da nova Lei da Televisão (Lei n.º 58/90, de 7 de setembro), que prevê que a atividade de televisão possa ser exercida por operadores públicos e privados.

A RTP inicia então a segunda grande etapa do seu percurso, a fase da liberalização da atividade televisiva, em que a RTP passa a concorrer com os operadores televisivos privados pela captação de audiências, receitas publicitárias, talentos, e direitos de exibição de programas nacionais e estrangeiros.

A liberalização da atividade televisiva, a par da desregulação e privatização de vários setores da atividade económica constituíram as três grandes tendências das décadas de oitenta e noventa (Santos, 1998: 41). Nelson Traquina chega a considerar o processo de abertura da televisão à iniciativa privada como uma política de «desregulamentação selvagem» (1997: 55; 1998: 12),

argumentando que o governo social-democrata de então não se preocupou em aprovar medidas de «*re-regulation*» (1998: 23) para proteger o cinema e a produção audiovisual nacional, e para regular o conteúdo dos programas televisivos.

Na década de noventa assistimos à criação da RTP Internacional, em 1992, e ao início das emissões regulares da RTP África, em 1998, ano em que a RTP se estreia nas emissões digitais com o projeto canal da Expo 98 (Carvalho, 2009: 219). No ano de 1998, com a publicação da nova Lei da Televisão (Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho), passa a ser possível um novo regime de mera autorização para o acesso à atividade televisiva quando as emissões não utilizam o espectro hertziano terrestre, esse sim reservado a um procedimento de licenciamento sujeito a concurso público. O regime de atribuição de licenças e autorizações para o exercício da atividade de televisão seria objeto de desenvolvimento normativo (Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de agosto), oficializando a «liberalização do cabo ativo» (Carvalho, 2009: 183) e a consequente possibilidade do lançamento de novos serviços de programas televisivos em concorrência com os operadores generalistas RTP, SIC e TVI.

Apesar da criação de novos canais televisivos, como descrevemos no parágrafo anterior, a RTP mergulha numa «crise de legitimidade» no final da década de noventa (Carvalho, 2009: 361, 371). A perda de audiências para os novos canais privados, sobretudo para a SIC, com a consequente redução de receitas publicitárias, e o acumular de sucessivos *deficits*, dada a manifesta insuficiência das indemnizações compensatórias e demais subvenções públicas atribuídas pelo Estado à RTP, originou que a concessionário do serviço público entrasse numa espiral de endividamento. A RTP, em situação de falência técnica desde 1994, apresentava um passivo de 997,6 milhões de euros e um encargo financeiro líquido acumulado de cerca de 194,5 milhões de euros, no final do ano de 2000 (Tribunal de Contas, 2002: 8-9). Impunha-se, assim, a reestruturação do operador de serviço público de rádio e televisão, alterando-se o modelo de organização e de financiamento da empresa.

O primeiro sinal da mudança de modelo organizacional do operador de serviço público surge em maio de 2000, com a criação da *holding* Portugal Global, SGPS, S.A., agregando as participações sociais detidas pelo Estado em empresas do setor da comunicação social, especificamente a RTP, RDP e LUSA. Inicia-se então, a partir do ano 2000, o que designamos como a terceira fase evolutiva do já longo percurso institucional da RTP – a etapa da

As etapas da rádio e televisão públicas em Portugal

reestruturação, como se refere na tabela anterior –, que se pautará por reformas no modelo de organização, financiamento e governação do operador do serviço público de rádio e televisão. No entanto, a criação da Portugal Global não produziu os efeitos desejados (Carvalho, 2009: 385).

No âmbito do amplo processo de reestruturação do operador de serviço público levado a cabo pelo XV Governo Constitucional, no exercício de funções entre 6 de abril de 2002 e 17 de julho de 2004, chefiado pelo Primeiro-Ministro Durão Barroso, tendo como Ministro responsável pela área da comunicação social Nuno Morais Sarmiento, é aprovada a extinção da Portugal Global e a reestruturação do setor empresarial do Estado na área do audiovisual. É definido um novo modelo de financiamento para a RTP, outorga-se um novo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão e celebra-se um Acordo de Reestruturação Financeira, com a aprovação das instituições europeias, designadamente a Comissão Europeia.

A reestruturação do operador de serviço público nos planos jurídico, financeiro e organizacional foi acompanhada por transformações na oferta de conteúdos e serviços. No ano de 2004, ocorre a transformação do segundo canal da RTP num novo canal denominado «a 2:», e são criados os serviços de programas temáticos RTPN e RTP Memória dedicados, respetivamente, à área da informação e ao acervo de programas antigos da RTP. Em 2006 surge o canal RTP Mobile direcionado para as redes móveis de comunicação, entretanto descontinuado, e é celebrada uma parceria com o serviço de vídeo em linha Youtube. Na tabela seguinte consta a cronologia do lançamento dos diversos serviços audiovisuais da RTP, entre 1957 e 2006.

Tabela 8. Oferta audiovisual da RTP (1957-2006)

Serviços de Programas	Início das emissões
RTP1	7 de março de 1957
RTP2 ⁽¹⁾	25 de dezembro de 1968
RTP Madeira	6 de agosto de 1972
RTP Açores	10 de agosto de 1975
RTP Internacional	10 de junho de 1992
RTP África	7 de janeiro de 1998
RTPN ⁽²⁾	31 de maio de 2004

Serviços de Programas	Início das emissões
RTP Memória	4 de outubro de 2004
RTP Mobile	27 de junho de 2006

Fontes: RTP e GMCS.

Legenda:

⁽¹⁾ Em 2004, o segundo canal é redimensionado e passa a ser denominado «a 2:»

No ano de 2007, o segundo canal retoma a designação original de RTP2.

⁽²⁾ Passou a designar-se «RTP Informação», a 19 de setembro de 2011, posteriormente alterada para RTP3, em 2015.

A par do processo contínuo de reestruturação e redimensionamento do operador de serviço público de rádio e televisão, sujeito a vicissitudes e inflexões de vária ordem às quais não é de todo alheio o poder político, a RTP continua a apostar no desenvolvimento de novos serviços aproveitando as potencialidades da tecnologia digital e do desenvolvimento e disseminação da Internet em Portugal.

Em 2010 é lançado o serviço RTP Play, um serviço disponibilizado na Internet que permite o acesso em direto e a pedido das emissões de televisão e rádio do universo de programas da RTP. Em 2011 é criada a Academia RTP, um centro de formação contínua de novas competências e de produção de conteúdos audiovisuais inovadores para as diferentes plataformas de *media*. Mais tarde, em 2014, a RTP lança a primeira aplicação *Second-Screen* em Portugal, denominada «5i RTP», com o programa de culto *5 Para a Meia-Noite*. Ainda em 2014, fruto de uma parceria entre a RTP e o Ministério da Educação é lançado o portal Ensina, destinado a professores, pais e alunos.

No plano jurídico-institucional, importa relembrar a publicação da Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, que implicou um novo processo de reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, complementado com a outorga do novo Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão e a assinatura do Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011, no ano de 2008, a que se seguiram as alterações impostas pelas Leis n.os 8/2011, de 11 de abril, e 39/2014, de 9 de julho, tendo esta última aprovado os novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal.

Em 2012 ocorre a cessação definitiva das emissões analógicas terrestres de televisão no dia 26 de abril, em cumprimento do plano previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2009, de 17 de março, a par da

mudança da empresa responsável pela medição das audiências de televisão em Portugal, após procedimento concursal conduzido pela CAEM – Comissão de Análise de Estudos de Meios –, verificando-se então uma quebra impressionante das audiências da televisão pública. Mais tarde, e na sequência de muitas queixas por parte do operador público a empresa GfK Portugal, que substituiu a Marktest na medição das audiências televisivas em Portugal, viria a corrigir o respetivo painel mas sem que isso tivesse alterado substancialmente a posição relativa da RTP em face dos operadores privados. Na altura, as principais alterações do painel de medição de audiências televisivas consistiram numa maior valorização das audiências dos canais exclusivamente disponíveis no cabo.

O modelo de financiamento do serviço público de rádio e televisão foi alterado pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para 2014: desaparecem as indemnizações compensatórias e o financiamento da RTP fica dependente das verbas provenientes da cobrança da contribuição para o audiovisual e das receitas comerciais dos respetivos serviços. Em 2015 é celebrado o novo contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão, consubstanciando pela primeira vez num único contrato as obrigações da rádio e televisão públicas. Nos considerandos do contrato de concessão, e em linha com as Recomendações do Conselho da Europa sobre a governação do serviço público, faz-se alusão ao conceito de serviço público de *media* [Considerandos (EE),(FF), e (HH) a (LL)], reconhecendo-se a importância da «presença do serviço público nas diversas plataformas de distribuição de conteúdos comunicativos» [Considerando (GG)].

Capítulo 3

O financiamento do serviço público

O presente capítulo tem por objeto o financiamento do serviço público de rádio e televisão, um tema central dado que a opção estratégica sobre a natureza e dimensão do financiamento é suscetível de influenciar o grau de independência do operador de serviço público perante os poderes político e económico, bem como o tipo de programação disponibilizada aos cidadãos. O capítulo compreende a discussão sobre as modalidades de financiamento do serviço público na União Europeia, seguida da análise do caso português, em particular a apreciação da tendência evolutiva do financiamento do operador público RTP entre 2003 e 2014 e finaliza com uma síntese das conclusões alcançadas.

O financiamento do serviço público na União Europeia

O debate em torno da problemática do financiamento do serviço público na União Europeia assume uma dimensão normativa, em que são ponderados valores sociopolíticos e não apenas os aspetos económico-financeiros associados à prestação da missão de serviço público (Lowe e Berg, 2013: 78-80). Para essa discussão concorrem fatores distintivos dos Estados-Membros como sejam o percurso histórico, a evolução do sistema político e a composição do sistema dos *media*, as especificidades dos ordenamentos jurídicos e as respetivas particularidades socioculturais que, no seu conjunto e complexidade, permitem explicar a existência de uma diversidade de modalidades de financiamento do serviço público (Burnley, 2015: 11; Picard, 2006: 185).

A European Broadcasting Union (EBU), a entidade representativa dos interesses dos operadores de serviço público na Europa, identificou quatro

princípios ou linhas diretrizes para uma análise comparativa dos diversos modelos de financiamento do serviço público. Na perspectiva da EBU, o financiamento deve ser estável, adequado e necessário ao cabal cumprimento da missão de serviço público. O modelo de financiamento deve estar concebido de modo a evitar a interferência do poder político, ser transparente e passível de sindicância (Burnley, 2015: 11).

Como referido, as particularidades nacionais inviabilizam a concepção de um modelo ideal de financiamento, uma abordagem única que se aplique a todos os Estados de forma mecânica e abstrata. Ao invés, os modelos de financiamento do serviço público devem ser pensados de modo a acomodarem as diferenças de natureza social, cultural e políticas existentes nos Estados. Sem prejuízo da referida diversidade e pluralidade de modelos de financiamento, a análise comparativa das diversas soluções encontradas pelos Estados passa pelo estudo de três indicadores ou categorias de financiamento: o financiamento público, quer seja proporcionado diretamente pelo Estado ou por ele imposto através do pagamento de taxas ou contribuições específicas, as receitas comerciais, com um particular relevo para as receitas advindas da publicidade e, por fim, uma terceira categoria, designada por «outras fontes de rendimento» na qual estão integradas fontes de financiamento que não são reconduzíveis às anteriores categorias analíticas (Picard, 2006: 185-186).

A preponderância de certas fontes de financiamento em detrimento de outras condiciona o grau de independência dos operadores de serviço público perante o Estado e o mercado. Na perspectiva de Picard (2006: 187-188), o financiamento público, em particular a receita advinda da taxa audiovisual (*licence fee*) reúne três vantagens significativas face às demais alternativas de financiamento: cria uma ligação direta entre o operador de serviço público e o consumidor, que por seu turno potencia o sentido de responsabilidade social do operador perante o público, libertando-o da influência do poder político e dos anunciantes. A valoração da taxa audiovisual em face das demais fontes de financiamento do serviço público é igualmente partilhada por Hanretty (2012: 8-9), um investigador que associa um modelo de financiamento assente numa taxa audiovisual plurianual a um patamar mais elevado de independência do serviço público, em contraponto à opção do Estado conceder empréstimos ou atribuir subvenções financeiras diretamente ao operador público.

O financiamento público traz consigo uma outra vantagem, pelo menos no campo dos princípios, que é a de nortear a atenção do operador de serviço

público para as necessidades do cidadão, enquanto um modelo assente nas receitas comerciais privilegia uma programação direcionada para os interesses do consumidor e, de forma indireta, dos anunciantes (Lowe e Berg, 2013: 81). Aliás, a crescente dependência das receitas comerciais é identificada como sendo estrategicamente problemática para o futuro do serviço público, dada a incerteza sobre o volume de receita expectável (Picard, 2006: 191). Como salienta Blumler (1993: 403), os operadores de serviço público confrontam-se com uma tensão permanente entre, por um lado, a necessidade de assegurar o carácter distintivo da sua programação enquanto fator legitimador da sua existência e, por outro, a procura de fontes adicionais de receita junto do mercado. A questão essencial consiste em saber se os operadores de serviço público conseguem captar receitas comerciais sem que isso comprometa o núcleo essencial da sua missão.

Antes de se proceder à análise comparativa dos modelos de financiamento em vinte e sete países da União Europeia, à época, omitindo-se a situação da Grécia dada a inexistência de informação, com incidência no ano de 2014, cabe salientar que de um modo geral o financiamento do serviço público encontrava-se sob forte pressão em todos os quadrantes geográficos.

Na Europa, com a conjuntura de crise económico-financeira dos últimos anos, os modelos de financiamento assentes nas receitas comerciais demonstraram a sua particular vulnerabilidade e volatilidade (Tambini, 2015: 49). A resposta dos Estados passa por procurarem novas modalidades de financiamento para o serviço público, desde as receitas associadas à televisão por subscrição na Alemanha, ao pagamento por visionamento em linha na Letónia, o recurso ao financiamento coletivo nos Países-Baixos e a criação de novas modalidades de taxação na França, com a imposição de taxas nas empresas de comunicações eletrónicas (Tambini, 2014: 87).

A partir de dados coligidos pelo *Media Intelligence Service* da *European Broadcasting Union* (EBU, 2015a, 2015b), são apresentados indicadores sobre o financiamento do serviço público de rádio e televisão em vinte e sete países da União Europeia (UE), à época, reportados ao ano de 2014. De modo a facultar uma visão panorâmica das diversas experiências de serviço público na EU, individualizam-se os indicadores respeitantes às receitas operacionais líquidas (Tabela 9), a sua distribuição *per capita* (Tabelas 10 e 11) e em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país (Tabela 12), recenseando as diversas modalidades de financiamento (Tabelas 13 e 14) e expondo os valores

O financiamento do serviço público

da taxa audiovisual do serviço público, quando existente, tendo em atenção a respetiva proporção em função do PIB *per capita* (Tabela 15). Sempre que adequado, é identificado o valor médio dos indicadores utilizados na caracterização do serviço público no universo dos 27 países da UE, à época, bem como o desvio percentual de Portugal face à média da UE.

Tabela 9. Financiamento do Serviço Público na UE (2014) (Milhões €)

País	Receitas Operacionais Líquidas (M€)
Alemanha	9758,87
Áustria	1013,54
Bélgica Flamenga	454,40
Bélgica Francófona	338,32
Bulgária	62,08
Chipre	31,72
Croácia	182,86
Dinamarca	579,00
Eslováquia	104,12
Eslovénia	126,95
Espanha	859,04
Estónia	29,37
Finlândia	475,50
França	3955,06
Hungria	290,22
Irlanda	365,84
Itália	2594,80
Letónia	26,98
Lituânia	22,23
Luxemburgo	5,25
Malta	10,28
Países Baixos	855,01
Polónia	430,68
Portugal*	213,52

País	Receitas Operacionais Líquidas (M€)
Reino Unido	7230,66
República Checa	333,31
Roménia	215,91
Suécia	828,47
<i>Média da UE (27 de 28)**</i>	<i>1121,21</i>
<i>desvio % de Portugal</i>	<i>-81%</i>

Fonte: EBU, RTP.

Legenda: * RTP Relatório e Contas 2014.

** Omissão da Grécia por inexistência de dados.

Da leitura dos dados constantes na Tabela 9, constata-se que em 2014 o valor médio das receitas operacionais líquidas do serviço público nos países da UE, à época, foi de 1121 milhões de euros (M€). Em Portugal, as receitas operacionais líquidas da RTP foram de 213 M€, o que significa um desvio negativo de oitenta e um por cento relativamente ao valor médio referido. Do universo dos vinte e sete países estudados apenas dez registam receitas operacionais inferiores às do serviço público português, por ordem decrescente, os casos da Croácia, Eslovénia, Eslováquia, Bulgária, Chipre, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta e Luxemburgo.

Tabela 10. Financiamento do Serviço Público na UE *per capita* (2014) (€)

País	Receitas Operacionais Líquidas <i>Per Capita</i> (€)
Alemanha	120,33
Áustria	118,96
Bélgica Flamengo	70,68
Bélgica Francófona	70,85
Bulgária	8,62
Chipre	35,60
Croácia	43,17
Dinamarca	102,90
Eslováquia	19,22
Eslovénia	61,60

O financiamento do serviço público

País	Receitas Operacionais Líquidas <i>Per Capita</i> (€)
Espanha	18,49
Estónia	22,27
Finlândia	86,80
França	61,88
Hungria	29,38
Irlanda	79,36
Itália	43,28
Letónia	13,27
Lituânia	7,55
Luxemburgo	9,39
Malta	24,19
Países Baixos	50,70
Polónia	11,33
Portugal*	20,54
Reino Unido	112,08
República Checa	31,71
Roménia	10,48
Suécia	85,00
<i>Média da UE (27 de 28)**</i>	<i>48,92</i>
<i>desvio % de Portugal</i>	<i>-58%</i>

Fonte: EBU, RTP.

Legenda: * RTP Relatório e Contas 2014.

** Omissão da Grécia por inexistência de dados.

Tendo presente os dados da Tabela 10, infere-se que o valor médio das receitas operacionais do serviço público *per capita* é de quarenta e oito euros e noventa e dois cêntimos. Em Portugal, o valor situou-se nos vinte euros e cinquenta e quatro cêntimos, o que representa um desvio negativo em relação à média europeia de cinquenta e oito por cento. Identificam-se apenas oito países com receitas operacionais líquidas *per capita* inferiores ao valor registado em Portugal, por ordem decrescente, a Eslováquia, Espanha, Letónia, Polónia, Roménia, Luxemburgo, Bulgária e Lituânia.

Considerando que o número da população residente num determinado país condiciona o cálculo das receitas operacionais do serviço público *per capita*, propõe-se a análise do indicador em apreço num universo delimitado de países cuja população residente no início de 2014, segundo o EUROSTAT, se situe entre os nove e os dez milhões de habitantes, os casos da Hungria (9,8 milhões), Portugal (10,4 milhões), República Checa (10,5 milhões) e da Suécia (9,6 milhões).

Tabela 11. Financiamento do Serviço Público *per capita* na Hungria, Portugal, República Checa e Suécia (2014) (€)

País	Receitas Operacionais Líquidas <i>Per Capita</i> (€)
Hungria	29,38
Portugal	20,54
República Checa	31,71
Suécia	85,00
<i>média</i>	<i>41,66</i>
<i>desvio % de Portugal</i>	<i>-51%</i>

Fonte: EBU, RTP.

De acordo com o disposto na Tabela 11, o valor médio das receitas operacionais líquidas *per capita* do serviço público na Hungria, Portugal, República Checa e Suécia é de quarenta e um euros e sessenta e seis cêntimos. Portugal, com um valor de receita operacional líquida *per capita* de vinte euros e cinquenta e quatro cêntimos, apresenta um desvio negativo de cinquenta e um por cento relativamente à média dos países com um índice de população similar, ou seja, entre os nove e dez milhões de habitantes residentes. A opção metodológica de compararem-se países com um índice de população semelhante justifica-se ainda pelo facto dos mercados audiovisuais dos países com mais população beneficiarem de economias de escala (Picard, 2011: 45), algo que um país de pequena ou média dimensão como Portugal, com cerca de 10,4 milhões de habitantes não consegue alcançar.

Como referido, o recurso ao critério da distribuição das receitas *per capita* no exercício de comparação das receitas operacionais líquidas do serviço público pode acarretar enviesamentos na respetiva análise, em resultado da disparidade do número de habitantes dos países compreendidos na amostra. Consequentemente, importa complementar esse exercício comparativo com

O financiamento do serviço público

o recurso ao estudo das receitas operacionais líquidas em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), conforme consta na tabela seguinte.

Tabela 12. Financiamento do Serviço Público na UE em proporção do PIB (2014) (%)

País	Receitas Operacionais Líquidas em proporção do PIB (%)
Alemanha	0,34%
Áustria	0,31%
Bélgica Flamenga	0,20%
Bélgica Francófona	0,20%
Bulgária	0,15%
Chipre	0,18%
Croácia	0,42%
Dinamarca	0,23%
Eslováquia	0,14%
Eslovénia	0,34%
Espanha	0,08%
Estónia	0,15%
Finlândia	0,23%
França	0,18%
Hungria	0,28%
Irlanda	0,20%
Itália	0,16%
Letónia	0,11%
Lituânia	0,06%
Luxemburgo	0,01%
Malta	0,13%
Países Baixos	0,13%
Polónia	0,10%
Portugal*	0,12%
Reino Unido	0,33%
República Checa	0,22%

País	Receitas Operacionais Líquidas em proporção do PIB (%)
Roménia	0,14%
Suécia	0,19%
<i>Média da UE (27 de 28)**</i>	<i>0,19%</i>
<i>desvio % de Portugal</i>	<i>-0,07%</i>

Fonte: EBU, RTP.

Legenda: * RTP Relatório e Contas 2014.

** Omissão da Grécia por inexistência de dados.

Da leitura dos dados constantes na Tabela 12, infere-se que o valor médio das receitas operacionais líquidas do serviço público por cada unidade de PIB (riqueza nacional) dos países da UE foi de dezanove décimas percentuais em 2014, tendo Portugal registado o valor de doze décimas percentuais, um desvio negativo em relação à média europeia de 0,07 por cento. No que concerne as receitas operacionais líquidas do serviço público em proporção do PIB apenas cinco países acusam valores inferiores a Portugal, por ordem decrescente, os casos da Letónia, Polónia, Espanha, Lituânia e do Luxemburgo.

Para além da análise comparada das receitas operacionais líquidas e das respetivas declinações *per capita* e em proporção do PIB, interessa ainda ter presente a distribuição percentual das diversas fontes de financiamento do serviço público nos países da UE, especificamente o peso relativo das categorias «fundos públicos», «receitas comerciais» e «outros rendimentos» no cômputo do financiamento, conforme se demonstra na tabela seguinte.

Tabela 13. Modalidades de Financiamento do Serviço Público na UE (2014) (%)

País	Fundos Públicos	Receitas Comerciais	Outros Rendimentos
Alemanha	87,0%	5,0%	8,0%
Áustria	58,0%	42,0%	0,0%
Bélgica Flamenga	64,0%	34,0%	2,0%
Bélgica Francófona	71,0%	21,0%	8,0%
Bulgária	91,0%	9,0%	0,0%
Chipre	85,0%	14,0%	1,0%

O financiamento do serviço público

País	Fundos Públicos	Receitas Comerciais	Outros Rendimentos
Croácia	88,0%	10,0%	2,0%
Dinamarca	90,0%	10,0%	0,0%
Eslováquia	94,0%	6,0%	0,0%
Eslovénia	77,0%	23,0%	0,0%
Espanha	91,0%	7,0%	2,0%
Estónia	94,0%	6,0%	0,0%
Finlândia	97,0%	2,0%	1,0%
França	83,0%	11,0%	6,0%
Hungria	81,0%	7,0%	12,0%
Irlanda	58,0%	42,0%	0,0%
Itália	61,0%	35,0%	4,0%
Letónia	78,0%	22,0%	0,0%
Lituânia	68,0%	32,0%	0,0%
Luxemburgo	94,0%	3,0%	3,0%
Malta	31,0%	69,0%	0,0%
Países Baixos	66,0%	28,0%	6,0%
Polónia	36,0%	64,0%	0,0%
Portugal*	77,2%	22,5%	0,3%
Reino Unido	67,0%	33,0%	0,0%
República Checa	91,0%	8,0%	1,0%
Roménia	94,0%	6,0%	0,0%
Suécia	96,0%	2,0%	2,0%
<i>Média da UE (27 de 28)**</i>	<i>77,4%</i>	<i>20,5%</i>	<i>2,1%</i>
<i>desvio % de Portugal</i>	<i>-0,2%</i>	<i>2,0%</i>	<i>-1,8%</i>

Fonte: EBU, RTP.

Legenda: * RTP Relatório e Contas 2014.

** Omissão da Grécia por inexistência de dados.

De acordo com a Tabela 13, o valor médio para o peso relativo do financiamento público, das receitas comerciais e de outros rendimentos face ao total das receitas operacionais líquidas do serviço público na UE em 2014, foi de,

respetivamente, setenta e sete por cento e quatro décimas, vinte por cento e cinco décimas e dois por cento e uma décima. Os valores registados em Portugal e seguindo a mesma sequência, foram de setenta e sete por cento e duas décimas, vinte e dois por cento e cinco décimas e por fim, na categoria «outros rendimentos», o valor de três décimas. Consequentemente, os valores de Portugal nas categorias de «financiamento público», «receitas comerciais» e «outros rendimentos» apresentam um desvio negativo de zero unidades e duas décimas, um desvio positivo de dois pontos percentuais e na última categoria, um desvio negativo de um ponto percentual e oito décimas.

À semelhança do procedimento adotado aquando da análise das receitas operacionais líquidas *per capita* do serviço público na UE, se compararmos Portugal com os países que possuem um universo populacional similar, entre os nove e dez milhões de habitantes residentes, deparamo-nos com um conjunto de indicadores mais extremados, como se infere da tabela seguinte.

Tabela 14. Financiamento do Serviço Público (2014) (%)

País	Fundos Públicos	Receitas Comerciais	Outros Rendimentos
Hungria	81,0%	7,0%	12,0%
Portugal	77,2%	22,5%	0,3%
República Checa	91,0%	8,0%	1,0%
Suécia	96,0%	2,0%	2,0%
<i>média</i>	86,3%	9,9%	3,8%
<i>desvio % de Portugal</i>	-9,1%	12,6%	-3,5%

Fonte: EBU, RTP.

Da leitura dos dados que constam na Tabela 14 infere-se que o valor médio para o peso relativo do financiamento público, das receitas comerciais e de outros rendimentos face ao total das receitas operacionais líquidas do serviço público na Hungria, Portugal, República Checa e Suécia em 2014 foi de, respetivamente, oitenta e seis por cento e três décimas, nove por cento e nove décimas e de três por cento e oito décimas. Seguindo a mesma ordem de apresentação, os valores registados por Portugal apresentam face à média um desvio negativo de nove pontos percentuais e uma décima, um desvio positivo de doze pontos percentuais e seis décimas na segunda categoria e, por fim, na última categoria, um desvio negativo três pontos percentuais e cinco décimas.

O financiamento do serviço público

Deste conjunto de indicadores cabe salientar que Portugal, no exercício de comparação com os países que possuem um universo populacional similar, entre os nove e dez milhões de habitantes residentes, assinala um peso relativo superior das receitas comerciais no cômputo do financiamento do serviço público, na ordem dos 12,6%, aos valores médios registados no universo de países referido.

Como referido no início do presente capítulo, o financiamento do serviço público provém essencialmente de três fontes de receita. Em primeiro lugar, com o valor mais expressivo, o financiamento público que inclui as receitas provenientes da taxa audiovisual e de outros fundos públicos, como sejam as indemnizações compensatórias provenientes dos orçamentos dos Estados; em segundo, as receitas comerciais, principalmente sob a forma de receitas de publicidade; e em terceiro lugar, outras fontes de rendimento que não se enquadram nas categorias anteriores. No que concerne ao financiamento público, cujo valor médio percentual no total das receitas operacionais líquidas do serviço público na UE, em 2014, foi de setenta e sete por cento e quatro décimas (Tabela 13), importa relevar a Taxa Audiovisual que em Portugal assume a designação de Contribuição para o Audiovisual (CAV) e subsiste em dezasseis países do espaço da UE, nos termos constantes na tabela seguinte.

Tabela 15. Taxa Audiovisual do Serviço Público na UE (2014) (€) (%)

País	Valor anual (€)	Valor da Taxa em proporção do PIB <i>per capita</i> (%)
Alemanha	215,76	0,60%
Áustria	282,15	0,73%
Bélgica Francófona (Valónia)	100,00	0,29%
Croácia	125,75	1,24%
Dinamarca	326,77	0,72%
Eslováquia	55,68	0,40%
Eslovénia	153,00	0,85%
França	133,00	0,40%
Irlanda	160,00	0,40%
Itália	113,50	0,42%

País	Valor anual (€)	Valor da Taxa em proporção do PIB <i>per capita</i> (%)
Polónia	55,35	0,51%
Portugal	33,71	0,20%
Reino Unido	180,49	0,53%
República Checa	78,44	0,53%
Roménia	17,55	0,23%
Suécia	228,17	0,52%
<i>média</i>	<i>141,21</i>	<i>0,54%</i>
<i>desvio % de Portugal</i>	<i>-76,13%</i>	<i>-0,34%</i>

Fonte: EBU, RTP.

De acordo com os dados constantes na tabela anterior (Tabela 15), relativa aos montantes anuais da taxa audiovisual do serviço público em dezasseis países da UE, o valor médio da taxa em 2014 foi de cento e quarenta e um euros e vinte e um cêntimos, tendo Portugal registado o valor de trinta e três euros e setenta e um cêntimos, o que significa um desvio negativo face à média europeia de setenta e seis pontos percentuais e treze décimas. Dos dezasseis países analisados somente a Roménia apresentou um valor anual inferior ao de Portugal.

No que respeita ao valor médio da taxa em proporção do PIB *per capita*, o valor médio na Europa em termos percentuais foi de zero unidades e cinquenta e quatro centésimas, tendo Portugal apresentado o valor de zero unidades e vinte centésimas, o que representa um desvio negativo percentual de zero unidades e trinta e quatro centésimas. Neste último indicador, Portugal foi em 2014 o país com o menor valor percentual da taxa audiovisual em proporção do PIB.

Em face dos dados anteriormente explanados e tendo presente a proposta de Hallin e Mancini (2004; 2012) para a classificação de sistemas de *media*, que os autores designam por tipos ideais, identificamos um traço comum e distintivo dos países que pertencem ao denominado Modelo Corporativista Democrático, predominante no norte do Continente Europeu, designadamente na Dinamarca e Suécia, que consiste no reconhecimento e valorização do papel do serviço público de rádio e televisão para o desenvolvimento da sociedade e na salvaguarda da democracia, independentemente dos círculos

políticos de governação. Nestas realidades geográficas, a valorização do papel e importância do serviço público para a sociedade reflete-se nas opções políticas de financiamento dos respetivos serviços públicos de rádio e televisão, tal como ficou demonstrado na nossa análise comparativa.

Evidencie-se, por exemplo, os valores alcançados pela Dinamarca e Suécia relativamente à distribuição percentual das diversas fontes de financiamento (Tabela 13), especificamente o peso relativo das categorias fundos públicos e receitas comerciais no cômputo do financiamento do serviço público. Nesses dois países, os fundos públicos representam, respetivamente 90% e 96% do total do financiamento do serviço público, com as receitas comerciais a atingirem, seguindo a mesma ordem, 10% e 2% do cômputo global do financiamento. Significa isto que a Dinamarca e a Suécia privilegiam a existência de serviços públicos com uma forte componente de financiamento público e uma diminuta percentagem de receitas comerciais, em contraste com a solução adotada em Portugal, um país incluído no denominado Modelo Pluralista Polarizado (Hallin e Mancini, 2004), que prepondera nos países mediterrânicos e no Sul da Europa, onde o serviço público regista um peso relativo das receitas comerciais superior à média europeia, no cômputo global do financiamento do serviço público.

As diferenças apontadas entre os países que pertencem ao denominado Modelo Corporativista Democrático, especificamente o caso da Dinamarca e Suécia, e a realidade concreta de Portugal, circunscrito ao Modelo Pluralista Polarizado (Hallin e Mancini, 2004), podem ser compreendidas à luz de razões históricas, políticas, económicas e culturais.

No Modelo Corporativista Democrático é patente um consenso generalizado e enraizado na sociedade de que o Estado deve desempenhar um papel de garante de uma ideologia de responsabilidade coletiva e de participação igualitária de todas as vozes sociais. No referido modelo, o serviço público de rádio e televisão é perspectivado pelos poderes públicos e pela sociedade como um bem comum, devendo para tal ser adequadamente financiado. Em contraponto, nos países do Modelo Pluralista Polarizado, Portugal incluído, a conjugação de fatores como o desenvolvimento tardio das instituições liberais, a estreita relação dos *media* com o poder político e em particular com as elites partidárias, que por vezes se confundem com os proprietários dos *media* privados, a par da circunstância dos sistemas de serviço público de rádio e televisão apresentarem a tendência para serem partidariamente politizados,

contribuíram para que o Estado tenha vindo a diminuir progressivamente a sua presença no setor dos *media*.

No caso específico de Portugal, a quebra do financiamento público da RTP insere-se numa tendência mais vasta de perda de influência do setor público da comunicação (Santos, 2010: 158), seja por motivos conjunturais de ordem económico-financeira do Estado, de natureza ideológica, derivada da pressão da indústria dos *media* ou por força do questionamento da legitimidade do serviço público pela própria sociedade civil a qual, perante a aparente diversidade da oferta de serviços audiovisuais e a perceção de uma progressiva homogeneização da programação do serviço público e dos operadores privados, mostra-se renitente em ampliar o financiamento do serviço público.

Num patamar intermédio, entre a experiência referencial do serviço público na Dinamarca e Suécia e o caso de Portugal, países subsumidos, respetivamente, na classificação de sistemas de *media* em Modelos Corporativista Democrático e Pluralista Polarizado proposta por Hallin e Mancini (2004), cabe evidenciar a realidade do serviço público na República Checa, um país com uma dimensão populacional similar à de Portugal e que está incluído na dimensão regional dos países da «Europa do Leste/Pós-Comunistas» (Jakubowicz, 2007a), uma região da Europa onde se verifica uma miscigenação de características do Modelo Liberal, que prevalece na Inglaterra, Irlanda e América do Norte e que se caracteriza pelo domínio relativo dos mecanismos do mercado e dos *media* comerciais (Hallin e Mancini, 2004), com o modelo Pluralista Polarizado (Dobek-Ostrowska, 2012). Em suma, e recuperando a informação coligida sobre as modalidades de financiamento do serviço público na União Europeia (Tabela 13), constata-se que o serviço público da República Checa, comparativamente com o caso Português, apresenta valores mais altos na categoria de fundos públicos, respetivamente 91% contra 77,2%.

Os parágrafos seguintes são dedicados à análise da evolução do modelo de financiamento da RTP, com uma particular incidência no período compreendido entre 2003 e 2014.

O modelo de financiamento da RTP

Identificamos quatro etapas na evolução do modelo de financiamento da RTP, desde o início regular das emissões televisivas, em 1957, até ao ano de 2014, o fim do período de análise da investigação, como se descreve sumariamente na tabela seguinte (Tabela 16).

Tabela 16. Etapas do modelo de financiamento da RTP

Anos	Etapas
(1957 – 1990)	Financiamento misto (taxa e publicidade)
(1991 – 2002)	Abolição da taxa e crise de financiamento
(2003 – 2013) (2014 –)	Financiamento tripartido (CAV, indemnização compensatória, publicidade) Reforma do modelo de financiamento (CAV, receitas comerciais)

Fonte: Autor

A etapa inicial, que vigorou de 1957 a 1990 (Tabela 16), caracteriza-se por uma forma de financiamento misto, assente maioritariamente em receitas provenientes da denominada «taxa de televisão», prevista no Decreto-Lei n.º 40341, de 18 de outubro de 1955, que estabeleceu as bases da concessão de serviço público para a RTP, e das receitas da publicidade. Como fontes adicionais de financiamento cabe referir o recurso a aumentos do capital social da RTP, verificados em 1958 e 1961, detendo o Estado cerca de 60% do capital em dezembro de 1975, data em que se verifica a nacionalização da empresa. Desde a fundação da RTP, em que o Estado detinha uma participação de um terço do capital, até ao período da nacionalização, a participação do Estado no capital social da concessionária triplicou (Carvalho, 2009: 343).

O modelo de sustentabilidade económico-financeira da RTP, assente no regular crescimento do número de espectadores e das receitas da taxa de televisão e da publicidade, entra em erosão a partir do 25 de Abril de 1974. Carvalho (2009: 341-43) identifica como fatores explicativos do início da crise financeira da RTP o aumento significativo das despesas com o pessoal, os elevados níveis de inflação, as sucessivas atualizações do valor da taxa sempre abaixo dos valores da inflação anual, a crise no mercado publicitário, o

aumento das despesas de funcionamento e a instabilidade vivida na empresa, com sucessivos conselhos de gerência.

A segunda etapa do modelo de financiamento da RTP (Tabela 16) inicia-se com a extinção da «taxa de televisão», concretizada com a publicação do Decreto-Lei n.º 53/91, de 26 de janeiro de 1991. A conjugação da abolição da taxa no início de janeiro de 1991, com a abertura do mercado publicitário televisivo à SIC e TVI a partir, respetivamente, de outubro de 1992 e fevereiro de 1993, provocaram importantes modificações no modelo de financiamento da RTP. Nesta segunda fase do modelo de financiamento da RTP, e para fazer face à situação de crise financeira que o operador público atravessa, o Estado recorre a vários expedientes, nomeadamente a injeções de capital. A RTP atravessa então um grave período de crise financeira.

O ano de 2003 marca o início da terceira etapa do modelo de financiamento do serviço público (Tabela 16). No dia 21 de agosto, os operadores televisivos RTP, SIC e TVI celebram um Protocolo, alterado a 15 de fevereiro de 2005, nos termos do qual a partir de 1 de setembro daquele ano o tempo de publicidade na RTP1 fica reduzido em 50% (6 minutos por hora), comparativamente ao limite horário de inserção de publicidade previsto para os operadores televisivos comerciais (12 minutos), estando vedada a publicidade comercial no segundo canal. Nesse mesmo ano, o Estado e a RTP celebram um Acordo de Reestruturação Financeira nos termos do qual as receitas de publicidade da RTP revertem para o pagamento da dívida acumulada.

Com a publicação da Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, é aprovado o novo modelo de financiamento da RTP. O serviço público passa a ser financiado através de uma nova fonte de receita, a Contribuição para o Audiovisual (CAV), a par das verbas recebidas a título de indemnizações compensatórias e das receitas comerciais, estas últimas obtidas essencialmente através da exploração da publicidade e da remuneração advinda da retransmissão dos canais de serviço público no cabo. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 169-A/2005, de 3 de outubro, a CAV passa a incidir sobre todos os consumidores de energia elétrica e não apenas os de uso doméstico, como previsto inicialmente. O valor da CAV é atualizado à taxa anual de inflação, sendo o respetivo valor mensal liquidado, por substituição tributária, através das empresas que comercializam a prestação do serviço de energia elétrica. Os consumidores cujo consumo anual seja inferior a 400 kWh ficam isentos do pagamento desta contribuição.

Tabela 17. Contribuição para o Audiovisual (2003 a 2014) (€)

Ano	Total mês			Total Ano
	CAV	IVA 6%	CAV+IVA	
2003*	1,60	0,10	1,70	20,35
2004	1,60	0,10	1,70	20,35
2005	1,63	0,10	1,73	20,73
2006	1,67	0,10	1,77	21,24
2007	1,71	0,10	1,81	21,75
2008	1,71	0,10	1,81	21,75
2009	1,75	0,11	1,86	22,26
2010	1,74	0,10	1,84	22,13
2011	2,25	0,14	2,39	28,62
2012	2,25	0,14	2,39	28,62
2013	2,25	0,14	2,39	28,62
2014	2,65	0,16	2,81	33,71

Fonte: *Diário da República*

Legenda: * setembro a dezembro de 2003

Conforme consta na tabela anterior (Tabela 17), o valor da contribuição para o audiovisual foi inicialmente estabelecido em € 1,60 (€ 1,70 com IVA), para o período compreendido entre 2003 e 2004, aumentando sucessivamente, exceto no ano de 2010, com uma redução de € 0,01 relativamente ao ano transato, atingindo em 2014 o valor de € 2,65 (€ 2,81 com IVA).

No ano de 2014, que assinala o início da quarta etapa do modelo de financiamento da RTP, verifica-se o fim das indemnizações compensatórias que, em 2013, representaram uma receita de 42,3 milhões de euros para o operador de serviço público. O Estado procurou compensar parcialmente a perda desse financiamento público com o aumento do valor mensal da CAV de 2,25 €, em 2013, para 2,65 €, em 2014, um acréscimo na ordem dos 18%. No intervalo temporal compreendido entre 2003 e 2014, o valor da CAV registou um aumento na ordem dos 40%. Na tabela seguinte (Tabela 18) discriminamos a evolução dos rendimentos operacionais da RTP, por subcategorias, desde 2003 até 2014, inclusive.

Ao analisar a evolução dos rendimentos operacionais da RTP no período compreendido entre 2003 e 2014 e tendo presente os valores constantes na Tabela 23, constata-se o aumento dos rendimentos operacionais entre 2003 e 2007, ano em que a RTP regista um resultado de 314,9 milhões de euros. Nesse intervalo de tempo, entre 2003 e 2007, os rendimentos operacionais da RTP subiram 36,79%, os fundos públicos 44,93% e as receitas comerciais 15,84%. Por contraste, no período subsequente, entre 2008 e 2014, verifica-se a tendência de evolução negativa dos indicadores económicos da RTP. Cotejando os indicadores de 2007 e 2014, apura-se que os rendimentos operacionais da RTP registaram uma variação negativa de 32,20%, bem como os fundos públicos (-31,38%), a par de uma quebra acentuada das receitas comerciais (-35,66%). A partir de 2009, a RTP procurou compensar a redução das receitas da publicidade com a remuneração associada à distribuição no cabo da sua oferta de serviços de programas televisivos, a par das receitas derivadas da prestação de serviços e da venda de conteúdos.

Tabela 18. Rendimentos Operacionais da RTP (2003 a 2014) (Milhões €)

	2003	2004	2005	2006
Rendimentos Operacionais (1+2+3)	230,2	261,7	266,1	292,1
(1) Fundos Públicos	165,8	194,1	200,5	224,3
<i>Indemnização Compensatória ⁽¹⁾</i>	98,7	120,4	120,8	124,0
<i>Contribuição Audiovisual</i>	67,1	73,7	79,7	100,3
(2) Receitas Comerciais	64,4	67,6	65,6	67,8
<i>Publicidade</i>	48,7	50,5	47,7	48,1
<i>Distribuição Cabo</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Distribuição, Multimédia e Internet</i>	n.d.	n.d.	8,8	10,1
<i>Prestação Serviços</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Venda Conteúdos</i>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Outras receitas</i>	15,7	17,1	9,1	9,6
(3) Outros Rendimentos e Ganhos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: RTP (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

Legenda: (1) As indemnizações compensatórias à RTP foram abolidas no ano de 2014, inclusive.

Na tabela seguinte (Tabela 19), identifica-se a variação em termos percentuais dos rendimentos operacionais, dos fundos públicos e respetivas subcategorias indemnização compensatória e contribuição para o audiovisual, bem como das receitas comerciais e da publicidade auferidas pela RTP, entre 2003 e 2014.

Comparando os anos de 2003 e 2014 (Tabela 19), no que respeita o peso relativo de cada tipo de receita no total das receitas operacionais líquidas, expresso na rubrica rendimentos operacionais, verifica-se que os fundos públicos e as receitas comerciais representavam, respetivamente, 72% e 28% dos rendimentos operacionais em 2003, sendo que em 2014 essas receitas representam 77% e 23% das receitas operacionais.

Tabela 18. (Cont.)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
314,9	298,4	305,9	308,6	317,1	259,0	234,7	213,5
240,3	227,5	234,6	230,6	240,1	211,0	194,2	164,9
125,9	117,5	119,3	121,1	89,0	73,2	42,3	0
114,4	110,0	115,3	109,6	151,1	137,8	151,9	164,9
74,6	70,9	69,7	75,8	60,3	46,3	39,8	48,0
54,2	51,5	48,6	49,9	39,6	26,4	18,4	19,8
n.d.	n.d.	11,8	14,0	13,7	14,7	13,2	12,7
10,8	11,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,5	7,4
n.d.	n.d.	5,0	3,0	4,0	2,5	1,9	2,6
n.d.	n.d.	0,9	6,6	0,8	0,6	0,6	4,0
9,6	8,3	3,4	2,3	2,2	2,1	2,3	1,6
n.d.	n.d.	1,6	2,2	16,7	1,7	0,6	0,6

Tabela 19. Variação percentual de indicadores económicos (2003/2014) (Milhões €) (%)

Indicadores	2003 (M€)	2014 (M€)	Variação %
Rendimentos Operacionais	230,2	213,5	-7%
Fundos Públicos	165,8	164,9	-1%
Indemnização Compensatória	98,7	0	-100%
Contribuição para o Audiovisual (CAV)	67,1	164,9	146%
Receitas Comerciais	64,4	48,1	-25%
Publicidade	48,7	19,8	-59%

Fonte: RTP.

No referido intervalo temporal, reconhece-se a existência de um decréscimo de 7% do montante global dos rendimentos operacionais da RTP, acompanhado de uma redução de apenas 1% do volume total do financiamento público da RTP, embora aí seja de assinalar o significativo aumento da contribuição para o audiovisual em 2014, na tentativa de compensar a abolição das indemnizações compensatórias, como referido. O montante das receitas comerciais acusa uma redução de 25%, em grande parte devido à quebra de 59% dos montantes auferidos com a publicidade comercial. Em 2003, as receitas publicitárias constituíram 76% do valor total das receitas comerciais da RTP, caindo para 41% no ano de 2014.

A quebra do investimento publicitário nos *media* tradicionais, em paralelo com o crescimento das receitas derivadas das plataformas de televisão por subscrição permitem explicar, em parte, o referido decréscimo do peso relativo do indicador publicidade televisiva na estrutura de receitas comerciais da RTP.

O papel do Estado como financiador da RTP

Em síntese e no que concerne o papel do Estado como financiador da RTP, no intervalo temporal compreendido entre os anos de 2003 e 2014, conclui-se pela existência de dois períodos distintos: um período caracterizado pelo crescimento do financiamento público da RTP, entre os anos de 2003 e 2007,

coincidindo com os ciclos políticos do XV e XVI Governos Constitucionais de centro-direita e parcialmente com o XVII Governo (2005-2009), presidido pelo socialista José Sócrates, em contraste com o período subsequente, entre 2008 e 2014, com os XVIII e XIX Governos Constitucionais, respetivamente do partido socialista e de centro-direita, em que se denota a tendência de evolução negativa do financiamento público na RTP.

No segundo período, entre 2008 e 2014, cabe relevar o exercício de 2014, ano em que se regista uma redução de 29,3 milhões de euros (15 por cento) no financiamento público face ao valor do ano anterior, uma variação devida à eliminação da indemnização compensatória (42,3 milhões de euros, em 2013), só parcialmente compensada com o aumento do valor mensal da contribuição para o audiovisual (CAV) de 2,25 euros, em 2013, para 2,65 euros no ano seguinte. A receita da CAV em 2013 foi de 151,9 milhões de euros, tendo subido para 164,9 milhões de euros em 2014, uma variação positiva de 8,56 pontos percentuais, mas insuficiente para cobrir o desaparecimento das indemnizações compensatórias.

Reportando ao ano de 2014 e comparando o caso Português com os demais vinte e seis países da União Europeia, à data, com a exclusão da Grécia por inexistência de informação disponível, constata-se que as receitas operacionais líquidas da RTP (Tabela 9), de duzentos e treze milhões de euros, apresentam um desvio negativo de oitenta e um por cento relativamente ao valor médio registado na União Europeia, de mil cento e vinte e um milhões de euros. Tendo em consideração o valor médio das receitas operacionais do serviço público *per capita* na União Europeia (Tabela 10), que é de quarenta e oito euros e noventa e dois cêntimos, Portugal, com o valor de vinte euros e cinquenta e quatro cêntimos, regista um desvio negativo em relação à média europeia de cinquenta e oito por cento. De igual modo, se a ponderação incidir sobre o valor médio das receitas operacionais líquidas do serviço público dos países da União Europeia por cada unidade de Produto Interno Bruto (Tabela 12), que foi de dezanove décimas percentuais, e o valor de Portugal, de doze décimas percentuais, identifica-se um desvio negativo em relação à média europeia de trinta e sete por cento.

Por fim, e tendo presente o valor médio para o peso relativo do financiamento público e das receitas comerciais face ao total das receitas operacionais líquidas do serviço público na União Europeia, respetivamente, de setenta e sete por cento e quatro décimas e vinte por cento e cinco décimas (Tabela

13), verifica-se que Portugal, seguindo a mesma ordem de apresentação dos indicadores, regista um desvio negativo de zero unidades e duas décimas no que respeita os fundos públicos, e um desvio positivo de dois pontos percentuais relativamente às receitas comerciais.

Conclui-se, assim, e atendendo aos valores médios da União Europeia que o modelo de financiamento da RTP está mais exposto às receitas comerciais, com as consequências nefastas que daí podem advir em termos de segurança e previsibilidade de receita e suas implicações na programação de serviço público. Como referido, o financiamento público da RTP, em 2014, incide exclusivamente na Contribuição para o Audiovisual, que atinge o valor anual de trinta e três euros e setenta e um cêntimos por consumidor de energia elétrica, sendo que o valor médio da taxa audiovisual em dezasseis países da União Europeia foi de cento e quarenta e um euros e vinte e um cêntimos. Também neste indicador, o modelo de financiamento do serviço público em Portugal regista um desvio negativo face à média europeia de setenta e seis pontos percentuais (Tabela 15).

Capítulo 4

A governação do serviço público

O capítulo em apreço é dedicado ao estudo da governação do serviço público de *media*. Para o efeito, e após a explicitação dos conceitos de governação e de prestação de contas, faz-se uma referência a duas propostas teóricas de modelos de governação, que permitem compreender as relações existentes entre o operador de serviço público e o sistema político envolvente. Num momento subsequente, procede-se à análise do modelo de governação da RTP, desde a sua fundação em 1955, até dezembro de 2014. Propõe-se uma periodização da evolução do modelo de governação da RTP, a par da identificação das entidades que intervêm no respetivo processo de prestação de contas. Por fim, conclui-se com uma síntese das observações alcançadas.

Conceitos e modelos de governação

Na investigação sobre o serviço público de rádio e televisão, ou do serviço público de *media* se adotarmos a aceção mais contemporânea do termo, o conceito de governação dos *media* tem vindo a ganhar notoriedade. Trata-se de um conceito analítico que compreende as práticas, regras e instituições que modelam os sistemas de *media* como um todo (Puppis, 2010: 138), tendo surgido como uma resposta à crescente complexidade dos sistemas sociais, tradicionalmente regulados pelo Estado (Rossi e Meier, 2012: 387), mas crescentemente abertos a práticas de correção ou autorregulação (Meier (2012: 164).

Genericamente, o termo governação compreende a universalidade de mecanismos concebidos para a organização dos sistemas de *media*, abrangendo práticas de natureza formal e informal (Glowacki, 2014: 185). Descrito como

o ato de governar sem o recurso à política, o conceito de governação abrange sistemas e processos de controlo descentralizados, envolvendo entidades públicas e privadas, mecanismos internos e externos, pressões e lóbis, incentivos e sanções (McQuail, 2003: 91).

Associado ao conceito de governação, mas imbuído de uma especificidade própria, o termo *accountability*, que traduzimos por prestação de contas, tende a significar um comportamento correto, justo e democrático (Van den Bulck, 2015: 74). Na perspetiva de Bovens (2010: 949, 951), o conceito de prestação de contas compreende duas dimensões: enquanto virtude e como mecanismo. Enquanto virtude, ou mérito, a prestação de contas é percecionada como um conceito normativo, um conjunto de normas de comportamento que pressupõem um papel ativo dos intervenientes. Como mecanismo, a prestação de contas tem subjacente um comportamento social, uma obrigação de explicar e justificar uma determinada conduta, que se consubstancia num comportamento passivo e sempre após a ocorrência de um facto (Bovens, 2010: 951), em contraposição à noção de controlo, por defeito um procedimento *ex ante* (McQuail, 2011: 145).

No que se refere ao serviço público de *media*, o conceito de governação é utilizado para ilustrar as interações entre o poder político e o operador de serviço público, nas suas componentes formais e materiais que se consubstanciam, respetivamente, em normas legais e procedimentos concretos (Hanretty, 2011: 165-166). Como sugere Glowacki (2014: 185-186, 194), o novo ambiente digital dos *media* requer que os operadores de serviço público assumam uma cultura de prestação de contas, de transparência e de abertura aos seus ouvintes e telespectadores, bem como aos demais agentes do sistema de *media*. A abordagem tradicional da governação, assente na imposição de regras ao serviço público, padece de atualização.

A problemática da governança do serviço público de *media* reside na superação do dilema entre, por um lado, a observância do princípio da independência editorial face ao poder político e, por outro, a necessidade de prestar contas perante as autoridades públicas (Nissen, 2011: 48). Como refere Klinger (2015: 189), o serviço público caracteriza-se pelo paradoxo de estar apegado à tradição histórica e às características do sistema político em que se insere e, simultaneamente, ter que desempenhar as suas funções de forma autónoma e independente face ao Estado. Se, num primeiro momento, na era do monopólio, o serviço público era autorreferencial e a sua legitimidade um

dado adquirido, limitando-se a prestar contas perante o governo e as elites, com a década de noventa e a generalização da atividade privada de televisão, a par da crescente influência das políticas europeias, a situação alterou-se. O serviço público viu-se compelido a adotar uma postura de maior transparência e prestação de contas junto dos seus públicos, inclusive perante os operadores comerciais (Van den Bulck, 2015: 73).

Assiste-se a uma crescente proliferação de regras e de mecanismos de prestação de contas do serviço público (Klinger, 2015: 191), sendo o exemplo mais recente a criação do denominado teste de «interesse público», ou de «valor público». O referido instrumento, originário dos Estados Unidos para a avaliação dos serviços públicos do Estado, foi adaptado pelo Reino Unido para a BBC e posteriormente apadrinhado pela Comissão Europeia (Comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão).

O teste de «interesse público» tem sido objeto das mais variadas críticas pelos estudiosos do serviço público. Desde quem sustenta que o debate sobre o serviço público assenta numa discussão ideológica sobre os princípios e valores que devem regular a sociedade, rejeitando assim uma abordagem tecnocrata e economicista do serviço público (Jakubowicz, 2007b: 115), passando por quem rotula tais práticas como um mero ritual de verificação, com o propósito de controlar e restringir o serviço público (Collins, 2011: 55-56), e que geram uma burocracia paralisante (Van den Bulck, 2011: 161). A adesão à metodologia inerente às avaliações prévias dos testes de «interesse público», ou «valor público», as novas palavras de ordem quando se discute o modelo de governação, implicam a adoção de todo um paradigma de racionalidade económica, o qual, como sugerem Moe e Van den Bulck (2014: 72-73), acaba por modificar a própria noção de interesse público. As instituições acabam por ficar capturadas na armadilha do mecanismo de prestação de contas, percecionado como um fim em si mesmo, produzindo relatórios e cumprindo métricas que não representam necessariamente o cumprimento da missão de serviço público que a sociedade anseia (Van den Bulck, 2015: 83).

A evolução das práticas de prestação de contas dos operadores de serviço público no sentido de uma maior responsabilização perante o consumidor, através do estudo das audiências, e diante do mercado, mediante a imposição de testes de valor público com pendor economicista, não garante que os operadores de serviço público sejam mais responsáveis perante os cidadãos,

e promovam mais ativamente os valores do pluralismo, da diversidade e o desenvolvimento da democracia (Van den Bulck, 2015: 83-84). Como salientam Donders e Pauwels (2012: 92), os testes de avaliação prévia de interesse público falharam os seus objetivos últimos, dado que raramente propiciaram uma discussão em profundidade sobre a especificidade e mais-valia do serviço público relativamente à oferta dos operadores comerciais.

No que concerne aos modelos teóricos de governação, que permitem analisar as relações existentes entre o operador de serviço público e o sistema político envolvente, identificamos duas propostas de classificação gizadas em torno de um critério comum, o controlo do poder de influência sobre o operador de serviço público (Tabela 20).

Tabela 20. Modelos de governação dos operadores de serviço público

Critério	Autores	Modelos
Poder de influência	Hallin e Mancini (2004; 2012)	Governamentalizado. Profissional. Parlamentar ou de representação proporcional. Cívico ou corporativista.
	Nissen (2006)	Poder concentrado no governo e partido maioritário. Poder repartido. Separação de poderes.

Fonte: Hallin e Mancini (2004, 2012), Nissen (2006).

De acordo com a Tabela 20, e atenta a proposta de Hallin e Mancini (2004: 30-33), podemos identificar quatro modelos de governação. O «modelo governamentalizado», quando o operador de serviço público é controlado de forma direta pelo Governo ou pela maioria política parlamentar. Incluímos neste modelo as experiências do serviço público em Portugal, desde a sua fundação, em 1955, até ao ano de 1998, como explicitaremos adiante, e em Espanha, onde o executivo conservador liderado por Mariano Rajoy, com a alteração do quadro legal adotada em 2012, passou a designar o conselho de administração do operador de serviço público, invertendo assim a tendência de uma progressiva parlamentarização do modelo de governação iniciada com a reforma legislativa de 2006 (Ibarra, 2015: 161-166).

Retomando a classificação proposta por Hallin e Mancini (2004: 31), identificamos o «modelo profissional», onde prepondera a gestão do serviço público

por indivíduos que são profissionais do setor, como sucede no exemplo clássico da BBC, o operador de serviço público da Grã-Bretanha. Segue-se a referência ao «modelo parlamentar ou de representação proporcional», onde o poder de influência na estrutura organizacional do serviço público está repartido proporcionalmente entre os partidos políticos, de acordo com a sua expressão parlamentar. Um exemplo paradigmático deste modelo é o caso do serviço público na Itália, com o sistema designado por *lottizzazione*, em que o poder de influência no serviço público é repartido pelas elites políticas, embora exista a perceção de um crescendo do poder de influência do governo, por via indireta, através da entidade reguladora AGCOM, cujo presidente é designado pelo Primeiro-Ministro (Krewel, 2015: 137-138). Duas outras experiências que se inscrevem no modelo parlamentar são o serviço público na França, em que uma parte significativa dos membros do conselho de administração da *France Televisions*, a *holding* que gere o serviço público, é designada pelo governo e pelo parlamento (Krewel, 2015: 131), e o serviço público na Alemanha. Neste último, o modelo de governança integra um órgão, o Conselho Televisivo, que designa o Diretor-Geral do operador de serviço público e do qual fazem parte, entre outros, os representantes dos principais partidos políticos (Ibarra, 2015: 157-161).

Por fim, o «modelo “cívico” ou “corporativista”», quando o controlo do operador público é partilhado entre os partidos políticos, tal como se verifica no modelo parlamentar, e outros grupos socialmente relevantes, tais como os sindicatos, entidades representativas do setor e as organizações religiosas. A experiência mais ilustrativa deste modelo corporativista é o serviço público nos Países-Baixos, um sistema complexo, organizado em torno de grupos socialmente relevantes e que refletem a heterogeneidade política, étnica e religiosa da sociedade daquele país (Donders, 2012: 173; Hallin e Mancini, 2004: 31-32).

Uma outra classificação, da autoria de Nissen (2006: 37), aponta para a existência de três modelos de governação. O modelo no qual o governo e os partidos maioritários no parlamento desempenham um papel ativo, intervindo de forma direta no serviço público. O modelo presente em sistemas de representação proporcional onde o governo formalmente não desempenha um papel de domínio, mas em que a influência é distribuída por diversos partidos políticos, incluindo a oposição. Finalmente, o modelo onde se pretende assegurar a separação entre o poder político e o operador público, recorrendo

para o efeito a uma instância dirigente intermédia, bem como a entidades reguladoras.

Em relação à nossa investigação, ambas as propostas teóricas referidas reúnem elementos pertinentes. A classificação proposta por Hallin e Mancini (2004) reveste-se de um particular interesse, pois permite cruzar as características do modelo de governação do operador de serviço público, com a natureza do sistema político envolvente. No caso português, um país cujo sistema de *media* foi classificado como fazendo parte do modelo mediterrânico ou pluralista polarizado (Hallin e Mancini, 2004), o serviço público foi evoluindo de um modelo governamentalizado puro, com um forte controlo da RTP pelo poder político, para um sistema híbrido, com uma mescla de características provenientes do sistema parlamentar e preocupações de responsabilidade social típicas do modelo cívico ou corporativista. Por outro, o terceiro modelo de governação sugerido por Nissen (2006), onde se pretende assegurar a separação entre o poder político e o operador de serviço público, assume uma atualidade acrescida no modelo de governança da RTP, com a recente criação do Conselho Geral Independente, que adiante será explicitado.

O modelo de governação da RTP

O modelo de governação da RTP, desde a sua fundação em 1955, foi pautado pela influência decisiva do Governo na configuração da estrutura e no quotidiano da empresa (Carvalho, 2009: 249). O fim da ditadura, com o 25 de Abril de 1974, e a nacionalização da empresa, em dezembro de 1975, não implicaram uma mudança significativa do modelo de governação da RTP. No período imediato pós-revolução não foram assegurados mecanismos de salvaguarda da independência da RTP face ao poder político, verificando-se inclusive (Carvalho, 2009: 256) «a sucessiva formação de cadeias hierárquicas de controlo político». A instabilidade que se verificou na vida societária da RTP, palco de sucessivas mudanças na estrutura dirigente da empresa e nas direções de programas e de informação, acompanhando o frenesim dos ciclos políticos de governação, não contribuiu para uma cultura de responsabilização da gestão do serviço público (Sena, 2011: 29).

A partir da década de noventa, com a publicação da Lei n.º 21/92, de 14 de agosto, que transforma a Radiotelevisão Portuguesa, E.P., em sociedade

anónima (RTP, S.A.), foram dados passos na abertura do serviço público à sociedade civil e na institucionalização de uma cultura de responsabilização e independência do operador relativamente ao poder político. Institucionalizou-se o Conselho de Opinião do serviço público de televisão, um órgão social representativo de diversos setores da sociedade mas sem parecer vinculativo sobre a nomeação e exoneração dos gestores da concessionária, com exceção do período entre 1998 e 2002, nos termos previstos na Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho, que aprovou a Lei da Televisão, e foi atribuída aos diretores das respetivas áreas a responsabilidade exclusiva pela seleção e conteúdo da programação e da informação. O Conselho de Opinião do serviço público de rádio seria criado no ano de 1994, através do Decreto-Lei n.º 2/94, de 10 de janeiro, que transforma a Radiodifusão Portuguesa, E.P., em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, a Radiodifusão Portuguesa, S.A.

No ano de 2002, com a alteração da Lei da Televisão, mediante a Lei n.º 18-A/2002, de 18 de julho, foi introduzido o princípio da inamovibilidade dos gestores da RTP, ou seja os membros do Conselho de Administração da RTP não podem ser destituídos em momento anterior ao do termo do respetivo mandato, salvo ocorrendo algumas das situações excecionais tipificadas na lei. O diploma legal referido procedeu ainda à eliminação do poder mais significativo do Conselho de Opinião, a competência para emitir parecer prévio vinculativo sobre a composição do órgão de administração da empresa concessionária do serviço público de televisão, prevista na versão inicial da Lei da Televisão, aprovada pela Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho. Os motivos para esta alteração de relação de forças no modelo de governação do operador de serviço público serão explicitados adiante, aquando do estudo das opções políticas do XV Governo Constitucional.

A partir de 2002, a entidade reguladora competente de então, a Alta Autoridade para a Comunicação Social, emite parecer vinculativo sobre a nomeação e exoneração dos diretores de programas e informação. Tal competência viria a transitar para a ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social, criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro. No ano seguinte, mediante a Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro, são criadas as figuras do Provedor do Ouvinte e do Provedor do Telespectador nos serviços públicos de rádio e televisão.

Com a Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, incorporando na mesma sociedade a titularidade das concessões dos serviços públicos de rádio

e de televisão e a exploração direta dos respetivos serviços de programas, estabelece-se o princípio do acompanhamento parlamentar do trabalho efetuado pelos gestores e diretores de programas e de informação da RTP, designadamente através do envio anual dos planos de atividades e orçamento, assim como dos relatórios de atividades e contas, prevendo ainda a sua sujeição a uma audição anual na Assembleia da República.

A mudança mais profunda do modelo de governação do serviço público viria a ocorrer no ano de 2014, com a criação de um novo órgão social, o Conselho Geral Independente, cujas características serão explicitadas adiante, mediante a publicação da Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, que procede à segunda alteração da Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro e aprova os novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. Adiante (Tabela 21), propomos a periodização do modelo de governação da RTP em três etapas, desde a sua fundação, em 1955, até ao limite temporal da presente investigação, ou seja, o dia 31 de dezembro de 2014.

Tabela 21. Evolução do modelo de governação da RTP

Modelo de governação	Período	Características
Governamentalizado	1955 / 1998	Controlo governamental
Governamentalizado mitigado	1998 / 2014	Controlo governamental mitigado
Híbrido	2014 / (...)	Desgovernamentalização formal

Fonte: Autor.

Atento o disposto na Tabela 21, identificamos a existência de três períodos na evolução do modelo de governação da RTP. Um primeiro período, desde a fundação do operador de serviço público, em 1955, até à aprovação da lei da Televisão de 1998, mediante a Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho. Este período corresponde a um modelo claramente governamentalizado do serviço público, em que o Estado exerce uma influência decisiva na estrutura e no quotidiano da empresa, detendo o Governo a prerrogativa exclusiva de nomear e destituir os membros do Conselho de Administração do operador público (Carvalho, 2009: 249, 255-257).

Como referido no capítulo dedicado ao contexto histórico do serviço público, no período pós 25 de Abril de 1974 e ao longo da década de oitenta, a RTP estava sob forte influência e controlo do poder político (Cádima, 2010: 13-14).

Nesse período, existiu uma relação de causalidade entre a rotatividade dos ciclos políticos de governação e a alteração dos conselhos de administração do operador de serviço público, criando-se uma cadeia hierárquica e de controlo político, desde o Governo até às direções de informação da RTP (Carvalho, 2009: 410). Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, e a subsequente liberalização da atividade televisiva no início da década de noventa, ocorreu um processo de desregulação selvagem, na aceção de Traquina (1998: 12). A crescente comercialização da atividade televisiva, a par da alteração profunda do modelo de financiamento da RTP, com a abolição da taxa de televisão, em 1991, como referido no capítulo dedicado ao estudo do financiamento do serviço público, contribuiu significativamente para o enfraquecimento do serviço público (Traquina, 1997: 55), tornando-o mais dependente e permeável ao controlo do poder político.

Com a publicação Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho, dá-se início ao segundo período do modelo de governação da RTP, que designamos por governamentalizado mitigado. O Conselho de Opinião do serviço público de televisão passa a ter competência para emitir parecer prévio vinculativo sobre a eleição ou destituição do órgão de administração da RTP, pondo fim a um poder exclusivo e discricionário do Estado. Posteriormente, ao abrigo da Lei n.º 18-A/2002, de 18 de julho, foi introduzido o princípio da inamovibilidade dos gestores da RTP, alterou-se a Lei Orgânica da Alta Autoridade para a Comunicação Social, a antecessora da ERC, acrescentando-lhe a competência para emitir parecer vinculativo sobre a nomeação e exoneração dos diretores das áreas de programação e informação. O Estado continuava a deter um poder significativo na vida da RTP, embora de uma forma mais mitigada, pelo menos no plano jurídico-formal das suas competências.

O terceiro período do modelo de governação coincide com a entrada em vigor da Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, que aprova os novos estatutos da RTP e cria um novo órgão social, o Conselho Geral Independente, a entidade atualmente responsável pela supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão, cabendo-lhe escolher o conselho de administração e respetivo projeto estratégico para a sociedade, bem como definir as linhas orientadoras às quais o mesmo projeto se subordina. Apelidamos este modelo de governação como «híbrido» porque concilia características típicas de um modelo governamentalizado, embora mitigado, dado que o Estado continua a definir por via contratual e legislativa o modelo

de organização e de financiamento do serviço público, com as características de um modelo independente de governação do serviço público, em que existe um órgão interno de supervisão e fiscalização, o CGI, que do ponto de vista jurídico formal exerce as suas funções de modo independente do poder político. De seguida (Tabela 22), identificam-se as diversas entidades que intervêm no processo de prestação de contas da RTP.

Tabela 22. Modelo de Prestação de Contas da RTP

Entidade	Competências
Parlamento	Acompanhamento do cumprimento do serviço público de rádio e de televisão. Audição dos membros do conselho de administração da RTP e dos responsáveis pela programação e informação.
ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social	Parecer prévio e vinculativo sobre a nomeação e destituição dos responsáveis pela programação e informação. Parecer prévio e não vinculativo sobre os contratos de concessão de serviço público de rádio e televisão, bem como sobre as respetivas alterações. Auditorias anuais à execução dos contratos de concessão.
Conselho Geral Independente	Supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão. Escolher o conselho de administração e respetivo projeto estratégico para a sociedade. Definir as linhas orientadoras às quais o mesmo projeto se subordina
Direção-Geral do Tesouro e Finanças	Orientações estratégicas destinadas ao setor empresarial do Estado.
Conselho de opinião	Parecer não vinculativo sobre planos de atividades e orçamento, relatório e contas, cumprimento da missão, propostas de contratos de concessão. Parecer vinculativo sobre pessoas indigitadas para os cargos de provedor do telespectador e de provedor do ouvinte.
Provedores do Ouvinte e do Telespectador	Mediação entre os públicos e os profissionais da RTP. Pareceres sobre queixas e sugestões. Relatório anual. Programa semanal.

Fonte: Autor.

Como se infere da leitura da Tabela 22, relativa ao universo de entidades envolvidas no processo de prestação de contas da RTP, o Parlamento tem uma competência específica para acompanhar o cumprimento da missão do serviço público de rádio e televisão. Nos termos do artigo 5.º dos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP), aprovados pela Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, os membros do conselho geral independente, do Conselho de Administração e os responsáveis máximos pela programação e informação dos serviços de programas da RTP, bem como os Provedores do Ouvinte e do Telespectador, estão sujeitos a uma audição anual na Assembleia da República. O Conselho de Administração da RTP está obrigado a manter o Parlamento informado sobre o cumprimento da missão de serviço público, designadamente através do envio anual dos planos de atividades e orçamento, bem como dos relatórios de atividades e contas. No plano regional, os diretores dos centros regionais nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira estão sujeitos a uma audição anual na assembleia legislativa da respetiva região.

No domínio da hetero-regulação do serviço público, cabe relevar a competência do Conselho Regulador da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social –, doravante abreviadamente designada por ERC, criada pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, para emitir parecer prévio e vinculativo sobre a nomeação e destituição dos responsáveis pela programação e informação, bem como para emitir parecer prévio e não vinculativo sobre os contratos de concessão de serviço público de rádio e televisão, e respetivas alterações. O Conselho Regulador da ERC é ainda competente para promover a realização e publicitação das auditorias anuais à RTP e verificar a boa execução dos contratos de concessão (artigo 24.º, n.º 3, alíneas *l*), *m*) e *n*), dos estatutos da ERC). Relativamente a esta última competência do Conselho Regulador da ERC, cabe registar o reiterado atraso na execução das auditorias, na avaliação do cumprimento dos contratos de concessão e na disponibilização ao público dos respetivos documentos de suporte, colocando desta forma em causa a eficácia deste procedimento de supervisão e avaliação do cumprimento das obrigações de serviço público por parte do operador RTP.

No campo da regulação interna do serviço público, a Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, que aprova a revisão dos estatutos da RTP, introduziu uma alteração significativa ao modelo de governação do operador de serviço público com

a criação de um novo órgão social, o Conselho Geral Independente, abreviadamente designado por CGI. Num total de seis elementos, os membros do CGI são escolhidos entre personalidades de reconhecido mérito, de acordo com critérios tipificados na lei (artigo 14.º, dos estatutos da RTP), cabendo ao Governo e ao Conselho de Opinião indigitar, cada um, dois membros, sendo que os quatro membros indigitados cooptam outros dois membros. Compete à ERC a verificação dos requisitos pessoais previstos na lei, sendo que todos os membros indigitados ou cooptados do CGI são obrigatoriamente ouvidos na Assembleia da República, antes de serem investidos nas suas funções pela Assembleia Geral da RTP.

O CGI é o órgão de supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão, previstas no contrato de concessão celebrado entre a sociedade e o Estado. Tem a incumbência de proceder à avaliação semestral intercalar e anual do cumprimento do projeto estratégico para o operador de serviço público, de emitir parecer sobre a criação de novos serviços de programas ou alterações significativas aos serviços de programas já existentes, e de emitir parecer sobre a estratégia da RTP para o investimento em produção audiovisual e cinematográfica independente. Compete ao CGI escolher o conselho de administração e respetivo projeto estratégico para a sociedade, bem como definir as linhas orientadoras às quais o mesmo projeto se subordina. Cabe-lhe propor, ainda, a destituição dos membros do Conselho de Administração, verificadas que estejam determinadas condições tipificadas na lei, como sejam o incumprimento do contrato de concessão ou do Projeto Estratégico.

Atento o regime transitório previsto no artigo 4.º, da Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, que prevê a obrigatoriedade do Conselho de Administração da RTP elaborar um Projeto Estratégico e submetê-lo à aprovação do CGI, cabe notar que este último, mediante comunicado, proferido no dia 1 de dezembro de 2014, tornou pública a sua decisão de não aprovar o Projeto Estratégico que então lhe foi submetido, invocando a debilidade qualitativa do mesmo e a falta de concretização das propostas apresentadas (CGI, 2014). O CGI propôs ao acionista Estado a destituição do Conselho de Administração e, posteriormente, no dia 21 de janeiro de 2015, mediante comunicado conjunto do Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional e da Secretária de Estado do Tesouro, o Governo torna público que os membros do Conselho de Administração da RTP decidiram apresentar a renúncia aos seus cargos.

A sociedade RTP, S.A. insere-se no perímetro do setor empresarial do Estado, estando sujeita à supervisão da Direção-Geral do Tesouro e Finanças. De acordo com o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 27 de março de 2008, a RTP está obrigada a definir os seus objetivos de natureza financeira, alinhados com as melhores práticas de empresas congéneres do setor a nível europeu e aferir, através de indicadores apropriados, o grau de cumprimento dos mesmos. Por norma, o descritivo destas obrigações consta do «Relatório de Governo Societário» da RTP, disponível para consulta no sítio do operador.

Conforme se descreve na Tabela 22, o modelo de governação da RTP compreende ainda duas entidades que foram concebidas para sedimentar uma relação mais próxima entre os profissionais que asseguram a gestão e prestação da missão de serviço público e a sociedade civil, a razão última e fator de legitimação da existência do serviço público de rádio e televisão. Referimo-me ao Conselho de Opinião e aos Provedores do ouvinte e do telespectador.

O Conselho de Opinião é um órgão estatutário constituído por trinta e dois membros, designados por um universo alargado de entidades que representam interesses e sensibilidades diversas, designadamente a Assembleia da República, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, associações sindicais e patronais, confissões religiosas, associações dos espectadores de televisão e dos ouvintes de rádio, associações de pais, de defesa da família e de jovens, associações de defesa dos autores portugueses, associações de pessoas com deficiência ou incapacidade e associações de defesa dos consumidores, entre outras (artigo 31.º dos estatutos da RTP, aprovados pela Lei n.º 39/2014, de 9 de julho).

Compete ao Conselho de Opinião, entre outras incumbências, indigitar duas personalidades para o CGI, emitir parecer não vinculativo sobre os planos de atividade e orçamento, o relatório e contas e os planos plurianuais da RTP, pronunciar-se, para efeitos da referida avaliação anual conduzida pelo CGI, sobre o cumprimento do serviço público de rádio e de televisão, emitir parecer sobre as iniciativas legislativas com incidência no serviço público de rádio e de televisão, bem como sobre o contrato de concessão a celebrar com o Estado, e emitir parecer vinculativo sobre as personalidades indigitadas para os cargos de Provedores do ouvinte e do telespectador (artigo 32.º, n.º 1, dos estatutos da RTP, aprovados pela Lei n.º 39/2014, de 9 de julho).

De acordo com os estatutos, os membros do Conselho de Opinião da RTP são independentes no exercício das suas funções, quer perante os demais órgãos estatutários da RTP, quer perante as entidades que os designam. No entanto, importa relevar que o Conselho de Opinião integra um número significativo, embora minoritário, de membros diretamente escolhidos pelo poder político, a saber, dez membros eleitos pela Assembleia da República, um membro designado pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e outro pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, e um membro designado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses. O poder político, independentemente das maiorias circunstanciais de cada legislatura, nunca quis abdicar da prerrogativa de designar representantes, ou «delegados do poder político» na expressão eloquente de Alberto Arons de Carvalho (2009: 282), para o Conselho de Opinião da RTP.

Por fim, uma referência aos Provedores do ouvinte e do telespectador, duas personalidades que são indigitadas pelo Conselho de Administração da RTP e sujeitos a parecer vinculativo do Conselho de Opinião. Tal como sucede com os membros do Conselho de Opinião, os Provedores do ouvinte e do telespectador exercem as suas funções com independência face aos órgãos e estruturas da RTP. No essencial, os Provedores funcionam como um órgão de mediação entre os públicos e os profissionais do operador de serviço público. O seu papel assume uma dimensão pedagógica (Gomes, 2010: 124), podendo ser perspetivado como uma instância promotora da autorregulação dos profissionais (Oliveira, 2007: 8-13) e agente impulsionador do aperfeiçoamento da qualidade e das responsabilidades inerentes à execução da missão de serviço público (Oliveira, 2009: 70).

De acordo com o disposto nos estatutos da RTP, e tendo presente a dimensão pedagógica referida no parágrafo anterior, compete aos Provedores do ouvinte e do telespectador emitir pareceres sobre as queixas e sugestões dos ouvintes e telespectadores sobre os conteúdos difundidos, indagar e formular conclusões sobre os critérios adotados e os métodos utilizados na programação e informação veiculadas pelo serviço público, e assegurar a edição de um programa semanal sobre matérias da sua competência, em horário adequado, num dos serviços de programas televisivos de acesso livre, à data, os canais RTP1 e RTP2, ou num dos serviços de programas radiofónicos, conforme a origem do conteúdo em causa. Previamente à adoção de pareceres, os provedores devem auscultar o diretor de informação ou o diretor

de programação, consoante a matéria em apreço, e as pessoas objeto de queixas ou sugestões, procedendo à divulgação das respetivas opiniões. Os Provedores estão ainda obrigados a elaborar um relatório anual sobre a sua atividade.

A natureza híbrida do modelo de governação da RTP

A problemática da governação do serviço público de *media* reside essencialmente na superação do paradoxo entre, por um lado, a salvaguarda da independência perante o poder político e, por outro, a obrigação de prestar contas do cumprimento da missão de interesse público perante o Estado. Se, num primeiro momento, na era do monopólio estatal, o serviço público era autorreferencial e a sua legitimidade um dado adquirido, com a desregulação do mercado televisivo e a crescente pressão das instâncias europeias a situação modificar-se-ia de forma radical. De um quase inexistente controlo passou-se para uma proliferação de regras e de mecanismos de prestação de contas, no sentido de uma maior responsabilização do serviço público perante o consumidor e o mercado, traduzida na procura de audiências significativas e na realização de testes de interesse público de pendor economicista. O objetivo da prestação de contas passa a ser percecionado como um fim em si mesmo, exigindo-se o cumprimento de métricas que não representam necessariamente a prestação qualitativa da missão de serviço público ambicionada pela sociedade.

No tocante à experiência portuguesa, a governança do serviço público evoluiu de um modelo claramente governamentalizado, em que o poder executivo do momento exercia uma influência decisiva na estrutura e no quotidiano da empresa, para um modelo governamentalizado mitigado, com o reforço das competências do Conselho de Opinião e da entidade reguladora para comunicação social em matérias sensíveis da estrutura organizacional da RTP. A criação de um novo órgão social, o Conselho Geral Independente, em julho de 2014, representa a mudança para o modelo atualmente vigente. Compete a esta entidade a supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão. O Conselho Geral Independente substituiu o Governo na atribuição de escolher o conselho de administração e respetivo projeto estratégico para a RTP, bem como definir as

linhas orientadoras às quais o mesmo projeto se subordina. Designamos este terceiro modelo de governação como «híbrido» porque, por um lado, preserva o poder do Estado em definir por via legislativa e contratual o modelo de organização e de financiamento do serviço público, e por outro, como referido, deposita num órgão interno de supervisão e fiscalização, o Conselho Geral Independente, que do ponto de vista jurídico formal exerce as suas funções de modo independente do poder político, um conjunto de poderes que até então consistiam numa prerrogativa do Estado.

Capítulo 5

A RTP e o mercado dos *media*

A RTP, enquanto concessionária da missão de serviço público de rádio e televisão, desenvolve a sua atividade num determinado contexto económico e financeiro, imersa num ecossistema mediático em que coexistem operadores privados competindo entre si e com o próprio operador público, na obtenção de receitas comerciais e audiências. A análise do modelo de serviço público em Portugal não ficaria completa se não fosse tida em consideração essa dinâmica concorrencial entre a RTP e os operadores privados, uma realidade que se pretende retratar, de forma sincrética, no presente capítulo.

Nas páginas seguintes é abordada a evolução do mercado dos *media* em Portugal sob o prisma do financiamento e do estudo da dinâmica do consumo audiovisual em Portugal, desde o início do século XXI até 2014. No plano do financiamento examina-se a evolução das receitas consolidadas e dos resultados líquidos alcançados pelos Grupos IMPRESA e MEDIA CAPITAL, respetivamente, titulares das licenças dos operadores televisivos SIC e TVI, a par de diversas licenças de serviços de programas de rádio, designadamente a Rádio Comercial, devidamente compaginada com a observação da evolução dos rendimentos operacionais do Grupo RTP, abrangendo as atividades de rádio e de televisão. Complementa-se essa análise com o estudo da evolução da repartição do investimento publicitário pela televisão em sinal aberto, cabo, imprensa, rádio, *outdoor*, cinema e Internet.

Dada a relevância do meio televisão na paisagem mediática, conclui-se o estudo do mercado dos *media* com a análise da evolução do consumo audiovisual em Portugal, em particular as audiências televisivas alcançadas pelos operadores televisivos tradicionais (RTP1, RTP2, SIC, TVI) em face da oferta televisiva existente no Cabo, devidamente compaginada com o exame das estratégias adotadas na programação, em particular no campo da ficção.

O estudo da dinâmica do consumo audiovisual no mercado nacional é complementado com a análise das novas estratégias comerciais adotadas para o financiamento das obras audiovisuais, em particular a prática de colocação de produto, potenciada pela quebra do investimento publicitário e da modificação das práticas de consumo dos indivíduos.

Financiamento

No capítulo 3 analisou-se o modelo de financiamento da RTP, dedicando uma particular atenção à evolução dos rendimentos operacionais, ou seja, o resultado do somatório dos fundos públicos e receitas comerciais obtidos pelo operador público, no período compreendido entre 2003 e 2014. Atendendo aos valores constantes na Tabela 18, sumariamente reproduzidos na Tabela 23, abaixo, importa assinalar o aumento dos rendimentos operacionais entre 2003 e 2007, ano em que a RTP regista um resultado de 314,9 milhões de euros o qual significa, no intervalo temporal referido, um incremento de 36,79%. No período subsequente, entre 2008 e 2014, verifica-se a tendência oposta: os rendimentos operacionais da RTP registaram uma variação negativa de 32%.

Tabela 23. Evolução dos Rendimentos Operacionais da RTP (2003 a 2014) (Milhões €)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
230,2	261,7	266,1	292,1	314,9	298,4
2009	2010	2011	2012	2013	2014
305,9	308,6	317,1	259,0	234,7	213,5

Fonte: RTP (2003-2014)

A tendência de crescimento dos rendimentos operacionais do operador público RTP, entre 2003 e 2007, registou-se de forma análoga na evolução das receitas consolidadas dos grupos de *media* privados, embora com alguns particularismos. Reportando-nos aos valores constantes na Tabela 24, abaixo, importa assinalar o aumento das receitas consolidadas da IMPRESA, compreendendo esse indicador as receitas obtidas com a publicidade, vendas de publicações, canais temáticos, produtos alternativos, multimédia e outras

receitas, no intervalo temporal compreendido entre 2003 e 2007, atingindo neste último ano o valor de 280,1 milhões de euros. A MEDIA CAPITAL alcançaria o valor mais alto de receita consolidada um ano depois, em 2008, com 287,3 milhões de euros.

No período subsequente, entre os anos 2008 e 2014, no caso da IMPRESA e, entre 2009 e 2014, na MEDIA CAPITAL, cabe assinalar a tendência para a redução das receitas consolidadas dos dois grupos de *media* privados, tal como se verificou com a quebra dos rendimentos operacionais do operador público (Tabelas 18 e 23). No caso da IMPRESA, se compararmos o valor mais alto das receitas consolidadas alcançado em 2007, com o resultado obtido em 2014, a quebra é na ordem dos 15%. Para a MEDIA CAPITAL, comparando 2008 com 2014, a redução atinge o valor de 37%. O operador público RTP, no período compreendido entre 2007 e 2014, registou um decréscimo dos rendimentos operacionais na ordem dos 32%.

A tendência acima identificada quanto à evolução das receitas consolidadas nos grupos de *media* privados, com um período de crescimento até aos anos de 2007 (IMPRESA) e 2008 (MEDIA CAPITAL), seguido de uma quebra até 2014, repete-se aquando da análise da evolução do resultado líquido consolidado dos dois grupos privados. Se atentarmos nos valores indicados na Tabela 25, em particular a evolução dos resultados alcançados nos anos de 2007 e 2014, constata-se que a IMPRESA e a MEDIA CAPITAL averbam uma quebra dos resultados líquidos, respetivamente, na ordem dos 39% – de 18 milhões de euros em 2007, para 11 milhões de euros em 2014 – e de 46%, passando de 30,2 milhões de euros em 2007, para 16,4 milhões de euros em 2014.

A crise internacional de 2008 provocou um ciclo recessivo nos países ocidentais, ao qual Portugal não escapou, com repercussões negativas no consumo privado e, conseqüentemente, no investimento publicitário junto dos *media*. Este contexto de crise veio agravar a dependência das empresas de *media* nacionais no sistema bancário e na atração de investimento estrangeiro, propiciando o emergir de novos perfis de investidores interessados no setor dos *media*, num cenário de concentração da propriedade em grupos económicos com posições significativas em outros setores estratégicos como a banca, seguros, comunicações e energia (Figueiras, 2014: 194).

Tabela 24. Receita Consolidada (IMPRESA e MEDIA CAPITAL)
(2002 a 2014) (Milhares €)

Grupo de Comunicação	2002	2003	2004	2005	2006
IMPRESA	250,690	230,357 ⁽¹⁾	258,769	256,969	255,238
MEDIA CAPITAL	n.d.	199,779	218,635	221,247	229,516

Fonte: Relatórios e Contas da IMPRESA e MEDIA CAPITAL (2002-2014)

Nota: ⁽¹⁾ Valor inscrito no Relatório Consolidado de Gestão 2004.

Tabela 25. Resultado Líquido Consolidado (IMPRESA e MEDIA CAPITAL)
(2003 a 2014) (Milhares €)

Grupo de Comunicação	2002	2003	2004	2005	2006
IMPRESA	-27,965	-10,202	6,211	22,233	16,464
MEDIA CAPITAL	n.d.	-43,513	-5,802	13,013	15,400

Fonte: Relatórios e Contas da IMPRESA e MEDIA CAPITAL (2002-2014).

Nota (*): MEDIA CAPITAL, Resultados Anuais de 2011, p. 4:

«Os resultados do Grupo Média Capital em 2011 encontram-se penalizados por duas situações não recorrentes:

- 1) Por um lado, as indemnizações registadas nos vários segmentos do Grupo e que são resultado de um esforço da gestão no sentido de adequar as estruturas dos diversos negócios ao enquadramento macroeconómico que se vive atualmente e que é expectável que se mantenha a médio prazo;
- 2) Por outro lado, no seguimento (i) da quebra da atividade económica e (ii) do aumento do risco país, julgou a gestão ser prudente rever as estimativas de geração de caixa futuras da atividade de Produção Audiovisual bem como a taxa de desconto utilizada para avaliar as mesmas, tendo daí resultado o apuramento de uma imparidade de *goodwill*, no montante de € 9.750.000. É importante ressaltar que este movimento, pela sua natureza eminentemente contabilística, tem impacto somente na demonstração de resultados e no balanço. Ou seja, não tem qualquer repercussão na geração de caixa real, nem produz qualquer efeito operacional, razão pela qual não terá reflexos na atividade do Grupo.»

A compreensão da evolução da receita consolidada e dos resultados líquidos obtidos pelos Grupos IMPRESA e MEDIA CAPITAL, descrita nas páginas anteriores, implica uma análise do mercado publicitário, em particular um olhar atento à repartição do investimento publicitário pelos meios, especificamente junto da televisão generalista em sinal aberto, oferta televisiva no cabo, imprensa diária e não-diária, rádio, *outdoor*, cinema e Internet.

Tabela 24. (Cont.)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
280,116	273,084	253,216	271,147	249,791	229,058	237,176	237,780
222,354	287,371	267,868	249,008	224,370	184,319	181,716	179,773

Tabela 25. (Cont.)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
18,089	-26,899	7,783	10,059	-35,059	-4,894	6,597	11,006
30,235	19,832	17,612	12,400	1,165(*)	11,939	13,683	16,475

Através de uma análise longitudinal dos montantes do investimento publicitário por meio identificados pela Omnicom (Tabela 26), com base nos valores reportados pelas agências de meios à BDO (empresa de auditoria e consultoria), acrescido do investimento direto dos anunciantes junto dos meios, é possível identificar tendências na evolução e repartição do investimento publicitário por meio em Portugal, de 2003 a 2014 (Tabelas 26 a 28).

A evolução dos valores totais do investimento publicitário, entre 2003 e 2007, obedece a um padrão de crescimento sustentado. Em 2003, o valor total do investimento publicitário na televisão (em sinal aberto e por subscrição), imprensa (diária e não-diária), rádio, *outdoor*, cinema e Internet situou-se nos 667,625 milhares de euros, tendo-se registado uma tendência ascendente até 2007, o ano em que o investimento publicitário nos meios atinge o valor de 806,536 mil euros. A partir de 2008, assiste-se a uma quebra do investimento publicitário até 2013, ano em que se verifica o valor mais baixo de investimento publicitário nos meios entre 2003 e 2014 (463,273 milhares de euros). Em 2014, o investimento publicitário recupera ligeiramente perfazendo a soma de 509,722 milhares de euros (tabela 26).

Partindo das estimativas da repartição do investimento publicitário por meio efetuadas pela Omnicom (Tabela 26), é possível identificar tendências

Tabela 26. Estimativas da repartição do investimento publicitário por meio (2003 a 2014) (Milhares €)

MEIOS	2003	2004	2005	2006	2007
RTP1, SIC e TVI	327,986	362,425	367,861	371,540	382,686
Canais «cabo»	19,795	27,119	31,187	29,940	33,832
Imprensa (Diária + Não-Diária)	185,986	208,215	209,941	207,140	213,975
Rádio	45,922	53,729	51,580	48,743	48,743
<i>Outdoor</i>	79,351	99,189	98,197	101,143	106,200
Cinema	4,243	4,264	4,349	4,306	4,478
Internet	4,342	4,212	5,686	9,235	16,622
Total	667,625	759,153	768,801	772,047	806,536

Fonte: ERC – Relatório de Regulação 2013, 2014;

evolutivas distintas. A televisão generalista em sinal aberto (RTP1, SIC e TVI), a imprensa, a rádio e o cinema atingem picos de investimento em 2007, respetivamente, na ordem dos 382,686 milhares de euros, 213,975 milhares de euros, 48,743 milhares de euros e 4,478 milhares de euros. O *outdoor*, em 2008, atingiria o seu valor mais alto na captação de investimento publicitário, na ordem dos 108,008 milhares de euros. Nos anos seguintes, até 2013, seguir-se-ia uma quebra generalizada na captação de investimento publicitário por parte dos referidos meios, sendo de assinalar tímidos sinais de recuperação em 2014. Ao invés, o investimento publicitário na Internet revela uma tendência de crescimento sustentado, passando de 4,342 milhares de euros em 2003, para 50,344 milhares de euros em 2014.

Se compararmos a variação percentual do investimento publicitário por meio, entre 2003 e 2014 (Tabela 27), constata-se que no caso da RTP1, SIC e TVI o investimento publicitário passou de 327,986 milhares de euros, em 2003, para 241,781 milhares de euros, em 2014. Trata-se de uma quebra de 26,3 %, um valor percentual superior ao total da quebra do investimento publicitário no somatório dos meios, na ordem dos 23,7%. A tendência regressiva do investimento publicitário foi mais expressiva no cinema (66,4%) e na imprensa diária e não-diária (56,2%), sendo algo similar no caso do *outdoor* (27,6%). Numa dinâmica diametralmente oposta, identificamos o crescimento impressionante do investimento publicitário nos canais de cabo, de 19,795 milhares de euros,

Tabela 26. (cont.)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
379,754	331,347	339,299	298,794	249,699	222,840	241,781
36,498	30,816	31,309	31,575	33,270	34,755	40,316
200,573	156,427	151,474	123,809	90,389	77,570	81,449
45,661	39,953	40,552	40,958	38,197	34,225	36,963
108,008	93,427	95,763	85,899	59,159	51,750	57,443
4,456	4,099	2,956	2,880	1,872	1,533	1,426
22,398	24,638	29,443	33,679	35,363	40,600	50,344
797,348	680,707	690,796	617,594	507,949	463,273	509,722

Fonte (cont.): OberCom – Anuário da Comunicação 2014-2015; OmnicomMediaGroup.

em 2003, para 40,316 milhares de euros, em 2014, uma variação positiva de 103,7%. A Internet regista o maior crescimento na captação de investimento publicitário. De um valor diminuto em 2003, na ordem dos 4,342 milhares de euros, o meio Internet consegue atrair 50,344 milhares de euros em 2014, um crescimento superior a 1000%.

Tabela 27. Estimativas da repartição do investimento publicitário (2003/2014) (Milhares €) (%)

MEIOS	2003	2014	2003/2014
	Milhares €	Milhares €	Variação %
RTP1, SIC e TVI	327,986	241,781	-26,3%
Canais «cabo»	19,795	40,316	103,7%
Imprensa (Diária + Não-Diária)	185,986	81,449	-56,2%
Rádio	45,922	36,963	-19,5%
<i>Outdoor</i>	79,351	57,443	-27,6%
Cinema	4,243	1,426	-66,4%
Internet	4,342	50,344	1059,5%
Total	667,625	509,722	-23,7%

Fonte: ERC – Relatório de Regulação 2013, 2014; OberCom – Anuário da Comunicação 2014-2015; OmnicomMediaGroup.

-

Apesar da referida quebra do investimento publicitário nos canais generalistas RTP1, SIC e TVI entre 2003 e 2014, na ordem dos 26,3%, o peso do investimento publicitário na televisão generalista em sinal aberto, comparativamente aos restantes meios, manteve-se quase inalterado. De acordo com os dados disponíveis na Tabela 28, com estimativas da repartição do investimento publicitário por meio, constata-se que a RTP1, SIC e TVI conseguiram captar 49,1% do total do investimento publicitário em 2003, registando um valor ligeiramente inferior em 2014, com a percentagem de 47,4%, uma variação negativa de apenas 1,7%. A imprensa diária e a imprensa não-diária acusam o desvio negativo mais acentuado: em 2003 representavam cerca de 27,9% do total do investimento publicitário nos meios, enquanto que em 2014 só representam 16% do investimento total.

Tabela 28. Estimativas da repartição do investimento publicitário (2003/2014) (Milhares €) (%)

MEIOS	2003		2014	
	Milhares €	%	Milhares €	%
RTP1, SIC e TVI	327,986	49,1	241,781	47,4
Canais «cabo»	19,795	3,0	40,316	7,9
Imprensa (Diária + Não-Diária)	185,986	27,9	81,449	16,0
Rádio	45,922	6,9	36,963	7,3
<i>Outdoor</i>	79,351	11,9	57,443	11,3
Cinema	4,243	0,6	1,426	0,3
Internet	4,342	0,7	50,344	9,9
Total	667,625	100	509,722	100

Fonte: ERC – Relatório de Regulação 2013, 2014; OberCom – Anuário da Comunicação 2014-2015; OmnicomMediaGroup.

À semelhança do que se constatou com a análise da evolução do investimento publicitário por meio (Tabela 27), os canais «cabo» e a Internet, no âmbito dos meios, revelam uma tendência de crescimento sustentado no que respeita a sua quota-parte na captação do investimento publicitário. De acordo com o disposto na Tabela 28, os canais «cabo» e a Internet representaram, respetivamente, cerca de 7,9% e 9,9% do total do investimento publicitário nos meios, em 2014.

Em síntese, constata-se que a tendência de crescimento dos rendimentos operacionais do operador público RTP no período compreendido entre 2003 e 2007, foi acompanhada por um movimento análogo no que respeita a evolução das receitas consolidadas do grupo IMPRESA, tendo atingido em 2007, respetivamente os valores de 314,9 milhões de euros e 280,1 milhões de euros em 2007. A MEDIA CAPITAL alcançou o valor máximo das receitas consolidadas em 2008, com o montante de 287,3 milhões de euros (Tabelas 24 e 25).

No período subsequente, constata-se a tendência para a redução dos rendimentos operacionais da RTP e das receitas consolidadas dos operadores de *media* privados, embora a IMPRESA tenha registado uma ligeira recuperação em 2014. Comparando o valor mais alto dos rendimentos operacionais e das receitas consolidadas obtidas em 2007 (RTP e IMPRESA) e 2008 (MEDIA CAPITAL), com o resultado obtido em 2014, a redução é na ordem de, respetivamente, 32%, 15% e 37% (Tabelas 23, 24 e 25).

A tendência acima identificada da evolução dos rendimentos operacionais da RTP e das receitas consolidadas das sociedades IMPRESA e MEDIA CAPITAL está intrinsecamente relacionada com a evolução do investimento publicitário, dado o papel preponderante deste indicador nos resultados dos operadores privados. No caso do operador público RTP, embora menos exposto às flutuações do investimento publicitário por força da especificidade do seu sistema de financiamento, como descrito anteriormente no capítulo terceiro, importa ter presente que a evolução do investimento publicitário reflete a envolvente macroeconómica do país e suas implicações na capacidade do Estado em financiar a missão de serviço público desempenhada pela RTP.

Tal como se verificou com a análise dos rendimentos operacionais e das receitas consolidadas das três sociedades, a evolução dos valores totais do investimento publicitário revela uma tendência de crescimento entre 2003 e 2007, sendo que neste último o investimento publicitário nos meios atinge o valor mais alto, na ordem dos 806,536 mil euros (Tabela 26). Entre 2008 e 2013 assiste-se à quebra gradual dos valores de investimento publicitário, com o devido reflexo na evolução das receitas consolidadas e dos resultados líquidos dos operadores privados (Tabelas 24 e 25). Em 2014, o investimento publicitário inverte a tendência regressiva, totalizando 509,722 milhares de euros.

No que respeita à evolução do investimento publicitário por meio, entre 2003 e 2014, cabe salientar que, apesar dos canais generalistas RTP1, SIC

e TVI registarem uma quebra na captação de investimento publicitário na ordem dos 26,3%, o peso do investimento publicitário na televisão generalista comparativamente aos restantes meios apenas regrediu 1,7%. No entanto, importa relevar a tendência de crescimento do investimento publicitário no cabo e na Internet que, em 2014, representaram 7,9% e 9,9% do total do investimento publicitário, uma variação positiva superior, respetivamente, a 103,7% e 1059,5%, face aos valores de 2003 (Tabelas 27 e 28).

Nas páginas seguintes analisaremos a evolução das audiências televisivas no mercado nacional, em termos de evolução anual do *share* global alcançado pela RTP1, RTP2, SIC, TVI e Cabo, dada a sua interligação aos índices de captação de investimento publicitário e, conseqüentemente, aos indicadores financeiros alcançados pelos operadores de *media*, em particular os operadores privados IMPRESA e MEDIA CAPITAL.

Dinâmica do consumo audiovisual em Portugal

Nesta secção procede-se à análise sumária da dinâmica do consumo de televisão em Portugal, no período compreendido entre 2000 e 2014. Para o efeito, propomo-nos analisar a evolução do tempo médio dedicado ao visionamento diário de televisão (Tabela 29), a evolução anual da distribuição do *share* global pelos canais RTP1, RTP2, SIC, TVI e Cabo (Tabela 30), bem como as estratégias adotadas em sede de programação televisiva, em particular no domínio da ficção e as modalidades de financiamento das obras audiovisuais, em resposta às novas práticas de consumo dos indivíduos e à diminuição do mercado da publicidade, tal como expusemos nas páginas anteriores do presente capítulo.

O intervalo temporal sob análise coincide parcialmente com o quarto ciclo da história dos *media* em Portugal a partir de 1975, nos termos da periodização proposta por Rogério Santos (2010: 137-165). Na perspetiva de Santos (2010: 157), esta quarta etapa da evolução dos *media*, que o autor situa entre 2002 e 2009, cujas características, em nosso entender se perpetuam até 2014, comporta três elementos fundamentais: a mudança de liderança das audiências televisivas, com a TVI a substituir-se à SIC; a crescente penetração da televisão por subscrição através de plataformas de distribuição por cabo, a par do crescimento da oferta temática em grande

parte proveniente de operadores de *media* multinacionais; e, por fim, a massificação da Internet.

Tabela 29. Visionamento diário de televisão (tempo médio) (2000 a 2014) (h:m:s)

2000	2001	2002	2003	2004
03:21:30	03:12:37	03:05:14	03:26:48	03:34:10
2005	2006	2007	2008	2009
03:32:09	03:30:05	03:29:36	03:35:11	03:29:06
2010	2011	2012	2013	2014
03:29:47	03:38:31	03:41:45	03:54:36	03:56:08

Fonte: Marktest; OberCom.

No que concerne a evolução do visionamento diário de televisão, em tempo médio por espectador, no período compreendido entre 2000 e 2014 (Tabela 29), constata-se uma tendência de crescimento. Se em 2000 verificava-se uma média de visionamento de três horas, vinte e um minutos e trinta segundos, em 2014, esse cômputo acresce para três horas, cinquenta e seis minutos e oito segundos, o que representa um aumento de trinta e quatro minutos e trinta e oito segundos, ou seja, uma variação positiva de 17% no total do tempo médio do visionamento diário de televisão. Da análise destes indicadores parece ser legítimo extrair-se a conclusão de que o fenómeno da massificação da Internet não implicou uma diminuição do consumo diário de televisão, no intervalo temporal compreendido entre 2000 e 2014.

Refira-se, aliás, que as conclusões alcançadas num estudo elaborado por uma equipa de investigadores da Universidade Católica, em parceria com especialistas da empresa GfK, a pedido da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC, 2016: 10-12), vão no sentido que os conteúdos audiovisuais continuam a ser consumidos, primordialmente, através do meio televisão e que mais de um terço dos portugueses não é utilizador ativo da Internet. No referido estudo identifica-se ainda o problema da assimetria em termos etários do acesso à Internet, com os mais jovens a registarem um consumo acima dos 95%, enquanto as pessoas com mais de 65 anos não chegam aos 12% do universo de indivíduos que acedem regularmente à Internet. Constatam-se, assim, a resiliência e adaptação do meio televisão relativamente aos novos meios de comunicação, à semelhança do que se verificou noutros momentos

da história dos *media*. Como salienta Ribeiro (2015: 224), a fase inicial caracteriza-se pela tentativa do operador tradicional em evitar que os novos meios de comunicação desenvolvam todo o seu potencial, seguindo-se um período de aprendizagem e de adaptação à coexistência com a nova realidade comunicacional.

Tabela 30. Evolução anual do *share* global por canal (%) (2000 a 2014)

Ano	RTP1	RTP2	SIC	TVI	Cabo/outros
2000	24,3	5,6	42,2	20,8	7,1
2001	20,1	5,6	34,0	31,9	8,4
2002	21,1	5,3	31,5	31,4	10,6
2003	23,8	5,0	30,3	28,5	12,3
2004	24,7	4,4	29,3	28,9	12,7
2005	23,6	5,0	27,2	30,0	14,1
2006	24,5	5,4	26,2	30,0	14,0
2007	25,2	5,2	25,1	29,0	15,4
2008	23,8	5,6	24,9	30,5	15,2
2009	24,0	5,8	23,4	28,7	18,2
2010	24,2	5,3	23,4	27,5	19,7
2011	21,6	4,5	22,7	25,7	25,5
2012	18,5	3,4	21,8	26,7	29,6
2013	16,9	2,1	21,5	26,0	33,4
2014	18,7	2,0	19,7	23,5	36,0

Fonte: Marktest.

A análise dos dados de audiências entre 2000 e 2014 (Tabela 30), permite-nos constatar a existência de um mercado televisivo dinâmico, com vários momentos marcantes. Em 2000, a SIC liderava as audiências com 42,2% de *share*, seguido da RTP1 com 24,3% e a TVI com 20,8% de *share* global. As audiências captadas pelo Cabo e pela RTP2 eram diminutas, respetivamente, de 7,1% e 5,6% de *share*. Nos anos subseqüentes a TVI cresce nas audiências de forma agressiva, com uma estratégia de programação focada na produção de séries e telenovelas nacionais, a par dos *reality shows*, como o *Big Brother*, em 2001 (Cunha e Burnay, 2006). O ano de 2005 marca a mudança

de liderança das audiências televisivas, com a TVI a substituir-se à SIC, respetivamente, com 30% e 27,2% do *share* global. No que concerne a evolução das audiências obtidas pelos canais do serviço público de televisão, importa relevar que a RTP1 e RTP2 obtiveram 29,9% de *share*, em 2000. Em 2007 alcançariam o seu melhor resultado, com 30,4% de *share*.

No final da primeira década do século *xxi*, os operadores RTP, SIC e TVI mantinham a mesma estratégia de programação dos últimos anos, centrada nos géneros ficção, informação e desporto, este último compreendendo essencialmente o futebol (Cunha e Burnay, 2011: 449). O modelo de negócio dos canais generalistas privados centrava-se, sobretudo, na produção de obras audiovisuais para consumo no mercado nacional, com uma forte aposta em produtos de ficção falados em português, de modo a captar o público do horário nobre, constituído, na sua maioria, pelas camadas mais velhas da população. As camadas mais jovens da população optam por outro género de obras audiovisuais, preferencialmente séries norte-americanas, recorrendo a outras plataformas de acesso, designadamente a *web* e a oferta temática da televisão por subscrição (Cunha e Burnay, 2012: 473-474).

A quebra gradual do investimento publicitário no setor dos *media*, a partir da crise internacional de 2008, obrigou a que os diversos intervenientes na cadeia de valor do audiovisual, em particular os operadores televisivos e os produtores audiovisuais procurassem fontes alternativas de financiamento e modalidades mais eficazes de interação com os consumidores. Este contexto de crise propiciou o recurso crescente às práticas de colocação de produto nas obras de ficção, particularmente nas telenovelas, redefinido dessa forma a relação dos espectadores com as marcas, «criando novos e diferenciados vínculos cada vez mais baseados numa relação emocional e de pertencimento» (Burnay, Lopes e Sousa, 2014: 414). Estas novas estratégias comerciais de financiamento das obras audiovisuais, mediante o recurso à colocação de produto em obras ficcionais e de entretenimento, para além de acompanhar as novas práticas de consumo dos indivíduos, são uma resposta ao novo contexto digital multimédia que veio colocar em causa o modelo de negócio dos operadores televisivos tradicionais, assente na inserção de *spots* publicitários durante os intervalos dos programas (ERC, 2016: 10-12).

Paralelamente, em 2011, o conjunto dos canais distribuídos no cabo capta mais audiências (25,5%) que os canais SIC (22,7%) e RTP1 (21,6%), aferidos individualmente. Um ano mais tarde, em 2012, seria a vez de a TVI também

ser ultrapassada na captação de audiências pelo universo de canais distribuídos no cabo, respetivamente, com 26,7% face a 29,6% de *share*. Em 2014, a oferta de televisão no cabo alcançava 36% do *share* global, um incremento superior a 400% relativamente ao *share* obtido em 2000 (7,1%).

No ano de 2014, o universo dos canais da RTP obtiveram 20,7% de *share* global, uma quebra de 31% relativamente à marca alcançada em 2000. Se analisarmos a evolução unitária dos canais da RTP entre 2000 e 2014, notamos que a RTP1 teve uma redução de 23% de *share*, enquanto o canal 2 do serviço público registou uma quebra de 64%. Se compararmos a evolução anual do *share* de audiências dos canais privados, entre 2000 e 2014, constatamos que a SIC registou uma redução de 53%, contrastando com a subida de 13% do *share* global atingido pela TVI.

Em suma, importa reter que o mercado das audiências televisivas foi palco de três momentos decisivos, no período compreendido entre 2000 e 2014. Em primeiro lugar, a mudança de liderança das audiências televisivas, com a TVI a substituir-se à SIC em 2005. Em 2011, a CAEM – Comissão de Análise de Estudos dos Meios – selecionou uma nova empresa para a medição de audiências de televisão, a sociedade alemã GfK (Growth from Knowledge), em detrimento da empresa Marktest, antiga monopolista da prestação do serviço de medição de audiências desde 1998 (Cunha e Burnay, 2012: 450). As alterações introduzidas pela GfK na metodologia de medição das audiências contribuíram para o incremento da relevância da oferta de televisão por subscrição no cabo e a aproximação dos *shares* e *rates* dos operadores privados SIC e TVI, de sinal aberto (Burnay e Cunha, 2013: 420). Posteriormente, em 2012, fruto da crescente penetração da televisão por subscrição em todo o território nacional, em parte potenciada pelo insucesso da operação de Televisão Digital Terrestre, a par da nova metodologia de medição de audiências de televisão introduzida pela GfK, a universalidade da oferta de canais no cabo consegue captar um *share* de audiência superior à dos canais RTP1, RTP2, SIC e TVI, aferidos individualmente.

À semelhança do que se verificou com os canais generalistas RTP1, SIC e TVI relativamente à captação de investimento publicitário, com uma quebra na ordem dos 26,3% entre 2000 e 2014, também no plano da evolução das audiências assistimos a uma perda de influência dos canais generalistas em proveito da oferta de televisão no cabo. Se em 2000, os canais generalistas (RTP1, RTP2, SIC e TVI) tinham 92,9 % do *share* global de audiência, contra

7,1% do universo do cabo, 14 anos depois, em 2014, a sua quota regrediu para 63,9%, enquanto a oferta no cabo cresceu para 36,1%, o que representa uma quebra de 31% em contraste com a subida de 408% no universo do cabo. Em 2014, o investimento publicitário no cabo representou 7,9% do total do investimento publicitário nos meios, ao passo que em 2003 apenas representou 2,96% do total desse investimento.

Conclui-se, assim, pela existência de uma relação de interdependência entre o mercado das audiências televisivas e o da captação de investimento publicitário. No período compreendido entre os anos de 2000 e 2014 verificou-se a transferência paulatina, mas de uma forma consistente, das audiências televisivas e da correspondente captação de investimento publicitário dos canais generalistas em sinal aberto (RTP1, RTP2, SIC e TVI) para os canais compreendidos no universo do cabo. Tais ocorrências refletem uma modificação mais profunda da cadeia de valor do setor do audiovisual: a alteração das relações de força entre, por um lado, os operadores tradicionais de *media*, designadamente os Grupos IMPRESA, MEDIA CAPITAL e RTP, e por outro, os operadores de comunicações eletrónicas com intervenção no setor da distribuição de televisão por subscrição, nomeadamente os operadores MEO, NOS e Vodafone.

Entendemos que a conjugação de determinados fatores como sejam a alteração dos hábitos de consumo de *media*, o crescimento impressionante da televisão por subscrição, impulsionado por ofertas comerciais atrativas que agregam serviços de comunicações eletrónicas, a par de um atraso significativo da operação de Televisão Digital Terrestre, contribuíram de forma decisiva para o crescente predomínio dos operadores de distribuição na cadeia de valor do audiovisual. Se nos primeiros anos do século XXI, os operadores de televisão tradicionais beneficiavam de uma posição de força na negociação das condições económicas associadas à disponibilização da sua oferta de canais junto dos operadores de distribuição, no espaço de uma década, a correlação de forças inverteu-se. Os Grupos de *media* viram-se confrontados com a crescente preponderância dos operadores de comunicações eletrónicas no ecossistema dos *media*. Os operadores de distribuição MEO, NOS e Vodafone exploram operações de televisão por subscrição, em infraestruturas por eles detidas, sendo simultaneamente clientes e fornecedores de serviços junto dos operadores de *media*, com a inerente complexidade daí resultante.

Capítulo 6

Os ciclos políticos da RTP

O presente capítulo incide sobre as opções adotadas pelo poder político relativamente ao modelo de serviço público de rádio e televisão em Portugal, no período compreendido entre 2002 e 2014. São analisados três períodos específicos, que designo por ciclos políticos. Um primeiro ciclo de ímpeto reformista, que compreende os XV e XVI Governos Constitucionais, liderados respetivamente por Durão Barroso e Pedro Santana Lopes, do Partido Social Democrata (PSD). Segue-se o ciclo político dominado pelo Partido Socialista (PS), focado no aperfeiçoamento do modelo institucional e do sistema de governo da RTP, com os XVII e XVIII Governos Constitucionais, presididos por José Sócrates. Por fim, o terceiro ciclo político, de centro-direita, que se caracteriza pela alteração do modelo de financiamento e de governação da concessionária de serviço público, perpetrada pelo XIX Governo Constitucional, tendo como Primeiro-Ministro Pedro Passos Coelho, do PSD, conforme se enuncia na tabela abaixo.

Tabela 31. Governos Constitucionais (2002/2015)

Eleições Legislativas	Governo Constitucional	Primeiro-Ministro (partido político)	Mandato
17.03.2002	XV	Durão Barroso (PSD)	6.04.2002 / 17.07.2004
–	XVI	Pedro Santana Lopes (PSD)	17.07.2004 / 12.03.2005
20.02.2005	XVII	José Sócrates (PS)	12.03.2005 / 26.10.2009
27.09.2009	XVIII	José Sócrates (PS)	26.10.2009 / 21.06.2011
5.06.2011	XIX	Pedro Passos Coelho (PSD)	21.06.2011 / 30.10.2015

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

No período em análise, os dois principais partidos do eixo de governação, o PSD e o PS, tiveram alterações nas respetivas cúpulas dirigentes. Como se infere pela leitura da tabela abaixo, os períodos de mudança de liderança tendem a coincidir com a mudança dos ciclos políticos, ou com a expectativa de regresso ao poder executivo.

Tabela 32. Líderes Partidários do PS e PSD (2002/2014)

Partido	Cargo	Titular	Mandato
PS	Secretário-Geral	Eduardo Ferro Rodrigues	20.01.2002 / 24.09.2004
		José Sócrates	24.09.2004 / 23.07.2011
		António José Seguro	23.07.2011 / 28.09.2014
		Maria de Belém*	28.09.2014 / 22.11.2014
		António Costa	22.11.2014 / ...
PSD	Presidente	Durão Barroso	1.05.1999 / 12.11.2004
		Pedro Santana Lopes	12.11.2004 / 8.04.2005
		Luís Marques Mendes	8.04.2005 / 12.10.2007
		Luís Filipe Menezes	12.10.2007 / 20.06.2008
		Manuela Ferreira Leite	20.06.2008 / 9.04.2010
		Pedro Passos Coelho	9.04.2010 / 26.11.2015

Fonte: Partido Socialista e Partido Social Democrata.

Legenda: * Com a demissão de António José Seguro, Maria de Belém assumiu interinamente o cargo de Secretário-Geral do PS.

As medidas legislativas adotadas pelo Parlamento, entre 2002 e 2014, serão abordadas nas páginas seguintes, especificamente em torno das seguintes temáticas: a problemática da legitimidade do serviço público e as opções políticas e/ou legislativas relativamente aos modelos de financiamento e governação do operador público RTP.

A reforma do setor audiovisual do Estado (2002-2005)

A 6 de abril de 2002, na sequência das eleições de 17 de março, tomou posse o XV Governo Constitucional, chefiado pelo Primeiro-Ministro Durão Barroso. O executivo resultou de um acordo de incidência parlamentar entre o PSD e o PP, este último à altura dirigido por Paulo Portas, que viria a ocupar o cargo de Ministro da Defesa. O mandato do Governo cessou a 17 de julho

de 2004, devido à demissão do Primeiro-Ministro, entretanto designado Presidente da Comissão Europeia.

A atuação do XV Governo Constitucional na área da comunicação social, como descreveremos adiante, parte de um diagnóstico muito crítico do setor dos *media* sob a responsabilidade do Estado. No programa do XV Governo Constitucional faz-se alusão a uma «crise de identidade, de integridade, de estratégia e de organização, conjugada com uma gravíssima situação financeira» do setor público de comunicação social.

Tabela 33. Tutela da Comunicação Social no XV Governo Constitucional (2002 a 2004)

Titular	Cargo	Mandato
Nuno Morais Sarmiento	Ministro da Presidência	6.04.2002 / 17.07.2004

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

Na orgânica do XV Governo Constitucional, como se infere da tabela anterior, a pasta da comunicação social recai sob a alçada de Nuno Morais Sarmiento, com o cargo de Ministro da Presidência. Na senda das orientações estratégicas vertidas no programa do XV Governo Constitucional, Morais Sarmiento promoveu um conjunto de reformas no setor da comunicação social, com uma particular incidência nos modelos de financiamento e de governação do serviço público de rádio e televisão.

A estratégia de rutura do XV Governo Constitucional (2002/2004)

O ímpeto reformista do XV Governo Constitucional, designadamente nas matérias relacionadas com o setor público da comunicação social, insere-se na lógica de um discurso político de rutura com a anterior governação do partido socialista. A promoção junto da opinião pública de um perfil reformista do PSD, assente na ação, em contraponto à perceção difusa de um certo imobilismo associado à governação socialista, antecede e enquadra a agenda política do XV Governo Constitucional (Sousa, 2008: 21).

O PSD, ainda enquanto força política na oposição e pela voz do deputado Luís Marques Guedes na reunião da Comissão Permanente, de 23 de janeiro

de 2002, foi muito crítico da atuação socialista. Acusou o governo socialista de deixar «a televisão pública numa situação inimaginável de existência quase vegetativa: um passivo de 1 bilião de euros (200 milhões de contos)» (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 31, de 24 de janeiro de 2002, p. 1208).

Na referida sessão parlamentar, o deputado Luís Marques Guedes afirmou a falência do modelo de serviço público vigente e vaticinou a necessidade de mudanças de fundo. Propugnou pela extinção da sociedade Portugal Global, SGPS, S.A., que rotulou como sendo uma inutilidade, e por certas transformações no modelo de organização do serviço público de televisão (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 31, de 24 de janeiro de 2002, p. 1209):

«transferência, para uma entidade independente do Governo, da competência para regular e controlar o cumprimento do contrato de serviço público, pela manutenção do serviço prestado pela RTP Internacional e pela RTP África, abrindo-o à transmissão de conteúdos produzidos pelos operadores privados, pelos serviços regionais dos Açores e da Madeira e por um único canal nacional, aberto e sem publicidade.»

A ideologia reformista do PSD e de ruptura ideológica com o ciclo político anterior, não pôs em causa a existência de um serviço público de rádio e televisão. O executivo liderado por Durão Barroso legitimou a existência do serviço público com a necessidade de afirmação e de presença cultural de Portugal no Mundo, particularmente nos países de língua oficial portuguesa. Evidenciou ainda a importância da rádio e da televisão na sociedade, em particular no fortalecimento da coesão nacional, na defesa das minorias e no que designou como «uma comunicação global com parâmetros éticos e valores socialmente inquestionáveis» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002a).

Na tabela seguinte identificamos as principais linhas programáticas do XV Governo Constitucional para o serviço público de rádio e televisão. Procuramos sistematizar o pensamento político do executivo em torno de três temáticas centrais na presente investigação, a saber: a problemática da legitimidade do serviço público e as opções políticas relativas aos modelos de financiamento e governação do operador público RTP.

Tabela 34. Linhas Programáticas do XV Governo Constitucional para o serviço público

Temática	Medidas
Legitimidade	Desgovernamentalizar Reestruturar Definir padrões qualitativos
Financiamento	Quantificar o custo real do serviço público de televisão Racionalizar os custos Rentabilizar os ativos
Governança	Instituir novos mecanismos de regulação e controlo

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

No Programa do XV Governo Constitucional, como resumidamente se descreve na tabela anterior, foram identificadas medidas para o setor público de comunicação social, entre as quais a extinção da sociedade Portugal Global, SGPS, S.A. No anterior ciclo político governativo do PS, a criação da Portugal Global, mediante o Decreto-Lei n.º 82/2000, de 11 de maio, teve como objetivo a integração, sob a forma empresarial, da gestão das participações detidas pelo Estado nas empresas RTP, RDP e LUSA. No entanto, como salienta Carvalho (2009: 385), a criação da *holding* não produziu os efeitos desejados ao esbarrar na difícil articulação dos interesses de empresas com uma situação financeira equilibrada, os casos da RDP (100% estatal) e LUSA (então detida pelo Estado em 97,2%), com a situação complexa da RTP, a necessitar de um profundo processo de reestruturação e saneamento financeiro (Carvalho, 2002: 80-81).

A desgovernamentalização dos órgãos de comunicação social detidos pelo Estado foi então apontada como uma prioridade política. Para tal, o executivo propôs-se reestruturar a RTP e a RDP, a par da criação de novos mecanismos de regulação e controlo da atividade do setor público de comunicação.

As medidas preconizadas no programa do XV Governo Constitucional passaram pela realização de uma auditoria de gestão à concessionária do serviço público, a par da aplicação de um plano financeiro de curto prazo. Foi anunciada a cisão da RTP, S.A. em duas empresas, permanecendo apenas uma delas sob a responsabilidade do Estado, com a titularidade de uma licença para um canal televisivo generalista. Confirmou-se assim, a intenção veiculada no programa eleitoral do PSD de se proceder à alienação de um dos canais do serviço público de televisão.

Numa ótica de racionalização dos custos, previu-se a junção da RTP Internacional e da RTP África num único canal, enquanto instrumentos de uma política de defesa da identidade nacional e de cooperação. Anunciou-se uma eventual rentabilização dos ativos da RTP, nomeadamente através da venda ou concessão, aplicando as receitas aí geradas na resolução do passivo. Referiu-se a necessidade de uma quantificação rigorosa do custo real do serviço público de televisão e a procura de formas de garantia do respetivo funcionamento, sem prejudicar o normal funcionamento do mercado. A partir de uma noção de serviço público de televisão orientado para a defesa da cultura, da língua, e da identidade e coesão nacionais, o executivo mencionou a necessidade de serem definidos padrões de qualidade para o canal generalista. Por fim, aludiu-se à autonomização dos Centros Regionais dos Açores e da Madeira, em condições a determinar com os Governos Regionais.

Relativamente à RDP, o programa do governo previu a reestruturação do canal, designadamente por via da concentração da sua atividade num canal generalista (RDP 1) e na RDP Internacional. À semelhança do proposto para o serviço público de televisão, com a redução da oferta generalista a um só canal, na rádio pública o executivo de Durão Barroso adiantou a possibilidade de alienação da Antena 3 e a definição de um novo modelo para a Antena 2.

Como se descreve adiante, nem todas as medidas propostas no programa do XV Governo Constitucional foram implementadas. Na tabela seguinte, sistematizam-se as medidas políticas e/ou legislativas mais emblemáticas adotadas durante o mandato do XV Governo Constitucional, com repercussão no serviço público.

Tabela 35. Medidas políticas e legislativas adotadas durante o XV Governo Constitucional

Data	Medidas
29.05.2002	Criação do Grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão
18.07.2002	Lei n.º 18-A/2002, de 18 de julho (alteração da Lei da Televisão e da Lei da Alta Autoridade para a Comunicação Social)
17.12.2002	Apresentação pública do documento «Novas Opções para o Audiovisual»
21.08.2003	Homologação do Protocolo de correção entre a RTP, SIC e TVI

Data	Medidas
22.08.2003	Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto (novo modelo de financiamento do serviço público)
22.08.2003	Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto (Lei da Televisão)
22.08.2003	Lei n.º 33/2003, de 22 de agosto (Reestruturação do setor empresarial do Estado na área do audiovisual)
22.09.2003	Contrato de Concessão Geral do Serviço Público de Televisão
22.09.2003	Aditamento ao Contrato de Concessão Geral do Serviço Público de Televisão
22.09.2003	Acordo de Reestruturação Financeira
17.11.2003	Contrato de Concessão Especial de Serviço Público de Televisão

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

Em 29 de maio de 2002, pelo Despacho conjunto n.º 531/2002, dos Ministros de Estado e das Finanças e da Presidência foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de estudar e propor um novo modelo de serviço público de televisão. O grupo de trabalho era constituído por Helena Vaz da Silva e Maria José Avillez Nogueira Pinto na qualidade, respetivamente, de presidente e vice-presidente, e por Carlos Cáceres Monteiro, Eduardo Cintra Torres, João David Nunes, José Azeredo Lopes, José Manuel Fernandes, Luís Miguel dos Santos Osório, Manuel Falcão, Miguel Sousa Tavares, Nuno Rogeiro e Pedro Brandão Rodrigues. O relatório final foi entregue ao Governo em 25 de setembro de 2002, e tornado público em 24 de outubro do mesmo ano.

O grupo de trabalho identificou o serviço público de televisão como «uma necessidade que a comunidade reconhece e que o Estado deve assegurar» (Relatório do Grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão, 2002a: 6). Na sua perspetiva, a legitimidade do serviço público de televisão decorre da qualidade da sua programação, da sua independência efetiva face aos vários poderes e da gestão criteriosa dos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado. Identificou como princípios norteadores da sua atuação a universalidade, coesão e gratuidade.

Quanto à dimensão do serviço público de televisão, o grupo de trabalho concluiu que o mesmo deve ser difundido num canal de cobertura nacional em sinal aberto e de carácter generalista. Entendeu que a segunda frequência hertziana disponível (RTP2) não deve ser alienada, dado que é um bem público

a salvaguardar. O segundo canal não deve ser um canal generalista, à semelhança do canal RTP1, mas antes um «serviço alternativo aberto à sociedade civil que possa reforçar, pela diferença, os princípios de universalidade, coesão e proximidade» (Relatório do Grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão, 2002a: 6). Advogou que o serviço público de televisão tem que compreender uma emissão internacional, destinada sobretudo às comunidades portuguesas ou de língua portuguesa.

O grupo de trabalho considerou que o Estado deve assegurar um financiamento adequado aos objetivos do serviço público de televisão, de um modo transparente e estável. A publicidade deve ser perspetivada como uma forma de financiamento complementar e a receita daí adveniente deve reverter, maioritariamente, para o investimento em produção nacional.

No plano da regulação, recomendou a criação de um órgão regulador do audiovisual, dotado de amplos poderes fiscalizadores e sancionatórios. Relativamente ao modelo de governação do serviço público, sugeriu a criação da «Provedoria do Serviço Público de Televisão, com competência para avaliar queixas e interpelações e capacidade para recomendar medidas aos órgãos próprios da entidade emissora» (Relatório do Grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão, 2002a: 7).

Entretanto, com a aprovação da Lei n.º 18-A/2002, de 18 de julho, que procede à segunda alteração da Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho (Lei da Televisão), verificou-se um reforço da posição dos membros do conselho de administração da concessionária do serviço público de televisão. Já não podiam ser destituídos em momento anterior ao do termo do respetivo mandato, salvo a ocorrência de falta grave, ou em caso de incapacidade permanente. Pretendeu-se garantir, por esta via, uma maior estabilidade à estrutura dirigente do operador de serviço público, quebrando a costumeira interrupção de mandatos do conselho de administração derivada de mudanças do ciclo político ou do responsável governativo pela área da comunicação social.

Na referida Lei n.º 18-A/2002, de 18 de julho, foi igualmente consagrada uma redução dos poderes do Conselho de Opinião da RTP, um órgão composto maioritariamente por membros indicados por associações e outras entidades representativas dos diferentes setores da opinião pública. O Conselho de Opinião deixou de ter a competência para emitir parecer prévio vinculativo sobre a composição do órgão de administração da empresa concessionária, a eleger ou a destituir na respetiva assembleia geral. Posteriormente, nos

estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A., aprovados pela Lei n.º 33/2003, de 22 de agosto, previu-se que o mandato dos membros do Conselho de Opinião passasse de três para quatro anos, podendo o mesmo ser renovado.

As alterações legislativas acima mencionadas devem ser interpretadas à luz dos acontecimentos ocorridos à época, em particular as dificuldades com que Morais Sarmiento se defrontou com a designação dos membros do conselho de administração da concessionária do serviço público. Com a referida alteração legislativa, o executivo de Durão Barroso conseguiu contornar um eventual bloqueio do Conselho de Opinião aos nomes que proporia para o novo conselho de administração da RTP, conferindo-lhes ao mesmo tempo uma acrescida segurança no exercício do cargo.

Em 17 de dezembro de 2002, o Ministro da Presidência apresenta o documento «Novas Opções para o Audiovisual» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c), no qual se anunciam os novos modelos empresarial e económico do setor audiovisual do Estado, bem como o novo modelo de regulação para o setor dos *media*.

Tendo presente o referido documento, permitimo-nos destacar cinco princípios de base que servem de suporte à execução da política do XV Governo Constitucional para o setor do audiovisual (Presidência do Conselho de Ministros, 2002b: 13-14): (i) estender o conceito de serviço público a todos os operadores de televisão, prevendo a existência de janelas de serviço público nos operadores privados de sinal aberto; (ii) incluir no novo operador de serviço público os canais RTP1, RTP Internacional e RTP África; (iii) dotar o segundo canal do serviço público com um novo enquadramento institucional e um novo modelo de funcionamento, relacionando os produtores de conteúdos de serviço público com o cidadão; (iv) envolver diretamente os operadores, públicos e privados, na seleção dos conteúdos de produção independente apoiados pelo Estado; e, por fim, (v) rever o sistema de regulação dos *media*.

Ao contrário do que o PSD tinha anunciado no seu programa eleitoral para as eleições legislativas de 2002, e reafirmado implicitamente no programa de governo, o executivo de Durão Barroso optou por não alienar o segundo canal do serviço público de televisão. Interpretamos esta alteração programática do Governo como uma reação à forte contestação pública aos planos inicialmente previstos para a RTP, vinda de variados e influentes setores da sociedade, do campo político e económico, do mundo sindical, de jornalistas, politólogos,

comentadores e figuras mediáticas do meio académico, algumas das quais com presença regular no próprio serviço público.

Recorde-se o Comunicado do Sindicato dos Jornalistas, em abril de 2002, no qual repudia a redução do serviço público, bem como o Comunicado da CGTP-IN, de 13 de maio de 2002, em que expressa o seu apoio aos trabalhadores da RTP e da RDP, criticando as intenções do Governo de «desmembrar a RTP e reduzi-la a um canal generalista». Para a Intersindical, a opção do Governo constituía «um verdadeiro atentado ao direito à liberdade, à pluralidade de informação e à democracia». A sociedade civil, por seu turno, organizou-se e publicou na imprensa uma carta aberta ao Primeiro-Ministro sobre o Serviço Público de Televisão, expressando a sua total discordância com o facto de o Governo confundir a reestruturação do serviço público com a extinção de um canal. A referida carta foi subscrita por centenas de cidadãos, contando com muitas figuras públicas, designadamente o ex-Ministro da Cultura, Augusto Santos Silva, o Presidente da Sociedade Portuguesa de Autores, Luís Francisco Rebelo, a Presidente da Cruz Vermelha, Maria Barroso, e D. Duarte de Bragança.

O tema da alegada alienação parcial da RTP foi amplamente noticiado e discutido no espaço público, originando um desgaste significativo da imagem do Governo junto da opinião pública. Num primeiro momento, o foco noticioso na questão da RTP poderá ter sido utilizado como uma cortina de fumo, desviando a atenção dos *media* e da opinião pública relativamente a outras reformas em áreas nevrálgicas da governação, como sejam o setor da educação e da saúde, bem como de um vasto programa de privatizações. No entanto, a partir do terceiro trimestre de 2002, o desgaste da imagem do Governo devido à gestão tumultuosa do tema do futuro da RTP, em parte potenciado pelo discurso e postura inflamada do Ministro da tutela, Nuno Morais Sarmiento, obrigou o executivo a uma inflexão dos planos inicialmente traçados para a reestruturação do serviço público.

O executivo de Durão Barroso, ao se aperceber do elevado desgaste junto da opinião pública que o tema da RTP estava a infligir ao Governo como um todo, decidiu arrepiar caminho. Como referido, a opção então tomada foi a de que o segundo canal da RTP não deveria permanecer na órbita exclusiva do Estado, nem ser disponibilizado aos privados. Optou-se pela sua entrega à sociedade civil: «[e]ntre o Estado e os privados optámos pela sociedade civil» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002b: 15).

Na apresentação das «Novas Opções para o Audiovisual» no Parlamento, na reunião plenária de 18 de dezembro, de 2002, o Ministro da Presidência Morais Sarmiento defendeu a bondade do novo modelo, especificando a natureza peculiar do novo segundo canal do serviço público de televisão (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 68, 19 de dezembro de 2002, p. 2880):

«será um canal aberto à sociedade no que configura um desafio a todas as instituições com vocação e interesse na produção de conteúdos televisivos com natureza de serviço público para a realização de uma parceria comum. Trata-se de um modelo que define as respetivas áreas de programação, sendo que os parceiros institucionais são desafiados a desenvolvê-lo e aos quais será concessionado. Pretendemos que seja uma via de comunicação e de relacionamento direto entre esses diferentes parceiros e o público sem intermediação do Estado.»

Previu-se que numa fase inicial a concessão do segundo canal de serviço público continuasse a ser gerida pela RTP, disponibilizando para o efeito os meios técnicos e humanos necessários. O orçamento global estimou-se em cerca de 50% do orçamento do então Canal 2 da RTP. O Governo ambicionava a «sua autonomização completa, traduzida na assunção total de responsabilidades pelo conjunto dos parceiros e na posterior atribuição da licença (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c: 17).

Os canais internacionais do serviço público seriam igualmente objeto de um processo de reestruturação, mantendo a sua individualidade e autonomia. O novo operador de serviço público seria responsável pela titularidade e gestão dos canais RTP Internacional e RTP África, os quais passariam a incluir conteúdos dos operadores privados (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c: 18). Também no domínio das emissões internacionais do serviço público de televisão, cabe assinalar uma discrepância relativamente às intenções iniciais vertidas no programa de governo. O Governo optou por abandonar a ideia de uma eventual fusão da RTP Internacional e da RTP África num único canal.

A autonomização dos Centros Regionais dos Açores e da Madeira, prevista no programa de governo, não foi esquecida. No documento «Novas Opções para o Audiovisual» pode ler-se que o executivo pretendia avançar com

a criação de empresas regionais de televisão, com sede na respetiva Região Autónoma e «cujo capital será participado pelos governos regionais, pela empresa holding do setor audiovisual do Estado e por entidades públicas e privadas» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c: 20).

No Cabo, o Governo anunciou dois novos projetos para a RTP. O canal RTP Regiões, dedicado à informação regional, e um canal dos arquivos, a RTP Memória (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c: 22-23). No respeitante à RDP, optou pela manutenção da Antena 3 no âmbito da RDP, abandonando-se assim a ideia de alienação vertida no programa do governo.

Estabeleceram-se ainda as regras enquadradoras do modelo de organização empresarial do setor audiovisual do Estado. Previu-se a constituição de um novo operador de serviço público de televisão, com a designação RTP – Serviço Público de Televisão. A «nova» RTP integrou a concessão de canal generalista de serviço público (RTP1), os canais África e Internacional, o canal RTP Regiões e o canal RTP Memória, a criar no cabo, a par dos serviços multimédia. A título provisório, o novo operador de serviço público assegurou a gestão do canal sociedade durante o período de desenvolvimento do projeto, bem como a operação dos canais regionais dos Açores e Madeira até à sua autonomização enquanto operadores regionais.

Previu-se a criação de uma nova empresa de produção de conteúdos televisivos, a RTP – Meios de Produção, com a conseqüente extinção das sociedades FO&CO e EDIPIM. A Portugal Global, SGPS, S.A. foi dissolvida e em sua substituição surgiu uma nova *holding*, a Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A.

No que concerne o modelo económico do serviço público, anunciou-se que a RTP não dependeria, para o seu normal funcionamento, dos proveitos de publicidade. A publicidade não foi banida da RTP, mas sim reduzida no primeiro canal. Também aqui, neste tema particular da redução da publicidade comercial no canal 1 da RTP, constata-se que o executivo de Durão Barroso foi sensível às preocupações do setor privado. Os atores do campo dos *media* criticaram a possibilidade da RTP financiar-se junto do mercado publicitário exigindo, no mínimo, a redução da publicidade comercial na RTP1, a par da manutenção da sua proibição no canal 2 da RTP e na rádio pública. À decisão do Governo de reduzir a publicidade na RTP1 não terá sido alheia a conjuntura económico-financeira que os grupos de *media* atravessavam à época. O grupo Impresa, relativamente ao exercício de 2002, revelou um prejuízo de 27,9

milhões de euros. A diminuição das receitas publicitárias foi então apontada como a principal causa para a quebra dos resultados, validando assim a preocupação do executivo de Durão Barroso em utilizar o serviço público como agente regulador do mercado, neste caso concreto, por via da redução do limite quantitativo de publicidade comercial no canal 1 da RTP.

O Governo advogou a manutenção da publicidade na RTP como «elemento caracterizador do modelo de televisão corrente; como garante de uma ligação saudável da RTP ao mercado» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c: 34). Para o executivo de Durão Barroso, a manutenção da publicidade comercial na RTP contribuiria para «normalizar um mercado disfuncional e que o seria ainda mais em regime de duopólio» dos operadores privados SIC e TVI (Presidência do Conselho de Ministros, 2002c: 34). O segundo canal manteve a proibição de publicidade comercial, podendo ter publicidade de natureza institucional até 12 minutos por hora.

No dia 21 de agosto de 2003, os operadores televisivos RTP, SIC e TVI subscreveram um Protocolo destinado a promover a instituição de um conjunto de obrigações de interesse público partilhadas entre os três operadores nacionais de televisão, o qual foi homologado pelo Governo. O Protocolo foi alterado em fevereiro de 2005 e denunciado unilateralmente pela RTP, em junho de 2013, com a oposição da SIC e TVI.

O Protocolo foi celebrado no pressuposto que o Governo aceitasse reduzir o volume de publicidade comercial no Canal 1 da RTP, para um máximo de seis minutos por hora de programação. A redução da publicidade comercial no principal canal do serviço público teve por objetivo último beneficiar os operadores televisivos privados SIC e TVI, confrontados com um ciclo económico-financeiro menos favorável, como descrito no capítulo sétimo do presente texto. Nesse período, o investimento publicitário nos *media* regista uma quebra impressionante, como se infere do Relatório Consolidado de Gestão de 2002 do grupo IMPRESA (IMPRESA, 2003: 1):

«A degradação do ambiente macroeconómico ao longo de 2002, quer no panorama nacional quer no internacional, a par da retracção do consumo privado, teve efeitos negativos na actividade da comunicação social, que tem como principal receita a publicidade. O investimento publicitário total em Portugal apresentou, em 2002, uma queda de 9,1%, afectando todas as áreas de negócio.»

O canal 2 da RTP permaneceu sem publicidade comercial, embora podesse ter patrocínios, os quais não poderiam ultrapassar as dez inserções, com um máximo de cinco segundos cada, por hora e por programa patrocinado. Foram ainda previstas determinadas obrigações adicionais de interesse público para os operadores privados SIC e TVI, caso o Governo decidisse que o volume máximo de publicidade comercial no canal 1, da RTP, não ultrapassasse um máximo de quatro minutos e trinta segundos por hora de programação. Esta redução da publicidade comercial nunca chegou a ocorrer.

Na sequência destas iniciativas, foi aprovada nova legislação para o setor e foram celebrados novos contratos de concessão de serviço público de televisão entre o Estado e a RTP. Em agosto de 2003 ocorreu a publicação da Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, que aprovou o modelo de financiamento do serviço público de rádio e televisão, e a Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto, que alterou a Lei da Televisão, com implicações no modelo de organização do serviço público de rádio e televisão.

Na Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, previu-se que o financiamento do serviço público de radiodifusão fosse assegurado por meio da cobrança da contribuição para o audiovisual, incidindo esta sobre o fornecimento de energia elétrica para uso doméstico, sendo devida mensalmente pelos respetivos consumidores. Já o financiamento do serviço público de televisão seria assegurado pelo pagamento de indemnizações compensatórias e pela receita da contribuição para o audiovisual que não fosse utilizada para o financiamento do serviço público de radiodifusão. As receitas advindas da publicidade na RTP ficariam afetadas ao pagamento do serviço da dívida consolidada, não podendo ser utilizadas para financiar a sua exploração corrente. Com o intuito de permitir uma adequada e eficaz gestão de recursos, os encargos de financiamento do serviço público passaram a ser previstos num horizonte plurianual, com a duração de quatro anos.

Na esteira das orientações comunitárias, consagrou-se o princípio que o financiamento do serviço público de radiodifusão e de televisão deve respeitar os princípios da transparência e da proporcionalidade. O financiamento público ficou sujeito a um sistema de controlo que garanta a verificação do cumprimento das missões de serviço público e a transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros associados, designadamente através de auditoria externa anual a realizar pelo regulador para os *media* então existente, a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Com a Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto, que alterou a Lei da Televisão, previu-se a atribuição de duas concessões de serviço público. A concessão geral do serviço público de televisão foi atribuída à Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A., pelo prazo de 16 anos. A concessão incluía um serviço de programas generalista, distribuído em simultâneo em todo o território nacional, abrangendo as Regiões Autónomas (o canal 1 do serviço público de televisão), e um ou mais serviços de programas que transmitissem temas com interesse para telespectadores de língua portuguesa residentes no estrangeiro e temas especialmente vocacionados para os países de língua oficial portuguesa, que promovessem a afirmação, valorização e defesa da imagem de Portugal no mundo.

A concessão geral do serviço público de televisão podia integrar serviços de programas que tivessem por objeto a divulgação do acervo documental proveniente dos arquivos da RTP, e a divulgação de temas com interesse para regiões e comunidades locais específicas. Previu-se ainda a obrigação de transmitir dois serviços de programas, especialmente destinados às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

No que concerne a concessão especial de serviço público, indicou-se a existência de um serviço de programas particularmente vocacionado para a cultura, a ciência, a investigação, a inovação, a ação social, o desporto amador, as confissões religiosas, a produção independente, o cinema português, o ambiente e a defesa do consumidor e o experimentalismo audiovisual. Este canal viria substituir o anterior segundo canal de serviço público de televisão, a RTP2. A referida concessão, na titularidade da Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A., teve a duração de oito anos. Findo esse prazo, a Lei previa que o serviço de programas seria concedido a uma entidade constituída para esse fim específico, cuja organização reflita a diversidade da sociedade civil.

A concessão especial de serviço público inseriu-se na lógica de uma parceria entre a RTP e a sociedade civil, materializada através da assinatura de protocolos entre a RTP e os diversos parceiros implicados. O novo canal da RTP, denominado «a 2:», iniciou as suas emissões a 5 de janeiro de 2004, substituindo o canal RTP2.

Com a publicação da Lei n.º 33/2003, de 22 de agosto, que aprovou a reestruturação do setor empresarial do Estado na área do audiovisual, deu-se a transformação da Radiotelevisão Portuguesa, S.A. em sociedade gestora de participações sociais, passando a denominar-se Rádio e Televisão de

Portugal, SGPS, S.A., integrando a rádio e televisão públicas. Esta sociedade manteve a titularidade da concessão do serviço público de televisão, a que acresceu a concessão do serviço público de radiodifusão.

A nova legislação para o setor audiovisual obrigou o Estado a rever o contrato de concessão do serviço público. A 22 de setembro de 2003, o Estado celebrou com a Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A., o contrato de concessão geral do serviço público de televisão. No referido contrato, em linha com o acordado no Protocolo de correção entre a RTP, SIC e TVI, de 21 de agosto de 2003, ficou expressamente previsto (Cláusula 13.^a) que o canal generalista de serviço público (a RTP1) apenas podia emitir seis minutos de publicidade comercial por cada hora de emissão.

No mesmo dia 22 de setembro foi celebrado um Aditamento ao Contrato de Concessão Geral do Serviço Público de Televisão, prevendo os montantes de indemnização compensatória anual a atribuir pelo Estado à Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A., no período de 2004 a 2007. Constituíam pressupostos do cálculo do valor das indemnizações compensatórias a já assumida redução de publicidade comercial no canal generalista, a seis minutos por hora. Acresceu a avaliação do mercado publicitário dos canais generalistas de sinal aberto (RTP1, SIC e TVI) em cerca de 300 milhões de euros, a par da assunção da «perda de cerca de 20% da quota de mercado natural do canal generalista, decorrente dos padrões de exigência de uma Televisão de Referência que constitua uma verdadeira alternativa de serviço público» [Cláusula 2.^a, alínea c)].

Igualmente no dia 22 de setembro de 2003, foi celebrado um acordo de reestruturação financeira entre o Estado e a Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A. O Estado obrigou-se a participar na recapitalização da concessionária, mediante a atribuição de dotações de capital. A RTP ficou obrigada a transferir para uma entidade a designar pelo Estado, a titularidade do seu arquivo histórico, mediante adequada compensação. A compensação corresponderia ao valor contabilístico do arquivo à data da transferência, num montante não inferior a 110 milhões de euros, nem superior a 150 milhões de euros.

Por fim, a 17 de novembro de 2003, o Estado celebrou com a RTP o contrato de concessão especial de serviço público de televisão. A concessão especial integrou o novo serviço de programas anunciado no documento «Novas Opções para o Audiovisual», e que viria a ser consagrado na Lei

n.º 32/2003, de 22 de agosto, que alterou a Lei da Televisão, como referido anteriormente.

Previu-se que o novo canal concretizasse uma abertura progressiva à sociedade civil, através da associação dos parceiros que, nas respetivas áreas de atuação, contribuissem para uma programação especializada e de qualidade. Ficou expressa a proibição de emissão de publicidade comercial, sendo possível a publicidade institucional relativa à promoção de produtos, serviços ou fins de interesse público ou cultural, com um desconto não inferior a 85% do preço de mercado. Embora se previsse que a violação destes limites fosse punida com multa correspondente à receita indevidamente obtida, que se saiba nunca se instaurou tal procedimento.

A 6 de julho de 2004, o Presidente da República Jorge Sampaio aceitou o pedido de demissão do Primeiro-Ministro Durão Barroso, por força da sua designação para o cargo de Presidente da Comissão Europeia. O XV Governo terminou o seu mandato a 17 de julho de 2004. Abordaremos de seguida as opções políticas do novo executivo político, o XVI Governo Constitucional, liderado por Pedro Santana Lopes.

A política de continuidade do XVI Governo Constitucional (2004/2005)

O XVI Governo Constitucional iniciou o seu mandato em 17 de julho de 2004. O executivo, chefiado por Pedro Santana Lopes, foi nomeado pelo Presidente da República Jorge Sampaio na sequência do pedido de demissão do Primeiro-Ministro Durão Barroso. O mandato do XVI Governo foi de curta duração cessando a 12 de março de 2005, com a dissolução da Assembleia da República pelo Presidente da República.

Tabela 36. Tutela da Comunicação Social no XVI GC (2005)

Titular	Cargo	Mandato
Rui Gomes da Silva	Ministro dos Assuntos Parlamentares	17.07.2004 / 24.11.2004
Rui Gomes da Silva	Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro	24.11.2004 / 12.03.2005

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

Na orgânica do XVI Governo Constitucional, como se explicita na tabela acima, a tutela dos assuntos relacionados com a comunicação social recaiu sob a alçada do Ministro Rui Gomes da Silva. No que respeita ao serviço público de rádio e televisão, o XVI Governo limitou-se a dar continuidades às grandes linhas estratégicas adotadas pelo Governo anterior, propondo-se «aprofundar e consolidar o processo de reestruturação empresarial e de conteúdos da RTP e RDP (Presidência do Conselho de Ministros, 2004).

No Programa do XVI Governo foi dada uma particular ênfase à consolidação do projeto do canal «a 2:», apostando no reforço da participação da sociedade civil. Sublinhou-se a presença da RTP no cabo, em particular no desenvolvimento do canal RTPN, com vista ao amadurecimento da sua identidade regional e potenciando os conteúdos regionais enquanto elemento de ligação às comunidades portuguesas.

Na génese do canal RTPN esteve uma parceria entre a PT Multimédia, a Lusomundo e a Radiotelevisão Portuguesa, que deu origem à criação do canal NTV, no ano de 2001. O canal NTV, detido pela sociedade PORTO TV-INFORMAÇÃO E MULTIMÉDIA, S.A., iniciou as suas emissões a 15 de outubro de 2001. Em 2002, a RTP, então detentora de uma participação de 25% do capital social, adquiriu o capital remanescente e passou a ser a única titular do canal. Em 31 de maio de 2004, o canal passou a designar-se RTPN, com uma grelha assente na informação, de índole regional e com predomínio da região norte do país. A 19 de setembro de 2011, a RTPN foi relançada como RTP Informação. Posteriormente, em outubro de 2015, o canal público mudaria uma vez a sua denominação, para RTP3.

Retomando as opções vertidas no Programa do XVI Governo, identificou-se o objetivo de se concluir o processo de autonomização dos centros regionais da RTP nas Regiões Autónomas, e o acompanhamento da fusão de serviços da RTP e RDP, numa lógica de redução de custos e eficiência empresarial.

A 22 de dezembro de 2004, Jorge Sampaio dissolveu a Assembleia da República e convoca eleições legislativas.

As opções políticas da governação socialista (2005-2011)

A um ciclo de governação dominado pelos partidos de centro-direita PSD e CDS-PP, nos XV e XVI Governos Constitucionais, seguiu-se um período de

seis anos sob a primazia do Partido Socialista, com os XVII e XVIII Governos Constitucionais.

Na sequência das eleições legislativas de 20 de fevereiro de 2005, que originaram uma maioria parlamentar para o Partido Socialista, tomou posse o XVII Governo Constitucional, a 12 de março de 2005, presidido pelo Primeiro-Ministro José Sócrates. O Partido Socialista ganhou as eleições legislativas de 2009, mas apenas com maioria relativa.

O XVIII Governo Constitucional, presidido por José Sócrates, tomou posse a 26 de outubro de 2009. A 23 de março de 2011, no seguimento da rejeição parlamentar do novo Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2011-2014, o governo apresentou a sua demissão. Manter-se-ia em funções como governo de gestão até 21 de junho de 2011, data da tomada de posse do XIX Governo Constitucional. Ao protagonista central da redefinição do modelo de serviço público de rádio e televisão durante o anterior ciclo governativo de centro-direita, o Ministro Nuno Morais Sarmento, sucederam-lhe os Ministros Augusto Santos Silva e Jorge Lacão, respetivamente dos XVII e XVIII Governos Constitucionais, como se descreve na tabela abaixo.

Tabela 37. Tutela Governamental da Comunicação Social
(2002/2014)

Governo Constitucional	Titular	Cargo	Mandato
XVII	Augusto Santos Silva	Ministro dos Assuntos Parlamentares	12.03.2005 / 26.10.2009
XVIII	Jorge Lacão	Ministro dos Assuntos Parlamentares	26.10.2009 / 21.06.2011

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

Abordar-se de seguida as opções políticas dos XVII e XVIII Governos relativamente ao modelo de serviço público de rádio e televisão em Portugal, identificando as principais medidas adotadas durante a vigência dos respetivos mandatos.

A Reestruturação da RTP no XVII Governo Constitucional (2005/2009)

No programa do XVII Governo Constitucional (Presidência do Conselho de Ministros, 2005) apontou-se para as «virtualidades do sistema dual na rádio e na televisão, fundado na complementaridade e leal concorrência entre um serviço público de qualidade e referência e os operadores privados», a par da vontade de «reformular o modelo de gestão da concessionária dos serviços públicos, com o objetivo de assegurar uma efetiva independência face ao poder político».

Tabela 38. As linhas programáticas do XVII Governo Constitucional para o serviço público

Temática	Medidas
Legitimidade	Desgovernamentalizar. Quantificar as obrigações de programação. Definir critérios de avaliação. Contribuir para a regulação do panorama audiovisual. Participar na produção e difusão do cinema e audiovisual nacional. Promover a língua e cultura portuguesas. Salvaguardar o pluralismo e rigor informativo.
Financiamento	Assegurar um financiamento público de base plurianual. Manter as restrições à publicidade comercial.
Governança	Reavaliar o modelo jurídico. Reformular o modelo de gestão. Integrar o canal 2: numa concessão única do serviço público de televisão. Instituir a figura dos provedores dos espectadores e dos ouvintes.

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

O aperfeiçoamento do quadro jurídico e do modelo de gestão do serviço público constituíram o vértice principal da estratégia de atuação do governo socialista, operacionalizada pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares Augusto Santos Silva, com a tutela dos assuntos relacionados com a comunicação social. Como se infere da leitura da tabela anterior, o programa do governo socialista enfatizou a importância da independência do serviço público face ao poder político, mediante a instituição de procedimentos para a designação dos seus principais responsáveis e da atribuição de competências reforçadas a conselhos de opinião socialmente representativos.

Previu-se expressamente a revisão do contrato de concessão do serviço público de televisão, impondo obrigações quantificadas de programação e estabelecendo critérios de avaliação, com o objetivo de fixar padrões de qualidade. Pretendia-se que o serviço público de televisão desempenhasse um papel relevante como regulador do panorama audiovisual nacional. Quer na dimensão económica, ao influenciar a definição dos preços da publicidade e dos custos de produção de programas, quer na esfera social. Nesta última valência, o serviço público devia promover uma ética de antena, preencher as insuficiências do mercado e apresentar uma programação distintiva face à oferta dos operadores privados.

No Programa do Governo pode ler-se que competia ao serviço público participar na produção e difusão do cinema e do audiovisual português, fomentando a sustentabilidade económica da produção independente de televisão. Relativamente ao serviço público de rádio, identificou-se a necessidade de existir uma programação diversificada, na promoção da língua e da cultura portuguesa, e na salvaguarda do pluralismo e rigor da informação.

Reconhecia-se a necessidade de o Estado assegurar à concessionária do serviço público um financiamento público de base plurianual, de montante adequado e regular. Refere-se expressamente a manutenção das restrições à emissão de publicidade comercial na RTP1, bem como a sua proibição no segundo canal generalista de televisão «a 2:» e no serviço público de rádio.

O governo socialista propôs-se reavaliar o modelo da *holding* RTP SGPS e o figurino jurídico dos serviços públicos de rádio e de televisão. Apesar de pretender alcançar uma plena rendibilização dos recursos financeiros, técnicos e humanos da concessionária, o Governo ressaltou que não poria em causa a autonomia das direções de informação e programação da rádio e televisão públicas. O segundo canal de serviço público de televisão, «a 2:», seria integrado numa concessão única do serviço público de televisão. Por fim e com o intuito de reforçar os mecanismos de regulação e prestação de contas, previu-se a instituição dos Provedores dos espectadores e dos ouvintes do serviço público, com um estatuto de independência face à concessionária.

Identificam-se, na tabela abaixo, as principais medidas de natureza política e/ou legislativa com incidência no serviço público, durante o mandato do XVII Governo Constitucional.

Tabela 39. Medidas políticas e legislativas adotadas durante o XVII Governo Constitucional

Data	Medidas
08.11.2005	Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro (cria a ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social)
14.02.2006	Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro (cria o Provedor do Ouvinte e o Provedor do Telespectador nos serviços públicos de rádio e de televisão)
14.02.2007	Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro (aprova a Lei que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão)
30.07.2007	Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão)
25.03.2008	Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão
25.03.2008	Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011
27.03.2008	Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 27 de março de 2008 (aprova as orientações estratégicas do Estado destinadas à globalidade do setor empresarial do Estado)
07.05.2008	Portaria n.º 537/2008, de 7 de maio de 2008 (encargos do contrato de concessão do serviço público de televisão e do respetivo acordo complementar)

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

No domínio da regulação, e perante um consenso generalizado sobre a insuficiência da AACS – Alta Autoridade para a Comunicação Social –, o Programa do Governo identificou como prioridade a criação de um novo órgão regulador dos *media*, «independente dos poderes político e económico e dispondo dos meios humanos, técnicos e financeiros adequados» (Presidência do Conselho de Ministros, 2005:134). Com a publicação da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, foi criada a ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social –, prevendo-se a extinção da AACS na data da posse dos membros do conselho regulador e do fiscal único da ERC.

De acordo com os Estatutos da ERC, publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, compete ao conselho regulador emitir parecer prévio e vinculativo sobre a nomeação e destituição dos diretores e diretores-adjuntos de órgãos de meios de comunicação social pertencentes ao Estado. Trata-se de um reforço claro dos poderes do novo regulador dos *media* relativamente à AACS, cujo parecer não tinha carácter vinculativo. O conselho regulador da ERC tem

ainda competência para emitir parecer prévio e não vinculativo sobre os contratos de concessão de serviço público de rádio e de televisão, bem como sobre as respetivas alterações. Cabe-lhe promover a realização e a posterior publicação integral de auditorias anuais às empresas concessionárias dos serviços públicos de rádio e de televisão e verificar a boa execução dos contratos de concessão.

Para além da instituição de um conjunto de procedimentos exógenos de supervisão da atividade do serviço público de rádio e televisão a cargo da ERC, descritos no parágrafo anterior, com a publicação da Lei n.º 2/2006, de 14 de fevereiro, foram criadas as figuras do Provedor do Ouvinte e do Provedor do Telespectador nos serviços públicos de rádio e de televisão. Os Provedores do Ouvinte e do Telespectador são designados de entre pessoas de reconhecidos mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal cuja atividade nos últimos cinco anos tenha sido exercida na área da comunicação. Compete ao conselho de administração da Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A. indigitar os Provedores, ficando os mesmos sujeitos a parecer vinculativo do Conselho de Opinião.

Nos termos da Lei, o Provedor do Ouvinte e o Provedor do Telespectador gozam de independência face à concessionária do serviço público de rádio e de televisão. Os mandatos têm a duração de dois anos e são renováveis por uma vez. Compete, designadamente ao Provedor do Ouvinte e ao Provedor do Telespectador, apreciar queixas e sugestões dos ouvintes e telespectadores sobre o conteúdo das emissões, indagar e formular conclusões sobre os critérios adotados na programação e informação, bem como assegurar a edição de um programa semanal sobre matérias da sua competência.

Os objetivos prosseguidos pelo governo socialista relativamente à reestruturação da RTP foram sintetizados pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares Augusto Santos Silva, aquando da discussão no Parlamento da Proposta de Lei 106/X, que a aprova a Lei que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão, no dia 14 de dezembro de 2006 (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 27, X Legislatura, 15 de dezembro de 2006, pp. 53-54):

«[...] concluir, no plano da organização empresarial, o processo de reestruturação do serviço público do audiovisual, iniciado em 2003. Fá-lo através da conversão da Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, numa sociedade operacional

e subsequente absorção das empresas prestadoras dos serviços públicos de rádio e televisão. [...] o País disporá de uma única empresa concessionária destes serviços, com evidentes vantagens na gestão e aplicação de recursos e salvaguardando quer as duas marcas históricas, RDP e RTP, quer a plena autonomia editorial entre rádio e televisão. [...] O segundo objectivo é, mantendo o essencial da arquitectura institucional e do sistema de governo da RTP, introduzir melhorias em certos pontos críticos. [...]. Quanto às melhorias, destaco três: primeira, a clarificação da relação entre a responsabilidade própria dos directores de conteúdos, na sua selecção e organização, e a responsabilidade própria da administração, enquanto garante do cumprimento das obrigações legais e contratuais do serviço público e órgão de gestão da empresa. Segunda melhoria, o reforço do acompanhamento parlamentar da actividade da concessionária. Terceira, o reforço das competências, operacionalidade e representatividade do conselho de opinião.»

Em suma, o PS pretendeu antes de mais concluir o processo de reorganização empresarial do serviço público iniciado em 2003, no governo de Durão Barroso. O segundo objetivo do PS consistiu no aperfeiçoamento pontual do modelo institucional e do sistema de governo da RTP. Para tal e como sistematizou o Ministro Santos Silva na discussão na generalidade da proposta de lei, importava clarificar as responsabilidades próprias dos directores de conteúdos e da administração do serviço público, reforçar o acompanhamento parlamentar da atividade da concessionária e, em terceiro lugar, reforçar as competências e a representatividade do conselho de Opinião.

A 14 de fevereiro de 2007 foi publicada a Lei n.º 8/2007, relativa à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão (Rádio e Televisão de Portugal). A Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, S.A., passou a denominar-se Rádio e Televisão de Portugal, S.A., incorporando as sociedades Radiotelevisão Portuguesa – Serviço Público de Televisão, S.A., a Radiodifusão Portuguesa, S.A., e a RTP – Meios de Produção, S.A. Previu-se expressamente que as disposições estatutárias relativas à composição, designação, inamovibilidade e competências do conselho de administração, às competências dos directores de programação e de informação, ao conselho de opinião, aos provedores do ouvinte e do telespectador e ao acompanhamento parlamentar da atividade da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., apenas podiam ser alteradas por lei. Em linha com o disposto na Lei n.º 2/2006, de 14 de

fevereiro, reforçou-se em parte o poder do Conselho da Opinião, o qual passou a emitir parecer vinculativo sobre as pessoas indigitadas pelo Conselho de Administração para os cargos de Provedor do Telespectador e de Provedor do Ouvinte.

Para a oposição, a solução proposta pelo PS para o Conselho de Opinião não era imune a críticas. Aquando da discussão da Proposta de Lei 106/X, no dia 14 de dezembro de 2006, o Deputado Fernando Rosas, do Bloco de Esquerda, considerou que «o Conselho de Opinião – uma réstia da possível expressão democrática neste processo de controlo – é duplamente esvaziado» (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 27, X Legislatura, 15 de dezembro de 2006, p. 60). Desde logo, na sua opinião, porque os dois anteriores Conselhos (RDP e RTP) se fundiam num único, e porque deixavam de ter interferência no processo de nomeação do Conselho de Administração, ou dos diretores de informação ou de programação do serviço público.

No mesmo tom crítico, o Deputado António Filipe, do Partido Comunista Português, lembrou que em 1998, uma lei [Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho, Lei da Televisão, artigo 48.º, n.º 2, a)] aprovada no tempo em que o Partido Socialista estava no governo, previa que o Conselho de Opinião tinha o poder de emitir parecer prévio vinculativo, no prazo máximo de 10 dias, sobre a composição do órgão de administração da empresa concessionária (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 27, X Legislatura, 15 de dezembro de 2006, p. 61).

Posteriormente, com a publicação da Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, que disciplinava o acesso e exercício da atividade de televisão, estatui-se uma única concessão de serviço público de televisão, por 16 anos. A concessão compreendia um determinado conjunto de serviços. Um serviço de programas generalista de âmbito nacional, com o objetivo de satisfazer as necessidades formativas, informativas, culturais e recreativas do grande público. Um segundo serviço de programas generalista também de âmbito nacional, aberto à participação da sociedade civil e com o objetivo de satisfazer as necessidades informativas, recreativas e, em especial, educativas, formativas e culturais dos diversos segmentos do público, incluindo as minorias. Dois serviços de programas televisivos destinados, respetivamente, à Região Autónoma dos Açores e à Região Autónoma da Madeira. Por fim, um ou mais serviços de programas vocacionados para os telespectadores de língua portuguesa residentes no estrangeiro ou especialmente dirigidos aos países de língua oficial

portuguesa, que promovam a afirmação, valorização e defesa da imagem de Portugal no mundo.

A Lei da Televisão previa que a concessão do serviço público de televisão pudesse integrar outros serviços de programas televisivos, com finalidades específicas. A título exemplificativo, a prestação especializada de informação, a divulgação do acervo documental proveniente dos arquivos audiovisuais da concessionária do serviço público, a satisfação das necessidades educativas e formativas do público infantil e juvenil, bem como a promoção do acesso às diferentes áreas do conhecimento.

Como referido, aquando da análise da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, o conteúdo do contrato de concessão, bem como das respetivas alterações eram objeto de parecer da ERC. O contrato de concessão seria revisto no final de cada período de quatro anos, devendo para o efeito ser efetuada uma avaliação do cumprimento do serviço público e uma consulta pública sobre os objetivos e critérios de referência para o quadriénio seguinte.

Tal como se previa na anterior redação da Lei da Televisão (Lei n.º 32/2003, de 22 de agosto), o financiamento do serviço público deveria respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência. De igual modo, e com o objetivo de permitir uma adequada e eficaz gestão de recursos, os encargos decorrentes do financiamento do serviço público de rádio e de televisão foram previstos num horizonte plurianual, com a duração de quatro anos.

No entanto, a Lei n.º 27/2007, de 30 de julho, veio aprofundar o grau de exigência com o dever de transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros associados ao pagamento da missão de serviço público. A referida Lei exigia que tais fluxos financeiros se limitassem ao necessário para a prossecução da missão de serviço público e que fossem previstos mecanismos adequados para assegurar o reembolso, em caso de sobrecompensação financeira (artigo 57.º, n.º 3). Por fim, e em linha com as orientações comunitárias, indicou-se que o contrato de concessão deveria igualmente impedir a concessionária de adotar práticas não justificadas pelas regras do mercado que conduzissem ao incremento de custos ou à redução de proveitos (artigo 57.º, n.º 4).

A 25 de março de 2008, o Estado celebrou com a Rádio e Televisão de Portugal, S.A. o contrato de concessão do serviço público de televisão. Em linha com o previsto no Programa do Governo e na Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão), o contrato definiu os objetivos a alcançar pela

concessionária e os critérios qualitativos e quantitativos que assegurassem a sua concretização, bem como as respetivas formas de avaliação.

A avaliação do cumprimento das obrigações do serviço público atendia a diversos fatores, designadamente a contribuição do conteúdo de cada programa emitido para um ou vários géneros e tipologias de programação exigidos. Considerava igualmente a adequação do horário de emissão dos programas aos públicos a que se destinavam, bem como a ponderação anual dos níveis de regularidade alcançados.

No plano das obrigações institucionais, o contrato aludia expressamente à necessidade da concessionária cumprir as obrigações acordadas no Protocolo de obrigações de serviço público entre a RTP, SIC e TVI, celebrado em 21 de agosto de 2003, no tempo do XV Governo e objeto de uma adenda, a 15 de fevereiro de 2005.

No que concerne o financiamento e controlo do cumprimento do contrato de concessão, o Estado obrigou-se, como contrapartida do cumprimento das obrigações de serviço público por parte da RTP, a atribuir, anualmente, uma compensação financeira sob a forma jurídica de indemnização compensatória. Os encargos decorrentes do financiamento do serviço público de televisão foram previstos num horizonte plurianual com a duração de quatro anos, devendo identificar ainda, além dos custos totais, a parcela anual desses encargos. O Estado e a RTP ficavam sujeitos à observância das boas práticas internacionais, designadamente em matéria de transparência, respeito pela concorrência e pelos agentes do mercado, assim como a prestação de informação que permitisse avaliar da correta aplicação dos princípios anteriormente mencionados.

O valor da indemnização compensatória atribuída anualmente pelo Estado à concessionária, a que aludimos no parágrafo anterior, tinha em conta o valor da contribuição para o audiovisual que não fosse afeta ao serviço público de rádio. Regia-se segundo os critérios e regras definidos num Acordo Complementar celebrado entre as partes, no mesmo dia 25 de março de 2008.

O Acordo Complementar definiu o montante total de indemnização compensatória anual a atribuir à RTP, no período de 2008 a 2011. As verbas aí previstas destinavam-se a cobrir os encargos com o exercício das diversas missões de serviço público, o cumprimento do serviço da dívida e a execução do plano de investimentos. O Estado, à semelhança do que sucedeu no executivo de Durão Barroso, com a assinatura do Aditamento ao Contrato

de Concessão Geral do Serviço Público de Televisão, no dia 22 de setembro de 2003, viu-se confrontado com a necessidade de explicitar os pressupostos do cálculo da indemnização compensatória a atribuir à RTP, em nome da observância dos princípios da transparência e respeito pelas regras da concorrência.

Nos termos da Cláusula 2.^a do Acordo Complementar referente ao quadriénio 2008-2011, constituíam pressupostos do cálculo da indemnização compensatória os seguintes fatores: (i) a limitação de publicidade comercial da RTP1 a seis minutos por hora; (ii) a avaliação do mercado publicitário dos canais generalistas de sinal aberto entre 300 e 320 milhões de euros; (iii) a perda de cerca de 5,5% de quota de mercado do canal generalista (RTP1) – aproximadamente 20% da sua quota de mercado natural –, decorrente dos padrões de exigência de uma Televisão de Referência que constitua uma verdadeira alternativa de serviço público; (iv) uma taxa de inflação média para o período de 2,5%, e uma taxa Euribor a seis meses de 4,25%; (v) a inexistência de variações significativas de custos de distribuição do sinal televisivo, enquanto se mantiver em funcionamento o sinal analógico em simultâneo com o digital; e (vi) a manutenção da estrutura e condições de remuneração e reembolso da dívida financeira acumulada.

O enquadramento legal do financiamento público da RTP foi complementado com as orientações estratégicas do Estado para a globalidade do setor empresarial do Estado, aprovadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 27 de março de 2008. De acordo com o disposto na Resolução do Conselho de Ministros, as empresas públicas deviam proceder à definição de objetivos de natureza financeira, alinhados com as melhores práticas de empresas congéneres do setor a nível europeu e aferir, através de indicadores apropriados, o grau de cumprimento dos mesmos. A contratualização da prestação do serviço público devia prever metas quantitativas a custos auditáveis e que refletissem um esforço de comparação permanente com as melhores práticas de mercado. Os contratos deviam ser equilibrados para ambas as partes e estabelecer as correspondentes penalizações em caso de incumprimento.

No que respeita a qualidade de serviço, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 70/2008, de 27 de março de 2008, previu que as empresas públicas deveriam adotar metodologias que lhes permitissem melhorar continuamente a qualidade do serviço prestado e o grau de satisfação dos clientes/

/utentes. As orientações anteriormente referidas seriam objeto de avaliação semestral, e constituíam o referencial mínimo a que as empresas públicas estavam sujeitas.

Posteriormente, a Portaria n.º 537/2008, de 7 de maio de 2008, veio estabelecer os encargos do contrato de concessão do serviço público de televisão e do respetivo acordo complementar, para o quadriénio 2008-2011.

O XVIII Governo Constitucional terminou o seu mandato no tempo regular. As eleições legislativas foram convocadas para o dia 27 de setembro de 2009. Analisaremos de seguida as opções políticas adotadas no período do XVIII Governo Constitucional.

As opções do XVIII Governo Constitucional (2009/2011)

Na decorrência das eleições legislativas de 27 de setembro de 2009, ganhas pelo Partido Socialista (PS) com maioria relativa, o XVIII Governo Constitucional foi empossado pelo Presidente da República Cavaco Silva. O Governo, presidido por José Sócrates, entrou em funções a 26 de outubro de 2009.

As linhas programáticas para o serviço público de rádio e televisão constantes do Programa de Governo (Presidência do Conselho de Ministros, 2009), descritas sucintamente na tabela abaixo, apontavam para uma continuidade das políticas desenvolvidas pelo anterior Governo.

Tabela 40. As linhas programáticas do XVIII Governo Constitucional para o serviço público

Temática	Medidas
Legitimidade	Evolução para um serviço público global de <i>media</i> Salvaguarda do pluralismo e rigor informativo Reforço da legitimação social do serviço público
Financiamento	Observância do acordo de reestruturação financeira da RTP
Governança	Práticas internas de análise e monitorização

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

O XVIII Governo propôs garantir, em linha com o modelo europeu de serviço público, a diversificação de serviços da RTP, incluindo serviços audiovisuais a pedido, a par da utilização de novas plataformas de distribuição, tendo em

vista a sua evolução para um «serviço público global de *media*» (Presidência do Conselho de Ministros, 2009: 117). Identificou como prioridade rever o contrato de serviço público de rádio, o que não viria a acontecer, com o propósito de afirmar a RDP como uma rádio de referência, mediante uma programação diversificada e inovadora, promovendo a língua e a cultura portuguesas, em particular no plano musical, a par da salvaguarda do pluralismo e rigor da informação.

No domínio do financiamento e uma vez mais em continuidade com as soluções adotadas nos governos anteriores, traçou como objetivo cumprir o acordo de reestruturação financeira da RTP, mantendo um financiamento público de base plurianual, de montante adequado e regular. Por fim, manifestou a preocupação com a «legitimação social do serviço público» (Presidência do Conselho de Ministros, 2009: 117), que no plano interno da concessionária conduziu à adoção de práticas de análise e reflexão que permitissem o apuramento sistemático do cumprimento das exigências de qualidade e diversidade da programação, bem como da observância das demais obrigações legais e contratuais.

Tabela 41. Medidas políticas e legislativas adotadas durante o XVIII Governo Constitucional

Data	Medidas
24.12.2010	Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro (aprova a Lei da Rádio)
23.02.2011	Alteração e Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão celebrado entre o Estado e a RTP em 25 de março de 2008
11.04.2011	Lei n.º 8/2011, de 11 de abril (Procede à 1.ª alteração à Lei da Televisão e à 1.ª alteração à Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro)

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

No decurso do mandato do XVIII Governo Constitucional foram adotadas determinadas medidas, sumariamente identificadas na tabela anterior, com incidência no serviço público de rádio e televisão.

Foi aprovada a nova Lei da Rádio (Lei n.º 54/2010, de 24 de dezembro), que atribui a concessão do serviço público de rádio à Rádio e Televisão de Portugal, S.A., por períodos de 15 anos. O contrato de concessão teria que ser revisto no final de cada período de quatro anos, precedido de uma avaliação do

cumprimento do serviço público e de uma consulta pública sobre os objetivos e critérios de referência para o quadriénio seguinte. À semelhança do regime instituído para o serviço público de televisão, o financiamento público da rádio estatal devia respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência. A ERC ficou incumbida de promover uma auditoria anual ao serviço público de rádio, de modo a verificar a boa execução do contrato de concessão.

Em fevereiro de 2011, o Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão foi alterado. Previu-se a possibilidade da RTP desenvolver estudos conducentes a «um serviço de programas predominantemente destinado à divulgação da música de expressão portuguesa produzida no espaço da lusofonia» [aditamento da alínea c), no n.º 3 do artigo 2.º do Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão]. O serviço de programas de música portuguesa ficava obrigado a cumprir o requisito da neutralidade financeira e, em consonância com o parecer da ERC, deveria ser lançado como projeto-piloto suscetível de ser avaliado no prazo máximo de dois anos. No entanto, este projeto não viria a ser concretizado.

Em abril de 2011 foi publicada a Lei n.º 8/2011, de 11 de abril, que alterou a Lei da Televisão, bem como a Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, que procedeu à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e de televisão. Redefiniu-se o âmbito do segundo serviço de programas generalista de âmbito nacional, a RTP2, e clarificou-se que os serviços de programas televisivos destinados às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira deviam atender às respetivas realidades sociais, culturais e geográficas.

No início de 2011 a situação das finanças públicas deteriorou-se e na sequência da rejeição do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) 2011-2014, o XVIII Governo, liderado por José Sócrates, apresentou a sua demissão em 23 de março de 2011. Manteve-se em funções como Governo de Gestão até 21 de junho de 2011, data da tomada de posse do XIX Governo Constitucional.

O novo modelo de financiamento e governação da RTP (2011-2014)

O XIX Governo Constitucional de Portugal decorreu das eleições legislativas de 5 de junho de 2011, que o PSD ganhou com maioria relativa. O Presidente

da República, Aníbal Cavaco Silva, convidou, no dia 6 de junho, Pedro Passos Coelho a formar Governo. Face aos resultados eleitorais, e na impossibilidade de formação de um governo com apoio parlamentar maioritário de um só partido, o Partido Social Democrata (PSD) celebrou um acordo de governo, assinado a 16 de junho de 2011, com o CDS – Partido Popular, liderado por Paulo Portas. O XIX Governo tomou posse a 21 de junho de 2011.

Tabela 42. Tutela Governamental da Comunicação Social no XIX Governo Constitucional (2011/2015)

Governo Constitucional	Titular	Cargo	Mandato
XIX	Miguel Relvas	Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares (MAAP)	21.06.2011 / 13.04.2013
XIX	Feliciano Barreiras Duarte	Secretário de Estado Adjunto do MAAP	21.06.2011 / 13.04.2013
XIX	Miguel Poiães Maduro	Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional (MADR)	13.04.2013 / 30.10.2015
XIX	Pedro Lomba	Secretário de Estado Adjunto do MADR	13.04.2013 / 30.10.2015

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

O mandato do XIX Governo, no que respeita ao setor da comunicação social, compreende duas etapas distintas. Tal como consta na tabela acima, a primeira etapa temporal de governação foi protagonizada pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares Miguel Relvas, coadjuvado pelo Secretário de Estado Feliciano Barreiras Duarte, entre 21 de junho de 2011 e 13 de abril de 2013. Como descreveremos adiante, o mandato de Relvas foi dominado por um ambiente de forte contestação perpetrada por agentes políticos, económicos e de movimentos organizados da sociedade civil à intenção do executivo de Passos Coelho em privatizar parcialmente a RTP. Sucederam-lhes o Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional Miguel Poiães Maduro, e o Secretário de Estado Pedro Lomba, até ao final do mandato do XIX Governo, no dia 30 de outubro de 2015.

As opções ideológicas do XIX Governo Constitucional (2011/2013)

Em decorrência do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) acordado em maio de 2011, entre as autoridades portuguesas, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o novo governo de coligação de direita anunciou a privatização do setor empresarial do Estado, incluindo uma parte da RTP. O Programa do XIX Governo (Presidência do Conselho de Ministros, 2011), conforme se descreve sumariamente na tabela abaixo, previu um conjunto de medidas para o serviço público de rádio e televisão com implicações profundas no seu modelo de organização.

Tabela 43. As linhas programáticas do XIX Governo Constitucional para o serviço público

Temática	Medidas
Legitimidade	Reequacionar o posicionamento do Estado na Comunicação Social Privatização de um dos canais públicos
Financiamento	Forte contenção de custos operacionais Redução significativa do esforço financeiro dos contribuintes
Governança	Reestruturação

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

Sob o mote do Estado ter que repensar o seu posicionamento no setor da Comunicação Social, o executivo liderado por Passos Coelho traçou um conjunto de objetivos programáticos para a concessionária do serviço público de rádio e televisão (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 94):

«[...] o Grupo RTP deverá ser reestruturado de maneira a obter-se a uma forte contenção de custos operacionais já em 2012 criando, assim, condições tanto para a redução significativa do esforço financeiro dos contribuintes quanto para o processo de privatização. Este incluirá a privatização de um dos canais públicos a ser concretizada oportunamente e em modelo a definir face às condições de mercado. O outro canal, assim como o acervo de memória, a RTP Internacional e a RTP África serão essencialmente orientados para assegurar o serviço público.»

A privatização parcial da RTP já tinha sido afluada no programa eleitoral do PSD, apresentado a 8 de maio de 2011. Na altura, expo-se a intenção de proceder «em momento oportuno, à alienação ao setor privado de um dos canais públicos comerciais atuais» (PSD, 2011: 77-78) sem explicitar, no entanto, a que canal público se referia. No Programa do Governo, como exposto, insistiu-se de novo na privatização de um dos canais do serviço público, sem precisar qual, a concretizar oportunamente e em modelo a definir face às condições de mercado. Permanecia assim a incerteza sobre qual o canal de serviço público a alienar, bem como o calendário e condições desse procedimento.

O mandato de Miguel Relvas (2011/2013)

O Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares Miguel Relvas, responsável governamental pelos assuntos da comunicação social, mediante o Despacho n.º 10254/2011, publicado a 17 de agosto de 2011, constituiu um Grupo de Trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social. O grupo de trabalho era composto por João Duque, que coordenava, António Ribeiro Cristóvão, Eduardo Cintra Torres, Felisbela Lopes, que se demitiu em 9 de novembro, Francisco Sarsfield Cabral, que se demitiu em 30 de outubro, João Amaral, que se demitiu em 26 de outubro, José Manuel Fernandes, Manuel José Damásio, Manuel Villaverde Cabral e Manuela Franco.

À semelhança do que se verificou aquando da criação de um Grupo de Trabalho no XV Governo Constitucional para discutir o futuro do serviço público, tendo na altura como Ministro da tutela Nuno Morais Sarmiento, do PSD, o recurso a este expediente por parte do XIX Governo assumiu uma natureza essencialmente tática, de jogo político e de estratégia comunicacional junto da opinião pública. Pretendia-se, desta forma, influenciar a natureza e qualidade do próprio debate junto dos diversos campos tradicionalmente implicados na discussão do modelo de organização, financiamento e governação do serviço público.

Interpretamos o recurso a esses exercícios de reflexão sobre o serviço público como uma espécie de ritual a que o poder político se sujeita, de um modo cíclico, com a finalidade última de legitimar um determinado conjunto de orientações predefinidas. A escolha da figura de presidente desses grupos de reflexão, tradicionalmente alguém da confiança política e, por vezes também

pessoal do membro do Governo com a tutela do serviço público, a par de um conjunto de vozes alegadamente plurais e representativas dos campos da cultura, jornalismo, sociedade civil e da academia, conferem a estes rituais de reflexão um grau de representatividade diminuto.

Sem desprimor da qualidade e seriedade intelectual das personalidades convidadas pelo poder político para tais exercícios reflexivos, importa sublinhar que estamos perante pessoas com um determinado histórico e enquadramento cultural e político. Consequentemente, afigurasse-nos natural e expectável que, nas suas considerações e recomendações sobre o modelo do serviço público, sobrelevem eventuais ligações políticas e profissionais, concepções ideológicas, interesses privados e/ou relações de influência junto do campo dos jornalistas, politólogos e comentadores.

A propósito, não deixa de ser interessante refletir sobre as vicissitudes que assolaram o Grupo de Trabalho constituído pelo executivo de Passos Coelho, tendo na altura Miguel Relvas enquanto ministro com a pasta da comunicação social: o jornalista Francisco Sarsfield Cabral, o jurista João Amaral e a professora universitária Felisbela Lopes apresentaram a sua demissão. Ao jornal *Público*, Felisbela Lopes disse que se demitia porque o relatório não considerava a informação como um eixo estruturante do serviço público e porque algumas das sugestões aí apontadas colidiam com o que defende para o serviço público, em particular a RTP Informação. À ampla polémica então existente sobre a intenção de privatizar parcialmente o serviço público, o ministro Miguel Relvas, com as tensões e dissidências ocorridas no Grupo de Trabalho, viu-se confrontado com um avolumar de vozes críticas quanto à sua gestão política do dossiê RTP, inclusive dentro do Governo e dos dois partidos coligados, o PSD e o CDS-PP.

O relatório do Grupo de Trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social, foi tornado público em novembro de 2011. Consta desse documento várias recomendações, cabendo relevar as seguintes ideias fortes (Relatório do Grupo de Trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social, 2011b):

«2. O Estado português deve assegurar a prestação de um serviço público de comunicação social. O conceito de serviço público de comunicação social deve ser regularmente revisto para acompanhar as novas condições do mercado, da receção, dos hábitos de consumo e das tecnologias.

[...]

10. Defendemos o fim da publicidade comercial, em qualquer formato, incluindo a colocação de produtos (product placement) no ou nos canais de serviço público de televisão, tal como em qualquer outro serviço público de comunicação social.

11. [...] O operador público não deve concorrer com a comunicação social privada no terreno desta última. [...] O operador público deve sim proporcionar a criação e a distribuição de conteúdos que não têm lugar, por regra ou de forma regular, nos outros canais.

[...]

13. O Estado deve manter em aberto a possibilidade de financiar conteúdos considerados de interesse público a produzir por operadores privados [...].

[...]

15. Consideramos que as missões de serviço público a que o Estado está obrigado podem ser bem desempenhadas por um só canal de televisão em sinal aberto.

16. Num qualquer processo de privatização recomendamos que o Governo acautele os impactos no mercado da comunicação social cuja independência e pluralidade é um valor em si mesmo.

[...]

18. [...] consideramos desproporcionada a existência de três canais de rádio nacionais do Estado, em pé de igualdade com o mesmo número de canais nacionais privados.

[...]

21. Quanto à RTP África e RTP Internacional, consideramos que o Estado deve concentrar o serviço internacional num único canal [...].

22. Sobre a RTP Açores e RTP Madeira, consideramos que a sua missão histórica está terminada.»

Em suma, o Grupo de Trabalho coordenado por João Duque defendeu a existência de um serviço público de comunicação social, sem publicidade comercial e com uma programação alternativa à comunicação social privada. Julgou suficiente a existência de um só canal de televisão em sinal aberto, alertando no entanto para os impactos de um eventual processo de privatização. Defendeu a concentração do serviço internacional (RTP África e RTP Internacional) num único canal, e considerou que a missão histórica da RTP

Açores e RTP Madeira estava terminada. Por fim, considerou desproporcionada a existência de três canais de rádio nacionais do Estado.

Não obstante as recomendações do Grupo de Trabalho, a agenda política do Ministro Miguel Relvas prosseguiu o seu caminho. A publicidade comercial não foi abolida, as emissões internacionais não foram aglutinadas num único canal, os canais das Regiões Autónomas mantiveram-se, a rádio pública preservou as três emissões nacionais e a opção política mais marcante do XIX Governo, a privatização de um canal público, não foi revertida.

No decurso do ano de 2012, iniciou-se mais um processo de reestruturação do serviço público de rádio e televisão. Nesse período o Governo ponderou distintos modelos para a operacionalização da reestruturação da RTP, desde a concessão da RTP1 a privados, passando pela privatização do canal e a subsequente distribuição da missão de serviço público pelos restantes serviços de programas de acesso não condicionado livre de âmbito nacional (Burnay e Cunha, 2013: 415-416).

Tal como sucedeu no passado, o debate no espaço público sobre a ideia de privatização da RTP oscilou entre uma clara dimensão ideológico-programática e uma dimensão estratégico-pragmática. No campo ideológico, o tema da privatização da RTP surgiu como reflexo do enquadramento doutrinário dos partidos relativamente ao papel do Estado na economia e na sociedade, representando uma clivagem entre, por um lado, os partidos à esquerda do espectro político (Partido Comunista Português, Bloco de Esquerda e Partido Socialista) contra a privatização do serviço público, e por outro, o Partido Social Democrata, que enquanto força política na oposição sempre advogou a privatização da RTP (Conde, 2013, 2016, 2019).

A 8 de julho de 2012, trinta personalidades lançaram um manifesto contra a privatização de um canal da RTP. Entre os apoiantes estão António José Seguro, Carvalho da Silva, Narana Coissoró, Bagão Félix, António Costa, Arons de Carvalho e D. Januário Torgal Ferreira. O executivo de Pedro Passos Coelho começava a ficar cada vez mais isolado na defesa da ideia de uma privatização parcial da RTP.

O Ministro Miguel Relvas, perante a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, aos dez dias do mês de julho de 2012, reiterou o guião político vertido no Programa do XIX Governo. Insistiu na necessidade do Estado repensar o seu posicionamento no setor da comunicação social, nomeadamente enquanto acionista único do grupo RTP. O Ministro comunicou aos

Deputados que o processo de venda de uma licença de exploração de um dos canais generalistas da RTP estava a ser estudado, com o acompanhamento de António Borges, no quadro da agenda da reforma estrutural da economia portuguesa e das instituições.

No final do ano de 2012, os acontecimentos precipitaram-se. A 4 de dezembro de 2012, António Borges, na qualidade de consultor do Governo, admitiu num programa da RTP Informação que estava em estudo a alienação a privados de 49% do operador público de rádio e televisão. Na sua opinião, a entrega da gestão da RTP a uma entidade privada, de forma relativamente duradoura, poderia eliminar o que considerava ser a «extraordinária tentação que tem o poder público de intervir na televisão». Uma semana depois, a 13 de dezembro de 2012, a Newshold, empresa de capitais angolanos que à data detinha 96% do semanário SOL, 2% do Grupo IMPRESA e era a principal acionista do grupo Cofina (Burnay e Cunha, 2013: 416), afirma em comunicado oficial que «tem disponibilidade e meios para, isoladamente ou em parceria, apresentar uma candidatura séria» à privatização da televisão pública. Em reação a tal comunicado o então secretário-geral do PS, António José Seguro, reafirmou a 15 de dezembro a oposição do PS a qualquer operação de privatização da RTP e evocou a necessidade de se assegurar a transparência da propriedade dos meios de comunicação social.

No início de 2013, o Presidente da República Aníbal Cavaco Silva em entrevista publicada no semanário *Expresso*, na edição de 5 de janeiro, afirmou que «cabe ao Estado garantir a existência de um serviço público de televisão», advertindo para a necessidade de tal regra ser respeitada. No campo político, a ideia de privatização parcial da RTP ficou ferida de morte.

Questionado pela agência Lusa sobre a observação do Presidente da República, o presidente do grupo IMPRESA, Francisco Pinto Balsemão, referiu que Cavaco Silva teve sabedoria constitucional (*Expresso*, 2013). Reportando-se à situação do mercado dos *media* em 2013, Francisco Pinto Balsemão advertiu que a entrada de um novo canal televisivo privado significaria uma redução das receitas publicitárias para todo o mercado da comunicação social, com um efeito dominó, afetando as rádios, imprensa escrita, publicidade na Internet e publicidade exterior.

Como referido no capítulo anterior, a propósito da dinâmica concorrencial entre a RTP e os operadores privados, importa relevar que entre 2008 e 2013 assistiu-se à quebra gradual dos valores de investimento publicitário, com

a consequente diminuição das receitas consolidadas e dos resultados líquidos dos operadores privados (Tabelas 24 e 25). Não é, pois, de estranhar que os protagonistas do campo dos *media* entrevistados na presente investigação e cujas reflexões estão transcritas na parte final do presente livro, tenham manifestado preocupação com os alegados impactos negativos da entrada de um novo canal privado de televisão no mercado dos *media*. Como salientou Francisco Pinto Balsemão (*Expresso*, 2013), um novo operador televisivo acarretaria uma maior dispersão do investimento publicitário o qual, como referido, registava à época uma tendência regressiva.

Tal como sucedeu no XV Governo Constitucional, com o abandono de cenários mais radicais de reestruturação do serviço público e com a decisão de reduzir a publicidade comercial no canal principal da RTP, o executivo de Passos Coelho recuou na intenção de privatizar parcialmente a RTP, dando assim acolhimento aos ensejos dos representantes dos *media* privados. No Conselho de Ministros de 24 de janeiro de 2013, o Governo decidiu adiar a privatização da RTP, invocando para tal a crise económica, a queda do investimento publicitário em cerca de 46%, bem como a defesa do setor da comunicação social. No mesmo dia, Miguel Relvas anunciou que o Conselho de Administração da RTP iria gizar um processo de reestruturação da empresa. A 4 de abril de 2013, o Gabinete do Primeiro-Ministro informou que o Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Miguel Relvas, apresentou o seu pedido de demissão, tendo o mesmo sido aceite. A 13 de abril, o Presidente da República, Cavaco Silva, empossou Miguel Poiares Maduro como Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional, substituindo Miguel Relvas na pasta da comunicação social.

A Reforma Poiares Maduro (2013/2015)

O Ministro Poiares Maduro, na audição de 5 de junho de 2013 perante a Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação [Audição Parlamentar n.º 65-CPECC-XII], referiu a necessidade de um estudo aprofundado sobre a situação da RTP, apontando como uma das prioridades a revisão do contrato de concessão de serviço público. Questionado sobre os planos do executivo para a privatização do serviço público, Poiares Maduro reafirmou a intenção do Governo de manter a RTP na esfera do Estado, em linha com a decisão adotada no Conselho de Ministros, de 24 de janeiro de 2013.

A reestruturação da RTP e a alteração do contrato de concessão foram as grandes prioridades da agenda político-legislativa do Ministro Poiares Maduro, no que respeita ao serviço público, tal como se descreve sucintamente na tabela abaixo.

Tabela 44. Medidas políticas e legislativas adotadas durante o XIX Governo Constitucional

Data	Medidas
7.10.2013	Criação da Comissão de Acompanhamento da Reforma do Setor Audiovisual
17.11.2013	Consulta pública do projeto de alteração do contrato de concessão
31.12.2013	Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro (Orçamento do Estado para 2014)
9.07.2014	Lei n.º 39/2014, de 9 de julho (reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão)
9.07.2014	Lei n.º 40/2014, de 9 de julho [Procede à segunda alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho (Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido), modificando o conteúdo dos programas que integram a concessão do serviço público de televisão]
6.03.2015	Assinatura do contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão

Fonte: Autor (baseado em informação oficial).

A 7 de outubro de 2013, mediante o Despacho Ministerial n.º 13681/2013, foi criada uma comissão de acompanhamento com a missão, entre outras, de definir um novo modelo de governo para a RTP, bem como de propor as correspondentes reformas estatutárias e eventuais alterações à Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido. A Comissão era composta por Jorge Ponce de Leão, ex-administrador da RTP ao tempo da reforma de Morais Sarmiento, no executivo de Durão Barroso, Júlio Vieira Gomes, Pedro Machado, Steffan Hoerning e Ricardo Reis.

Seguidamente, no dia 9 de outubro de 2013, o Ministro Poiares Maduro na Audiência Parlamentar n.º 15-CPECC-XII, junto da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação enunciou as grandes linhas programáticas do futuro contrato de concessão (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a):

- Integração num único contrato do Serviço Público de Televisão e do Serviço Público de Rádio, sob a égide do conceito de Serviço Público de *Media*;
- O Canal RTP1 enquanto regulador da qualidade da programação generalista, competindo com os outros canais através de formatos diferenciadores;
- O segundo canal generalista (RTP2) com uma forte ênfase cultural;
- O canal de informação com uma vocação especial de proximidade;
- Remodelação dos serviços internacionais;
- A RTP enquanto dinamizador do mercado de produção audiovisual independente;
- A criação de um núcleo de editores especialistas por géneros de programação;
- A existência de um código de ética e conduta, a divulgar publicamente e que será a base de autoavaliações periódicas pelos serviços da concessionária; e
- O desenvolvimento de estudos para o possível lançamento de novos canais em quatro domínios: infantojuvenil, educação, música e sociedade civil, este último a novidade face ao elenco de estudos já previstos no contrato vigente.

Na Audição Parlamentar de 9 de outubro, o Ministro Poiares Maduro afirmou que o novo contrato de concessão pressupunha um novo modelo de Governo, designadamente a criação de um Conselho Geral Independente a quem seriam atribuídos grande parte dos poderes de supervisão e controle do cumprimento do contrato de concessão. Nas palavras de Poiares Maduro (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a: 7) «o objetivo desta alteração no modelo de Governo da empresa é eliminar o risco (ou perceção do mesmo) de governamentalização da empresa». Refere o Ministro (2013a: 7) que mesmo que o risco não seja real, «a verdade é que perceção generalizada de que o mesmo existe afeta a credibilidade e imagem do serviço público perante os portugueses».

A 17 de outubro de 2013, o Governo submeteu o projeto de contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão a um procedimento de consulta pública. Em linha com as medidas apresentadas na Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação, o projeto introduzia um conjunto de alterações significativas (Presidência do Conselho de Ministros, 2013b):

- A aglutinação num único contrato da regulação da concessão de serviço público de rádio e televisão;
- A previsão que a RTP desenvolverá os estudos necessários ao lançamento

de um serviço de programas destinado à divulgação das instituições, temas e produções da sociedade civil, em acréscimo aos estudos já previstos no anterior contrato de concessão para os canais destinados ao público infantil e juvenil, conhecimento, e música de expressão portuguesa, este último inserido na revisão de 2011;

- No plano das obrigações institucionais da concessionária, a ausência da referência ao protocolo RTP/SIC/TVI, celebrado em 21 de agosto de 2003, e objeto de Adenda, a 15 de fevereiro de 2005;
- A referência expressa à necessidade da RTP manter um mínimo de meios de produção interna que lhe permita, por um lado, manter a produção de informação, e, por outro, atuar como regulador do mercado de produção, privilegiando a promoção da indústria criativa nacional;
- No que respeita a concessão do serviço público de rádio, a previsão que compete à RTP determinar através de decisão fundamentada quais os serviços de programas que poderão incluir publicidade, algo que esteve sempre vedado à rádio pública;
- A eliminação da indemnização compensatória como forma de financiamento do serviço público, ficando como fontes de financiamento do serviço público de rádio e televisão a Contribuição para o Audiovisual e as receitas comerciais da RTP;
- A possibilidade do montante de sobrecompensação que decorra de ganhos de eficiência suplementares ser mantido pela RTP, desde que alocado a investimento em inovação e desenvolvimento tecnológico, ou à constituição de reservas; e
- A previsão que algumas das competências de fiscalização e controlo do cumprimento do contrato de concessão possam ser delegadas pelo Estado num órgão independente a criar por lei, o que viria a suceder com a figura do Conselho Geral Independente.

A propósito deste último assunto, a criação de um novo órgão de fiscalização do serviço público, num artigo de opinião publicado no jornal *Público*, na edição de 15 de dezembro de 2014 (Maduro, 2014), o Ministro Miguel Poiães Maduro concretizava o seu pensamento relativamente às alegadas virtualidades do Conselho Geral Independente. Defendia que a intenção de «retirar carga política à supervisão permite uma orientação estratégica mais eficaz e transparente», podendo assim, nas palavras do Ministro, o interesse

público ser melhor prosseguido com menos governamentalização. Insurgindo-se contra o que considerava ser um erro comum em Portugal, o «confundir-se o Estado com o Governo», afirmou que com o novo modelo de governação da RTP o «Estado não se demite», garantindo sim «um serviço público melhor e mais credível».

O novo modelo de financiamento do serviço público teria expressa consagração na Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2014: as indemnizações compensatórias foram abolidas, e o financiamento da RTP ficou dependente das verbas provenientes da cobrança da contribuição para o audiovisual e das receitas comerciais dos respetivos serviços.

Na reunião plenária de 7 de fevereiro de 2015, na discussão conjunta e na generalidade das propostas de Lei n.º 194/XII (3.ª), 195/XII (3.ª) e 196/XII (3.ª), respeitantes a alterações respetivamente da Lei da Rádio, Lei da reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão e da Lei da Televisão, o Ministro Poiares Maduro explicitou o entendimento do Governo relativamente à missão estratégica do serviço público, e os pressupostos da reforma do modelo de financiamento e governação da RTP.

O Ministro Poiares Maduro (Diário da Assembleia da República, I Série – Número 47, 8 de fevereiro de 2014, pp. 3-4), perspetivou a RTP como uma instituição reguladora de qualidade no audiovisual, dinamizadora do mercado audiovisual independente e promotora da imagem de Portugal no mundo, nos domínios económico e cultural. Relativamente ao novo modelo de financiamento da RTP, defendeu que o fim da indemnização compensatória tinha como objetivo promover uma maior transparência e independência do serviço público em face de poderes externos, sejam eles de natureza pública ou privada. No seu entendimento, a contribuição para o audiovisual ao ser fixada numa base plurianual, retirava a possibilidade de o financiamento da RTP funcionar como um instrumento de governamentalização da concessionária. No plano da governação, sustentava Poiares Maduro, a transferência para um Conselho Geral Independente da competência para escolher e fiscalizar as futuras administrações da RTP, afastava o risco ou a suspeita de interferência por parte do Governo, até então existentes, na sua perspetiva.

A redefinição do modelo organizativo e de governação da RTP veio a ser plasmada na Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, que aprovou a segunda alteração à Lei n.º 8/2007, de 14 de fevereiro, que procedeu à reestruturação da

concessionária do serviço público de rádio e televisão, e aprovou os novos estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. A Rádio e Televisão de Portugal, S.A. passou a ter um novo órgão social, o Conselho Geral Independente (CGI). A nova lei prevê que no prazo de 30 dias, a contar da data do início de funções dos membros do CGI, o Conselho de Administração da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., tem que submeter à aprovação do CGI o seu projeto estratégico para a sociedade, para o restante período do mandato, de acordo com o definido no plano de desenvolvimento e redimensionamento da sociedade.

Nos Estatutos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., publicados em anexo à Lei n.º 39/2014, de 9 de julho, a responsabilidade pela seleção e pelos conteúdos dos diferentes canais da RTP pertence aos respetivos diretores, de acordo com a orgânica proposta pelo Conselho de Administração ao CGI e aprovada por este. Tal responsabilidade deve ser exercida em respeito pelas orientações de gestão definidas pelo Conselho de Administração, de acordo com os objetivos e obrigações previstos na Lei, no contrato de concessão e de acordo com o projeto estratégico para a RTP assumido pelo Conselho de Administração perante o CGI. Fica, no entanto, ressalvada a competência exclusiva do diretor de informação nas matérias que envolvam autonomia e responsabilidade editorial informativa.

A avaliação do cumprimento dos objetivos e obrigações do serviço público compete a diversas entidades, com distintos patamares de intervenção: a Assembleia da República, a ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social –, o CGI e o Conselho de Opinião da RTP. O CGI é o órgão de supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público de rádio e televisão. Incumbe-lhe escolher o Conselho de Administração e o respetivo projeto estratégico, bem como definir as linhas orientadoras às quais o mesmo se subordina.

Com a Lei n.º 40/2014, de 9 de julho, que alterou a Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido foram introduzidas alterações relativamente ao universo dos programas que integram a concessão do serviço público de televisão. Cabe relevar a redefinição dos objetivos do segundo serviço de programas generalista de âmbito nacional, a RTP2. A sua programação deveria ter uma forte componente cultural e formativa, aberta à sociedade civil. Para o efeito, previu-se que funcionasse junto do canal um órgão consultivo representativo dos parceiros da Administração Pública e dos agentes culturais e da sociedade civil, que com ele se relacionassem.

O Conselho de Administração da RTP, liderado por Alberto da Ponte, um gestor nomeado pelo executivo de Pedro Passos Coelho no tempo de Miguel Relvas, submeteu, em 3 de outubro de 2014, ao CGI, o Projeto Estratégico para a RTP, nos termos previstos na Lei n.º 39/2014, de 9 de julho. A versão inicial do Projeto Estratégico foi recusada pelo CGI, tendo o Conselho de Administração submetido uma nova versão, em 17 de novembro de 2014. Entretanto, o Conselho de Administração da RTP apresentou à UEFA uma proposta vinculativa de aquisição de direitos de transmissão dos jogos da Liga dos Campeões de futebol para o período de 2016 a 2018. Tal decisão foi objeto de forte contestação no espaço público, dado o elevado custo associado. O CGI (2014) apenas tomou conhecimento dessa proposta pela imprensa, em 20 de novembro de 2014, sendo que a proposta final tinha sido assinada pelo Conselho de Administração em 10 de novembro de 2014.

Na deliberação de 1 de dezembro de 2014, o CGI declarou o Projeto Estratégico como não aprovado e considerou que o Conselho de Administração da RTP tinha violado o dever de colaboração e o princípio de lealdade institucional a que legalmente estava obrigado. O Conselho de Administração da RTP acabaria por renunciar ao cargo, no final de janeiro de 2015.

Após um procedimento de consulta pública, o novo contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão foi celebrado entre o Estado Português e a Rádio e Televisão de Portugal, S.A., a 6 de março de 2015. Com o novo contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão, os rendimentos e encargos associados ao cumprimento do serviço público de rádio e televisão são previstos num horizonte plurianual com a duração de quatro anos, conforme se descreve abreviadamente na tabela seguinte (Anexo A do contrato de concessão).

Tabela 45. Previsão de rendimentos e encargos da RTP (2015-2018) (un: 1,000 €)

Descrição	2015	2016	2017	2018
CAV	166,896	168,732	170,588	172,464
Receitas Comerciais	44,771	52,976	46,598	54,609
Publicidade	21,500	22,575	23,027	24,178
Cabo	12,001	12,351	12,301	12,651
Outros	11,270	18,050	11,270	17,780

Descrição	2015	2016	2017	2018
Rendimentos	211,667	221,708	217,186	227,074
Grelha	81,243	93,295	80,613	92,245
FSE*	39,710	38,765	38,720	38,675
Gastos com pessoal	66,468	60,227	60,227	60,227
Amortizações	8,954	8,962	8,813	8,675
Outros gastos e perdas	2,940	2,983	3,001	3,047
Gastos	199,315	204,232	191,374	202,869

Fonte: Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e Televisão.

Legenda: *FSE – Fornecimentos e Serviços Externos.

Da leitura dos dados constantes na Tabela acima, e analisando a previsão da evolução dos montantes entre os anos de 2015 e 2018, estima-se que os rendimentos tenham uma variação positiva de 7%, de 211,6 M€ em 2015 para 227 M€ em 2018, a par do aumento dos gastos em cerca de 2%, de 199,3 M€ em 2015 para 202,8 M€ em 2018. No que concerne os rendimentos previstos para a RTP, regista-se a expectativa de um incremento positivo das receitas comerciais na ordem dos 22%, de 44,7 M€ em 2015 para 54,6 M€ em 2018, prevendo-se um aumento de 12% nas receitas de publicidade no referido intervalo temporal. No domínio dos gastos, importa reter uma subida de 14% dos custos com a grelha, passando de 81,2 M€ em 2015 para 92,2 M€ em 2018. Em sentido inverso, prevê-se uma redução dos custos com pessoal de 9%, de 66,4 M€ em 2015 para 60,2 M€ em 2018. Em síntese, no intervalo temporal compreendido entre 2015 e 2018, o novo contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão prevê uma subida das receitas comerciais e dos custos de grelha, a par da redução dos encargos com os recursos humanos.

Na parte preambular do contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão, faz-se alusão à mudança no paradigma de financiamento do serviço público de televisão com o fim das indemnizações compensatórias, previsto na Lei do Orçamento de Estado para o ano de 2014. Unificou-se num único contrato a regulação da prestação do serviço público de rádio e de televisão e definiu-se um modelo unitário de financiamento, assente na Contribuição para o Audiovisual e nas receitas comerciais, sendo que o serviço público de rádio

continua a não poder ter publicidade comercial, ao invés do que se propunha na versão inicial do projeto de contrato de concessão e que contou com a reserva e/ou oposição de várias entidades do setor dos *media*, a saber:

- Da APR – Associação Portuguesa de Radiodifusão (APR, 2013), referindo que a possibilidade de inclusão de publicidade na rádio pública «levará diretamente à quebra de receitas dos operadores privados de radiodifusão sonora e, indiretamente, de todos os outros meios de comunicação social»;
- Da ARIC – Associação das Rádios de Inspiração Cristã (ARIC, 2013), ao considerar que «o mercado publicitário da rádio não comporta a entrada de mais agentes, sob risco de serem extintas mais empresas neste setor», o que no seu entender conduziria a um «agravamento do problema de “Pluralismo” e eventualmente da “Concentração de Propriedade»»;
- Da CPMCS – Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (CPMCS, 2013), propondo a eliminação da «possibilidade de a concessionária de serviço público poder determinar que os serviços de programas de rádio possam recorrer à publicidade»;
- Do Grupo Media Capital (Grupo Media Capital, 2013b), que perante o «estado de debilidade económica do setor de radiodifusão sonora, o qual regista uma quebra do investimento publicitário de 30,8%, entre 2004 e 2012», manifesta a sua perplexidade perante «uma medida tão irrazoável e danosa para o pluralismo e diversidade cultural»;
- Do Grupo Renascença Comunicação Multimédia, que por intermédio da sociedade Intervoz Publicidade, S.A. (Grupo Renascença Comunicação Multimédia, 2013) classifica a entrada da RTP no mercado publicitário da rádio como «uma gravíssima perturbação do setor da radiodifusão privada», conduzindo a breve prazo «à falência de operadores, ao encerramento de estações de rádio (serviços de programas) e ao despedimento de profissionais da comunicação social, em particular de Jornalistas»;
- Da Rádio Notícias – Produções e Publicidade, S.A., uma sociedade do Grupo Controlinveste que integra as sociedades detentoras dos diversos alvarás radiofónicos do operador TSF (Rádio Notícias, 2013), ao afirmar que o «serviço público não deve ser um fator de distorção do mercado dos órgãos de comunicação social», já que a captação de investimento publicitário pelo operador público «acarretará diretamente a perda de receitas dos operadores privados de radiodifusão», em particular junto dos operadores de cobertura nacional

- e regional, «como é o caso da TSF, que dependem dos orçamentos de comunicação das “grandes” marcas e não de fatores de proximidade»; e
- Da SIC – Sociedade Independente de Comunicação, S.A. (SIC, 2013), que a propósito das alterações significativas do modelo de financiamento da RTP refere que a introdução de publicidade no serviço público de rádio irá saturar o mercado.

Todavia, no que concerne o serviço público de televisão, a versão final do contrato de concessão não acolhe as pretensões do Grupo Media Capital (2013b) e da SIC (2013) no sentido de se impor um limite máximo de 6 minutos de publicidade comercial a todo o universo de canais da RTP, e sem prejuízo da proibição de publicidade comercial no canal 2. Ao invés, na versão definitiva do contrato de concessão prevê-se somente que os canais internacionais (RTP Internacional e RTP África), o canal temático informativo (na altura, a RTP Informação), o canal de arquivo (RTP Memória), bem como os hipotéticos canais temáticos dedicados ao público infantojuvenil e às temáticas do conhecimento, da música e da sociedade civil devem ser tendencialmente não financiados por publicidade comercial. Em suma e no que concerne o financiamento do serviço público de televisão, o novo contrato de concessão não rompe com a tradição: a RTP financia-se parcialmente junto do mercado publicitário, em concorrência direta com os operadores privados.

Adiante e em jeito de síntese, sistematizam-se as grandes linhas de orientação adotadas pelo poder político no que concerne o modelo de serviço público nos três ciclos políticos analisados, do XV ao XIX Governos Constitucionais procurando evidenciar traços comuns, especificidades, tendências e influências.

Ciclos políticos e dinâmicas de influência no serviço público

No primeiro ciclo político analisado, que abrange o XV e XVI Governos Constitucionais, no período compreendido entre 6 de abril de 2002 e 12 de março de 2005, a tónica dominante da ação do Governo relativamente ao serviço público pautou-se por um ímpeto reformista, mas sem radicalismos ideológicos e/ou conceptuais. O exercício do poder no executivo de Durão Barroso, bem como no curto mandato de Santana Lopes, inseriu-se na lógica

de um discurso político de ruptura com a anterior governação do partido socialista, marcando assim um posicionamento e uma imagem distintos junto da opinião pública, mas sem pôr em causa a existência de um serviço público de rádio e televisão. A prioridade política no plano do discurso político assentou na ideia de desgovernamentalização do serviço público, mediante a reestruturação da RTP e RDP. No ideário do Governo, a legitimidade do serviço público plasmava-se no seu carácter instrumental para a afirmação e presença cultural de Portugal no Mundo, o fortalecimento da coesão nacional, a defesa das minorias e a afirmação de «parâmetros éticos e valores socialmente inquestionáveis» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002a: 137).

O programa político do XV Governo Constitucional, em linha com a necessidade de marcar uma ruptura com as anteriores políticas do partido socialista, acusado de um certo imobilismo, previa alterações profundas no modelo de organização do serviço público de rádio e televisão. A forte contestação social sentida, a pressão de grupos de interesses instalados, designadamente do campo dos *media*, da cultura, dos jornalistas, politólogos e comentadores, conjugadas com a perceção de um desgaste da imagem do executivo junto da opinião pública, conduziu a que o executivo de Durão Barroso revertesse algumas das ideias inicialmente previstas para a reestruturação do setor público da comunicação social.

O pragmatismo e calculismo político sobrelevaram-se à ideologia reformista. No serviço público de televisão, decidiu-se pela não alienação do segundo canal da RTP, ao arrepio do previsto no Programa do Governo. Optando por uma solução inovadora, inclusivamente na Europa e, politicamente hábil, o executivo de Durão Barroso endossou a responsabilidade editorial do segundo canal do serviço público de televisão à sociedade civil conservando, no entanto, a concessão de serviço público na instituição RTP. Abandonou a ideia de fusão da RTP Internacional e da RTP África num único canal. Ao invés de reduzir a dimensão do serviço público, previu expressamente a possibilidade de expansão da oferta temática da RTP no cabo. No serviço público de radiodifusão, optou pela manutenção da Antena 3 no âmbito da RDP abandonando, assim, a ideia de alienação prevista no Programa do Governo.

No que concerne ao modelo económico do serviço público, e pesem embora as fortes pressões do campo dos *media* privados, a publicidade comercial não foi banida do serviço público de televisão, mas sim reduzida no primeiro canal. O serviço público foi então perspetivado como um agente regulador

do mercado, por via da redução do limite quantitativo de publicidade comercial no canal 1 da RTP permitindo, assim, aos operadores televisivos privados a expectativa de uma maior captação do investimento publicitário, de modo a fazerem face às dificuldades financeiras que atravessavam.

No decurso de 2003 foi aprovado o novo modelo de financiamento do serviço público. A rádio pública, sem a possibilidade de recorrer ao mercado publicitário, passou a ser financiada por meio da cobrança da contribuição para o audiovisual, que incide sobre o fornecimento de energia elétrica para uso doméstico. No que respeita o serviço público de televisão, o respetivo financiamento era assegurado pelo pagamento de indemnizações compensatórias e pela receita da contribuição para o audiovisual que não fosse utilizada para o financiamento do serviço público de radiodifusão. Decorrente de negociações com a Comissão Europeia, em particular junto da Direção Geral de Concorrência, ficou convencionado que as receitas advindas da publicidade na RTP ficassem afetas ao pagamento do serviço da dívida consolidada, não podendo ser utilizadas para financiar a exploração corrente do operador público.

No plano da governação do serviço público, importa sublinhar a redução dos poderes do Conselho de Opinião, que deixou de ter a competência para emitir parecer prévio vinculativo sobre a composição do Conselho de Administração da RTP. Tendo presente as dúvidas que o Conselho de Opinião suscitou relativamente aos nomes propostos pelo Governo para o Conselho de Administração da RTP, interpretamos tal medida como um ato de retaliação e, simultaneamente, uma forma de contornar um expectável veto por parte daquele órgão. Por seu turno, e com o intuito de fazer cessar a tradição de interrupção de mandatos do conselho de administração com a mudança do ciclo político, consagrou-se então a impossibilidade de destituição dos membros do Conselho de Administração antes do final do mandato, salvo em situações excecionais tipificadas na lei.

Também neste particular se revelam os traços marcantes da governação do XV Governo Constitucional: uma forte propensão para a ação, em contraste com a perceção de um certo imobilismo associado a uma postura conciliatória da anterior governação Socialista, recorrendo para o efeito a alterações cirúrgicas do quadro legislativo, perspetivado na sua dimensão instrumental e não tanto valorativa, com o propósito de reestruturar o serviço público.

O segundo ciclo político analisado na presente investigação, que compreende os XVII e XVIII Governos Constitucionais, sob a liderança do PS,

decorreu entre 12 de março de 2005 e 21 de junho de 2011. O ciclo governativo do Partido Socialista visou, antes de mais, concluir o processo de reorganização empresarial do serviço público iniciado em 2003, no tempo de Durão Barroso. Procurou-se o aperfeiçoamento pontual do modelo institucional e do sistema de governo da RTP, clarificar as responsabilidades próprias dos diretores de conteúdos e da Administração do serviço público, o incremento do acompanhamento parlamentar da atividade da concessionária e, desta feita em sinal contrário às anteriores opções do Partido Social Democrata, reforçar as competências e a representatividade do Conselho de Opinião. Todavia, nesta última matéria, o Partido Socialista não recuperou o anterior e perdido poder de veto do Conselho de Opinião sobre os membros do Conselho de Administração da RTP.

À semelhança do discurso adotado pelo PSD no anterior ciclo político, o PS apostou na reformulação do modelo de gestão da RTP, com o objetivo de assegurar uma efetiva independência face ao poder político. Para o efeito, procedeu a alterações legislativas, designadamente nos processos de designação dos seus principais responsáveis, nas áreas dos conteúdos e da informação, bem como na já referida atribuição de competências reforçadas ao Conselho de Opinião, embora sem o poder que tinha antes da reforma perpetrada pelo XV Governo Constitucional.

O aperfeiçoamento do modelo institucional e de governo da RTP implicou a revisão do contrato de concessão do serviço público de televisão. Retomando uma ideia que genericamente consta no Programa de Governo do PSD (Tabela 34. Linhas Programáticas do XV Governo Constitucional para o serviço público), que se traduz na importância do serviço público enquanto referencial qualitativo, o executivo socialista impôs obrigações quantificadas de programação e estabeleceu critérios de avaliação, com o objetivo de fixar padrões de qualidade.

Numa linha de continuidade com a orientação normativa do anterior ciclo político, o executivo de José Sócrates, Primeiro-Ministro do XVII e XVIII Governos Constitucionais, identificou a necessidade de o serviço público de televisão desempenhar o papel de regulador do panorama audiovisual nacional. Relembre-se que, no executivo de Durão Barroso, foi atribuída ao serviço público a missão de constituir uma referência qualitativa no plano dos conteúdos, com «parâmetros éticos e valores socialmente inquestionáveis» (Presidência do Conselho de Ministros, 2002a), a par de um papel normalizador do

mercado publicitário (Presidência do Conselho de Ministros, 2002b: 34). Foi essa a justificação encontrada, à época, para a permanência de publicidade comercial na RTP1.

Embora com distinta argumentação no plano discursivo, mas similar valoração no campo decisório, o ciclo governativo do PS defendeu o papel regulador do serviço público de televisão, quer na dimensão económica, ao influenciar a definição dos preços da publicidade e dos custos de produção de programas, quer na esfera social. Reforçando a tónica da especificidade da missão do serviço público, o executivo de José Sócrates previu a necessidade da RTP promover uma ética de antena, colmatar as insuficiências do mercado e apresentar uma programação distintiva face à oferta dos operadores privados.

Em síntese, no que concerne o modelo do serviço público de rádio e televisão em Portugal, não se vislumbram diferenças conceptuais de relevo entre os dois ciclos políticos. O modelo de financiamento não foi alterado, tanto mais que o espaço de manobra do Estado Português estava fortemente condicionado pelos termos do acordo firmado no tempo de Durão Barroso com a Comissão Europeia, aquando da redefinição do modelo de financiamento da RTP. Por fim, no que respeita o modelo de governo, cabe assinalar que os executivos de José Sócrates pautaram a sua intervenção pelo mero aperfeiçoamento dos processos de designação dos responsáveis do serviço público nas áreas dos conteúdos e da informação, bem como pelo reforço do papel do Parlamento no acompanhamento da execução do mandato de serviço público cometido à RTP. Também nesta matéria, à semelhança do descrito a propósito da legitimidade e financiamento do serviço público, a tónica dominante é de continuidade das políticas públicas para o serviço público, e não de ruptura ou de oposição vencida.

Com o terceiro ciclo político, atinente ao XIX Governo Constitucional, presidido por Passos Coelho, e cujo mandato decorreu entre 21 de junho de 2011 e 30 de outubro de 2015, importa salientar que o mesmo compreende duas fases distintas. Uma primeira fase, protagonizada pelo Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares Miguel Relvas, entre 21 de junho de 2011 e 13 de abril de 2013, caracterizada por um ambiente de forte contestação perpetrada por agentes políticos, económicos e de movimentos organizados da sociedade civil à intenção anunciada pelo Governo de privatizar parcialmente a RTP.

Importa estabelecer um paralelismo com o que se verificou no primeiro ciclo político, com o XV Governo Constitucional, de centro-direita, em que

existiu um propósito inicial de rutura com o modelo tradicional de serviço público. Na altura, em 2002, a intenção do executivo de Durão Barroso passava designadamente, pela redução do serviço público de rádio e televisão, especificamente pela alienação de um canal de televisão e de rádio. Como explicitado, esses planos foram abandonados dando lugar a um amplo processo de reestruturação do modelo organizativo, financeiro e de governação da RTP, que viria a ser finalizado e aperfeiçoado pela governação socialista.

Praticamente decorrida uma década, em 2011, um Governo também de centro-direita, anunciou a intenção de privatizar parcialmente a RTP. Sob um clima de forte contestação da sociedade civil e dos partidos da oposição, amplificada pela comunicação social e perante a suspeita de intromissão de capital angolano no alegado processo de privatização da RTP, o executivo de Passos Coelho acaba por recuar na intenção de privatizar parcialmente a RTP.

Como referido, no Conselho de Ministros de 24 de janeiro de 2013, o Governo decidiu adiar a privatização da RTP, invocando para tal a crise económica que assolava o país, a queda do investimento publicitário, bem como a proteção do setor da comunicação social. Recorde-se, tal como aludido anteriormente que, de um modo geral, a ideia de privatização parcial da RTP foi fortemente criticada pelas repercussões negativas que traria ao ecossistema dos *media* privados em Portugal.

O Primeiro-Ministro Passos Coelho, num ato de pragmatismo político, decidiu mudar o protagonista ministerial e, por arrasto, a política governativa para o setor público da comunicação social. Seguiu-se o mandato de Poiares Madurado, um académico especialista em direito europeu e sem ligações conhecidas aos diversos interesses em jogo. Poiares Maduro reafirmou então a intenção do Governo de manter a RTP na esfera do Estado, em linha com a decisão adotada no Conselho de Ministros, de 24 de janeiro de 2013.

A reestruturação da RTP e a alteração do contrato de concessão constituíram as grandes prioridades da agenda político-legislativa do Ministro Poiares Maduro. Com o intuito de eliminar o risco, ou a perceção do mesmo, de governamentalização da RTP (Presidência do Conselho de Ministros, 2013a: 7), o Ministro Poiares Maduro alterou o modelo de governação da concessionária criando para o efeito um novo órgão social, o Conselho Geral Independente, ao qual foram atribuídos poderes de supervisão e controlo do cumprimento do contrato de concessão, poderes esses que estavam na estrita esfera de competência do Governo.

Do mesmo modo que no início da década, em 2003, o XV Governo Constitucional, presidido por Durão Barroso, alterou o modelo de financiamento do serviço público, também agora, um governo de centro-direita, liderado por Passos Coelho, veio aprovar alterações ao modelo de financiamento da RTP. As indemnizações compensatórias foram abolidas, tendo o financiamento do serviço público ficado circunscrito às verbas provenientes da cobrança da contribuição para o audiovisual e das receitas comerciais dos respetivos canais.

Estabelecendo uma vez mais um paralelismo com as opções governativas no primeiro e segundo ciclos políticos em apreço, importa frisar que o executivo de Passos Coelho, relativamente ao recurso da RTP ao mercado publicitário, optou por não atender na íntegra às pretensões dos grupos privados de *media*. O novo contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão, assinado a 6 de março de 2015, não acolheu as propostas do Grupo Media Capital e da SIC de impor um limite máximo de seis minutos de publicidade comercial a todo o universo de canais da RTP. Ao invés, no que respeita a oferta temática da RTP, ficou estabelecido que os mesmos devem ser tendencialmente não financiados por publicidade comercial, sem, no entanto, prever um limite preciso. Relativamente à RTP1 permanece o limite de seis minutos por hora, a par da proibição de publicidade comercial na RTP2, bem como em todos os serviços de programas da rádio pública.

Conclui-se, no que concerne ao financiamento do serviço público, que os três ciclos políticos ora analisados convergem nos seguintes parâmetros: a rádio pública, bem como o segundo canal da RTP não podem ter publicidade comercial; a RTP1 ficou limitada a seis minutos de publicidade comercial por hora, e não ficou vedada a possibilidade de os canais temáticos do serviço público de televisão acederem ao mercado publicitário. Ou seja, e enquanto opção transversal aos três ciclos políticos ora analisados, permitiu-se que a instituição RTP concorra diretamente com os operadores privados de *media* na captação de investimento publicitário.

Por fim, no que respeita ao modelo de governação, importa sublinhar a existência de uma linha de continuidade, pelo menos no plano dos princípios e valores retoricamente assumidos pelos responsáveis políticos, no sentido de se valorizar a independência política do serviço público. Mesmo assim, e à semelhança do que se constata da análise da evolução do modelo de financiamento ao longo dos três ciclos políticos, cabe relevar que os momentos de maior transformação do edifício institucional do serviço público sucederam

durante a vigência do primeiro e terceiro ciclos políticos, ambos de governos de centro-direita.

A propósito, cabe salientar a alteração da Lei da Televisão, em julho de 2002, prevendo que os membros do Conselho de Administração do serviço público já não podem ser destituídos em momento anterior ao do termo do respetivo mandato, salvo situações excepcionais tipificadas na lei, permitindo assim uma maior estabilidade à equipa de gestão do serviço público, perdurando para além dos meros ciclos de governação política. Um segundo momento marcante, no XIX Governo Constitucional, com a criação do Conselho Geral Independente, um novo órgão social da RTP imbuído de poderes até então reservados ao acionista Estado.

Capítulo 7

Conclusões

A presente obra incide sobre o modelo de serviço público de *media* em Portugal, especificamente a instituição RTP, no período compreendido entre 2002 e 2014, num contexto marcado pela crescente comercialização e proliferação da oferta mediática. São analisados três períodos específicos, designados por ciclos políticos. O primeiro ciclo político, de centro-direita, compreende a atuação dos XV e XVI Governos Constitucionais liderados, respetivamente por Durão Barroso e Pedro Santana Lopes. Segue-se o ciclo político dos XVII e XVIII Governos Constitucionais, liderados por José Sócrates, do Partido Socialista. Por fim, o terceiro ciclo político, assente numa coligação de centro-direita, com o XIX Governo Constitucional, presidido por Pedro Passos Coelho.

Como resultado desta investigação, e relevando o facto de o sub-capítulo anterior – «Ciclos políticos e dinâmicas de influência no serviço público» –, ser já um espaço de reflexão sobre as estratégias governamentais adotadas durante o período de 2002 a 2014, concluímos que o operador público RTP, por força da sua posição concorrencial no mercado das audiências e na captação de investimento publicitário, foi perspetivado pelo poder político como um agente regulador do mercado. O papel regulador do operador público, na ótica do poder político, revela-se tanto no plano económico, por via da imposição de restrições e limites à inserção de publicidade comercial no serviço público, como na dimensão mais abstrata e subjetiva de agente indutor da qualidade na programação e de uma ética de antena no espaço comunicacional.

No que concerne ao modelo de financiamento do serviço público, e independentemente da ideologia política dominante em cada ciclo, constata-se que o poder político não abdicou da possibilidade do operador público RTP recorrer ao mercado publicitário, embora de forma limitada. Como referido,

o canal 1 da RTP só pode ter metade da publicidade comercial permitida aos operadores privados, estando a mesma interdita no segundo canal generalista do operador público. No que respeita a rádio, e pese embora a proposta inicial do XIX Governo Constitucional no sentido de permitir a entrada de publicidade comercial na rádio de serviço público, tal possibilidade continua vedada.

Apesar das restrições e limites existentes à presença de publicidade comercial no serviço público, não deixa de constituir um facto indesmentível que os sucessivos governos permitiram que o operador de serviço público competisse diretamente com os operadores privados televisivos na captação de investimento publicitário. Tendo presente a análise que foi desenvolvida no capítulo quinto «A RTP e o mercado dos *media*», em que ficou patente o papel relevante da RTP no mercado das audiências televisivas e, por inerência, no mercado do investimento publicitário, conclui-se que o modelo de financiamento do serviço público de televisão é suscetível de provocar um impacto negativo na sustentabilidade dos operadores privados.

Para além do impacto de natureza económico-financeira referido anteriormente, o modelo de financiamento sufragado pelos sucessivos governantes apresenta ainda o risco de provocar repercussões nocivas na programação do serviço público, em particular junto do principal serviço de programas televisivo generalista. A propósito, importa lembrar que aquando da análise da dinâmica concorrencial entre a RTP e os operadores privados, no capítulo quinto, identificou-se a existência de uma relação de interdependência entre o mercado das audiências televisivas e a captação de investimento publicitário. Deste modo, concluímos que a circunstância de a RTP competir com os operadores privados na captação de audiências e de investimento publicitário potencia o risco de vir a mimetizar a programação dos operadores privados, sobretudo nas faixas horárias de maior audiência, com prejuízo da necessária especificidade da programação do serviço público.

Constatamos a existência de um paradoxo na política pública para o serviço público de rádio e televisão em Portugal. Por um lado, no plano retórico, legitima-se a existência do serviço público com o argumento da especificidade da sua missão de interesse público. Por outro lado, ao definir um modelo de financiamento que implica o recurso ao mercado publicitário, o poder político acaba por indiretamente condicionar o serviço público nas suas opções de programação, na medida em que, para captar determinados patamares de investimento publicitário, se vê na contingência de ter que optar por conteúdos

do interesse generalizado do grande público, geradores de audiências significativas e em tudo similares à oferta dos operadores privados.

Como oportunamente se explicitou, designadamente nos capítulos terceiro, quarto e sexto, constata-se que as alterações mais significativas às modalidades de financiamento e de governação do operador público RTP foram perpetradas durante os ciclos políticos de centro-direita.

A grande reforma do sistema de financiamento do serviço público ocorreu no XV Governo Constitucional, mais precisamente em 2003, com a aprovação do novo modelo de financiamento do serviço público, e a concomitante assinatura de um Protocolo entre os operadores televisivos RTP, SIC e TVI. O Protocolo previa um conjunto de obrigações de interesse público partilhadas entre os três operadores, com a contrapartida da redução do volume de publicidade comercial no Canal 1 da RTP. Em face de uma conjuntura económico-financeira adversa aos grupos de *media* privados, o Governo liderado por Durão Barroso optou por utilizar o serviço público como agente regulador do mercado, diminuindo a exposição da RTP ao mercado publicitário. No final de 2013, com o XIX Governo Constitucional, é aprovado o novo modelo de financiamento do serviço público. As indemnizações compensatórias são abolidas, e o financiamento da RTP fica dependente da cobrança advinda da contribuição para o audiovisual e das receitas comerciais auferidas pelo operador público.

No plano da governação do serviço público, a primeira grande alteração ocorre em 2002, no XV Governo Constitucional, com a alteração da Lei da Televisão. Institui-se a regra da inamovibilidade dos membros do conselho de administração da RTP antes do termo do respetivo mandato, salvo situações excecionais tipificadas na lei. Posteriormente, em 2014, no XIX Governo Constitucional, com a aprovação dos novos estatutos da RTP surge a criação de um novo órgão social, o Conselho Geral Independente, a entidade responsável pela supervisão e fiscalização interna do cumprimento das obrigações de serviço público. Pese embora esta profunda alteração do modelo de governação, o Estado continua a exercer o seu poder de influência, ao definir por via contratual e legislativa o modelo de organização e de financiamento do serviço público.

Paradoxalmente, foi também durante os ciclos políticos de centro-direita que foram lançadas as ideias mais disruptivas e geradoras de incerteza para a coerência e sustentabilidade do modelo de organização do serviço público. Refiro-me às propostas iniciais dos XV e XIX Governos Constitucionais

liderados, respetivamente por Durão Barroso e Passos Coelho, de privatização parcial e/ou redução do serviço público de rádio e televisão.

Deste episódio recorrente na história do PSD, que se consubstancia no anúncio da intenção de privatizar e/ou reduzir a dimensão do serviço público e que o próprio partido, no decurso do exercício do poder governativo, se encarrega de reverter, concluímos que a comunicação política em torno da ideia da privatização da RTP é utilizada como estratégia simbólica de afirmação política. A retórica da privatização da RTP surge associada a uma estratégia de representatividade dos agentes políticos junto do seu universo partidário, e de convencimento da opinião pública, em que o operador de serviço público assume um papel simbólico, mobilizador de outros significados, designadamente de opções ideológicas sobre o papel do Estado na sociedade e na economia.

A governação Socialista, no ciclo político intermédio, pautou a sua conduta pela defesa de um modelo de serviço público em linha com a tradição maioritária na Europa, ou seja, de um operador detido pelo Estado. Procedeu ao aprofundamento das reformas efetuadas pelo PSD e dedicou-se ao aperfeiçoamento da arquitetura jurídico institucional do modelo de organização do serviço público.

No plano do financiamento, e em linha com diretrizes emanadas da Comissão Europeia, aprofundou-se o grau de exigência com o dever de transparência e proporcionalidade dos fluxos financeiros associados ao pagamento da missão de serviço público. Com a revisão do contrato de concessão foram definidos objetivos a alcançar pela RTP, os critérios quantitativos e qualitativos a seguir, bem como as respetivas modalidades de avaliação. No domínio da governação, e de forma a marcar uma posição simbólica relativamente às opções do anterior ciclo político de centro-direita, atribuiu-se ao Conselho de Opinião a incumbência de emitir parecer vinculativo sobre as pessoas indigitadas pelo Conselho de Administração para os cargos de Provedor do Telespectador e de Provedor do Ouvinte. No entanto, e neste particular em sintonia com a orientação do anterior ciclo político, a governação socialista não recuperou o poder que o Conselho de Opinião chegou a ter, antes das alterações legislativas de 2003, com o Governo de Durão Barroso, de emitir parecer prévio vinculativo sobre a composição do órgão de administração da RTP.

Da análise efetuada às opções políticas sobre o modelo de serviço público, no período compreendido entre 2002 e 2014, conclui-se que são mais os

pontos de confluência estratégica entre os primeiro e terceiro ciclos políticos, de centro-direita, e o ciclo intermédio da governação socialista, do que propriamente as situações de confronto ou ruptura. É certo que o ciclo político socialista sempre adotou uma linha de conduta coerente e em harmonia com a tradição do modelo de serviço público europeu. Ao invés, foi nos ciclos políticos de centro-direita, primeiro com Durão Barroso e posteriormente com Passos Coelho, que a ideia da privatização da RTP ressurgiu, em clara rutura com o paradigma vigente. No entanto, tais cenários disruptivos foram abandonados pelo poder executivo em devido tempo, tendo sido substituídos por reformas estruturais dos modelos de financiamento e de governação do operador de serviço público.

De 2014 em diante verificaram-se mudanças nos protagonistas políticos, na composição do tecido económico do setor da comunicação, bem como na dinâmica concorrencial entre os vários agentes do ecossistema dos *media*, a par da modificação dos hábitos de consumo, potenciada pela inovação tecnológica e globalização da economia. Analisar as implicações destes fatores no redesenho do modelo de serviço público de *media*, a par de uma reflexão alargada sobre o papel do Estado, designadamente no setor dos *media*, será um desafio tão estimulante quanto necessário.

Entrevistas

Na presente investigação foram efetuadas sete entrevistas, devidamente registadas em suporte áudio e objeto de transcrição. Sempre que solicitado, à data da redação da Tese de Doutoramento que suporta o presente livro, uma cópia da transcrição foi facultada ao entrevistado para uma eventual revisão do texto. Idêntico procedimento foi adotado aquando da redação do presente livro, tendo o autor obtido as devidas autorizações para a publicação da transcrição das entrevistas, com exceção de Manuel Coelho Silva, falecido em 2022 e a quem prestamos a devida homenagem ao divulgarmos junto dos leitores o seu pensamento sobre o modelo de serviço público, e de Augusto Santos Silva que, invocando as funções institucionais que desempenha [janeiro de 2023], solicitou que não publicássemos a transcrição da sua entrevista.

As entrevistas efetuadas compreendem dois protagonistas do campo político (Augusto Santos Silva e Miguel Poiães Maduro), um protagonista do campo regulatório (Alberto Arons de Carvalho), três protagonistas do campo da indústria dos *media* (Francisco Pinto Balsemão, José Eduardo Moniz e José Luís Ramos Pinheiro) e um protagonista do campo social (Manuel Coelho da Silva). No contexto em apreço, a opção pela designação de «campo social» afigurou-se-nos como a mais consentânea para representar a realidade que pretendemos abarcar, a sociedade civil, em detrimento de outras expressões com um âmbito de aplicação mais circunscrito, como grupos de pressão ou de lóbingue.

Como referido, do campo político a nossa opção recaiu em entrevistar Augusto Santos Silva e Miguel Poiães Maduro, individualidades que desempenharam funções governativas com responsabilidades no setor da comunicação social durante o nosso período temporal de análise, respetivamente nos XVII e XVIII Governos Constitucionais, liderados pelo Partido Socialista,

e no XIX Governo Constitucional, presidido por Pedro Passos Coelho, do PSD. Nuno Morais Sarmiento, o ministro responsável pela pasta da comunicação social no XV Governo Constitucional, presidido por Durão Barroso, não aceitou conceder-nos uma entrevista.

Do campo regulatório, a opção incidiu em entrevistarmos Alberto Arons de Carvalho, à data (maio de 2015) Vice-Presidente do Conselho Regulador da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social. Uma personalidade com um vasto currículo na área da comunicação social, designadamente enquanto Secretário de Estado da Comunicação Social nos XIII e XIV Governos Constitucionais, presididos por António Guterres, e como membro do Conselho de Imprensa, para além da sua experiência como docente universitário.

No campo dos *media*, optámos por entrevistar personalidades marcantes do setor da comunicação social. Francisco Pinto Balsemão, uma referência do campo dos *media* nos planos nacional e europeu, à data da entrevista (junho de 2015) presidente da *holding* IMPRESA, SGPS, S.A., e presidente da SIC – Sociedade Independente de Comunicação, S.A. Do mundo da televisão, entrevistámos José Eduardo Moniz, com uma vasta experiência no setor televisivo, incluindo o operador público RTP onde desempenhou diversas funções, designadamente Diretor de Informação e mais tarde, no setor privado, como diretor-geral da TVI, entre 1998 e 2009. À data da entrevista (setembro de 2015), José Eduardo Moniz desempenhava o cargo de Consultor de Conteúdos de Entretenimento e Ficção na TVI. Do setor da rádio, entrevistámos José Luís Ramos Pinheiro, Gerente da Rádio Renascença desde fevereiro de 2003, e com uma longa experiência no seio do Grupo Renascença, onde iniciou funções como jornalista em 1983.

No campo social, entrevistámos Manuel Coelho da Silva, o presidente do Conselho de Opinião da RTP. À data da entrevista, outubro de 2015, Manuel Coelho da Silva exercia o quarto mandato na liderança do órgão que, no plano institucional, encarna a representação dos interesses da sociedade civil junto do operador público RTP.

Nas páginas seguintes o leitor encontra a transcrição das entrevistas efetuadas, com exceção da entrevista a Augusto Santos Silva, pelos motivos anteriormente explicitados, apresentadas por ordem alfabética do nome próprio do entrevistado, antecedidas de uma seleção de excertos que, na nossa perspetiva, ilustram o pensamento dos protagonistas em apreço.

Aberto Arons de Carvalho

Entrevista efetuada a 11 de maio de 2015 – Excertos

«Em Portugal, a história do serviço público de televisão [...] é um permanente zigzaguear entre a procura de maior audiência e a procura de maior qualidade.»

«O operador do serviço público deve ir a todos os públicos, mas tem que ter uma preocupação com o *share*. Se tiver um *share* muito baixo, qual é a importância, a relevância, o impacto e a influência do serviço público? Nenhuma ou pouca e portanto, isso é matéria de indubitável preocupação.»

«A própria RTP1 deveria diminuir a publicidade. É claro que isso tem consequências financeiras para a RTP. A RTP diminuir a publicidade é indiretamente um apoio importante para a SIC e para a TVI e para os outros operadores privados. É um impulso ao mercado.»

«Eu acho compreensível que um governo hesite muito em acabar com a publicidade comercial na televisão pública. A tendência é para excluir a publicidade do serviço público e não para a incluir. Eu percebo que não se exclua de um momento para o outro na RTP1 mas em contrapartida, inclui-la na rádio seria um disparate colossal.»

«Uma das razões que a meu ver legitima a posse pública do serviço público de rádio e televisão é a garantia de que o mesmo é exercido por uma empresa de capitais portugueses. Coisa que desaparecia se pudesse ser privatizada.»

[...] A exploração por uma entidade privada corria o risco de ser uma derrapagem no sentido da maximização dos lucros.»

A primeira questão que lhe coloco é sobre o modelo de organização do serviço público. Olhando para o caso português, considera que o serviço público de rádio e televisão possa ser prestado por uma entidade que não seja detida, exclusiva ou maioritariamente pelo Estado?

A questão pode colocar-se, em primeiro lugar, de um ponto de vista Constitucional. Tenho a noção de que há um preceito na Constituição que, na altura em que o tema foi mais polémico na governação Relvas chegou a ser invocado por algumas pessoas com conhecimento na matéria e essa investigação tendia a excluir a gestão por entidades que não fossem de capital público. Por outro lado, eu creio que seria, digamos, para além de ser inconstitucional desse ponto de vista e creio que na altura pareceu-me acertada a posição daqueles que defendiam essa inconstitucionalidade, para além disso, parece-me que era um erro do ponto de vista político, por várias razões. Desde logo, porque uma das razões que a meu ver legitima a posse pública do serviço público de rádio e televisão é a garantia de que o mesmo é exercido por uma empresa de capitais portugueses. Coisa que desaparecia se pudesse ser privatizada. (...) Em Portugal, a história do serviço público de televisão, não diria da rádio mas da televisão, é um permanente ziguezaguear entre a procura de maior audiência e a procura de maior qualidade. Não há uma doutrina. Não há uma tradição e portanto, eu creio que a exploração por uma entidade privada corria o risco de ser uma derrapagem no sentido da maximização dos lucros. É claro que me poderão responder «Bom, mas então porque é que não se faz um contrato de concessão extremamente assertivo e detalhado?». Isso significa uma impossibilidade. Em primeiro lugar, porque o Governo ou a empresa, ou os dois em conjunto não podem ter uma definição muito detalhada do que é o serviço público ou do que é que são as obrigações, porque isso significaria uma intervenção abusiva na autonomia editorial da empresa. Em segundo lugar, porque a televisão e a rádio também, mas sobretudo a televisão está em constante mutação com novos formatos, novos conteúdos e novas experiências. Um contrato muito assertivo, muito detalhado era limitador da autonomia, da evolução, da mudança que é sempre necessária num operador público. Portanto, sou frontalmente contra essa solução.

Referiu a existência de um dilema entre a procura de audiências e a procura de qualidade na programação. Pergunto-lhe qual é na sua perspectiva, o carácter distintivo da programação da RTP relativamente à oferta dos operadores privados?

Eu começo por apontar que a pergunta contém em si, desde logo, uma insuficiência corrente. É que quando se fala da RTP esquece-se que a RTP é a RTP1, RTP2, RTP Informação, RTP Açores, RTP Madeira, RTP Memória, etc. Não é apenas o primeiro canal. Eu acredito que quando estivesse a fazer a pergunta, estava a colocá-la em relação à RTP1. Creio que posso dizer que nalguns períodos o distanciamento da RTP foi insuficiente em relação à oferta dos operadores comerciais, sobretudo se analisarmos a percentagem de programação, de informação, cultura, entretenimento, ficção, desporto, etc. Se nos limitarmos a este voo por cima, não encontramos grandes modificações. Em todo o caso, se detalharmos mais a programação é possível encontrá-la. Se nós olharmos para a composição dos *talkshows* da manhã ou da tarde, da SIC e da TVI, veremos que há formatos, há rubricas internas que são inaceitáveis num operador público, em que se fala da vida privada das pessoas, se descrevem os últimos crimes mais propagados nos meios de comunicação social, etc. Apesar de tudo, existem diferenças que eu poderei classificar mais pelo facto da RTP não ir tão longe no aspeto negativo dos conteúdos, embora gostasse mais de estabelecer essa diferença dizendo que a RTP atinge uma qualidade ou atinge conteúdos com este interesse e com esta densificação, que os privados não atingem. O que eu posso dizer é que a RTP não é tão negativa como os outros o que enfim, é uma diferença, embora seja uma diferença pelo prisma negativo. De qualquer forma, eu acho que há uma diferença, apesar de tudo. (...) Estamos neste momento num período em que eu acredito que é a preocupação dos diretores de conteúdos da rádio e televisão pública de procurar uma maior diferenciação face aos operadores privados. Eu compreendo que não seja uma opção fácil. A RTP, em termos de audiência no conjunto de operadores a nível europeu, tem o seu canal principal com uma menor visibilidade, uma menor audiência e portanto, eu acredito e reconheço que a taxa de audiência da RTP é uma questão importante. Não é uma questão irrelevante. Os diretores de conteúdos quando referem a importância que tem aquele ou este formato, não devem ter em conta apenas, digamos, o seu retorno em matéria de audiências. Tem que ter a sua qualidade, digamos assim. Eu acho que o serviço público tem que ser eficiente, tem que ser eficaz

e para o ser, tem que ter audiência. Portanto, eu acredito que o programador da RTP1 tenha ou deva ter como preocupação não só a qualidade mínima, mas a diferenciação, o carácter distintivo, a diversidade, o atingir todos os públicos e não apenas o público com poder de compra maioritário, como é apanágio dos operadores comerciais que visam o público com poder de compra das grandes cidades, etc. O operador do serviço público deve ir a todos os públicos, mas tem que ter uma preocupação com o *share*. Se tiver um *share* muito baixo, qual é a importância, a relevância, o impacto e a influência do serviço público? Nenhuma ou pouca e portanto, isso é matéria de indubitável preocupação.

Considera que a RTP1 e a RTP2 deveriam ter um patamar mínimo de audiências?

É muito difícil dizer. Eu acho que deviam preocupar-se com um patamar mínimo de audiências. Agora, eu não sou capaz de lhe dizer quanto. Varia muito. Por exemplo, na Polónia, um professor polaco que nos visitou referiu que o canal 1 é o mais visível, é o maior canal da Polónia, mas o carácter distintivo em relação à oferta privada é nulo, reduzidíssimo. Portanto, não é satisfatório. O outro extremo também é preocupante. Se não ligarmos à audiência e virmos apenas o carácter distintivo, a qualidade, o contributo que dá para as pessoas é bom, mas se ninguém vê o canal, se ninguém vê aquela programação, qual é o impacto que tem? Estamos a pagar não sei quanto para ninguém ver nada? Não faz sentido. A articulação entre as duas situações é muito difícil. Aliás, a meu ver, na comunicação social o lugar mais difícil é o de diretor de conteúdos do canal 1 da RTP. O diretor de conteúdos da SIC, ou da TVI, tem que ver as audiências e o retorno publicitário que está associado quase diretamente, proporcionalmente, às audiências. Mas o diretor da RTP1 não tem que ver apenas as audiências. Tem que ver a diversidade, tem que ver a qualidade, o carácter distintivo e isso é mais complicado, sobretudo porque se procura muito a qualidade arrisca-se a ter audiências mais baixas. É o que vai acontecer agora na RTP1. A pouco e pouco vai entrando num domínio de carácter distintivo, de qualidade e vai baixar as audiências. Vamos ver até onde é que isso vai e que consequência é que vai ter.

Relativamente à presença da RTP na plataforma televisão digital terrestre. Tem alguma opinião formada sobre qual deverá ser o papel da RTP na TDT?

Tenho a opinião de que a oferta em Portugal de TDT é extremamente irrelevante. É baixíssima. A única coisa que existe que a distingue da restante oferta foi o canal Parlamento que, ainda por cima, o Parlamento não considera como televisão e que além disso, na minha opinião, muitas centenas de milhares de pessoas nem sequer sintonizam, nem sequer veem. Basta olhar para a experiência de vários países, por exemplo a Espanha e a Grã-Bretanha para se perceber que o canal de serviço público pode ter um papel muito relevante na oferta. Se entendermos o conceito de universalidade do ponto de vista de estar presente em todos os lares, então o operador público deveria ter um contributo grande na oferta da TDT. É claro que isto tudo tem várias consequências. Há o problema dos benefícios económicos que a RTP deixaria de ter, ou poderia deixar de ter se os canais Memória e Informação, por exemplo, ou outros deixassem de estar em exclusivo nas redes de cabo e passassem a estar também em aberto na TDT. Os operadores de distribuição queriam provavelmente financiar menos a distribuição e isso seria um primeiro problema financeiro para a RTP, embora haja quem defende que ninguém está a ver a NOS e a MEO a deixarem de ter a RTP Informação. Não sei se será assim. Depois há outra componente, que é a consequência que isso tem no mercado publicitário. Provavelmente esses canais aumentariam o mercado publicitário e isso teria consequências indiretas nos operadores privados da televisão SIC e TVI. Não só porque estes canais passariam a ter maior audiência e indiretamente, reduziriam a audiência e o retorno comercial da SIC e da TVI. É claro que se poderá optar por uma outra situação que era estes canais irem para a TDT, sem publicidade, o que era um avanço para esta questão e não penso que a publicidade da RTP Informação ou da RTP Memória sejam relevantes do ponto de vista do financiamento da RTP. Portanto, não seria difícil. Mas mesmo assim iriam buscar audiência, logo iriam espartilhar mais o mercado das audiências, com consequências indiretas para a SIC e TVI. Eu creio que esta questão deveria ser posta em conjunto, isto é, eu não creio que o dilema da TDT, nomeadamente com novos canais da RTP, possa ser separado da questão do financiamento da RTP. Ou seja, eu defendo a seguinte situação. O governo deveria estabelecer um acordo com os diferentes operadores no seguinte sentido: a RTP oferece mais canais na TDT e esses canais não têm

publicidade. A própria RTP1 deveria diminuir a publicidade. É claro que isso tem consequências financeiras para a RTP. A RTP diminuir a publicidade é indiretamente um apoio importante para a SIC e para a TVI e para os outros operadores privados. É um impulso ao mercado. Como é que isso seria financiado? A RTP com menos publicidade na RTP1 significaria se fosse sem publicidade, seria 18 milhões ou 20 milhões por ano. Como é que isso se compensaria? A meu ver, compensar-se-ia da forma como a anterior administração da RTP, não esta, pretendeu propor ao Governo, ou seja, a Contribuição para o Audiovisual deveria ter um ligeiro aumento, ou haver uma indemnização compensatória para o financiamento, por exemplo dos canais internacionais, coisa que acho difícil no quadro orçamental tão complexo que temos ou então, o aumento da CAV, com duas hipóteses. Hipótese A, aumento da CAV para todos os cidadãos, que também é complexo. É claro que um aumento de 18 milhões em 150 milhões, basta um aumento relativamente escasso de cinco por cento ou seis por cento para isso se resolver. Mas mesmo isso faria manchete em alguns jornais. Outra hipótese que também chegou a ser estudada pela Administração anterior, mas o governo não deu andamento e penso que é uma hipótese interessante, seria todas as empresas que têm um volume de negócios acima de x, não me lembro qual era a proposta, passam a pagar uma verba de Contribuição para o Audiovisual bem superior àquela que os cidadãos pagam. As contas estavam feitas e tinha um retorno significativo. De facto, eu percebo que um cidadão pague 2,65 euros por mês, agora já não percebo que uma grande empresa, (...) com um volume de negócios muito alto não possa pagar 100 euros por mês, ou coisa assim. Esta é uma outra solução.

Considera que a eliminação das indemnizações compensatórias foi um erro em termos de sustentabilidade financeira da RTP?

Não. Não acho que tenha sido um erro porque a experiência que eu tive enquanto governante e as experiências nos últimos anos demonstram que as indemnizações compensatórias são uma fonte de imprevisibilidade, de instabilidade e estão muito sujeitas, não direi a pressões do Governo, pressões indirectas, mas às conjunturas económicas. Era expectável que no momento em que o Estado, como aconteceu nos últimos anos, tinha que fazer um corte muito grande na despesa pública, era expectável que as primeiras vítimas, entre aspas, fossem as empresas que recebem as indemnizações compensatórias.

Portanto, a Contribuição para o Audiovisual, ainda que seja impopular e que seja paga por todos e não só por aqueles que pagam mais impostos, como é o caso das indemnizações compensatórias, mas ainda por cima no montante português, que é muito inferior ao montante médio europeu, no montante português é aceitável, é mais previsível e pode aumentar-se gradualmente. É claro que a experiência europeia demonstra que nos últimos anos, na maior parte dos países europeus, à medida que existe uma oferta mais vasta e que o serviço público vai diminuindo as audiências, os governos e os parlamentos têm tido medo de anualmente aumentar a Contribuição para o Audiovisual ou a taxa, mesmo que seja no valor da inflação. Isso causa problemas a muitos operadores públicos europeus. Mas é mais fácil e é mais razoável. Ao contrário de muitas pessoas que achavam o fim das indemnizações compensatórias um erro, eu achei que não. Achei correto, uma boa via de forma a garantir uma maior independência e maior estabilidade e previsibilidade para os administradores. Recordo-me, no meu tempo de governante do que aconteceu no primeiro ano. Lembro-me que a RTP pediu x. Eu disse isso ao ministro da tutela e o ministro da tutela, dias depois, disse que não conseguíamos x e tivemos de aceitar y das Finanças. No final do ano, foi z que recebemos. Fomos descendo e nem isso foi cumprido. Isso torna ingovernável uma empresa deste estilo.

Em termos conceptuais, qual é para si o modelo ideal de financiamento de um serviço público? A receita comercial deve fazer parte do modelo de financiamento do serviço público?

Em teoria, eu acho que não deve estar presente. É claro que eu não estou de acordo que se diga, quer dizer, eu não acredito que mesmo o diretor mais sensível às audiências se preocupe com as audiências por causa da publicidade. (...) Em Portugal é reduzido o impacto dos anúncios. A RTP tem menos audiência. Tem seis minutos e não doze. Eu não acredito que o Diretor de Informação diga «vamos ter este programa porque traz muitos anúncios». Não acredito nisso. Ele preocupa-se por causa do *share*. (...) A questão da publicidade comercial não é relevante. Do ponto de vista conceptual eu acho que a Contribuição para o Audiovisual deveria ser a única forma. Há depois outra questão. Se queremos e eu acho que é fundamental termos uma RTP que tem correspondentes no estrangeiro, que tenha canais com qualidade, que tenha uma presença nos Açores e na Madeira, que tenha RTP Internacional e RTP África, isso tudo são matérias que são caras, que vão para além do normal.

Eu percebo que às tantas, já não é mais possível pedir ao contribuinte, ao cidadão, que pague mais um pouco na sua Contribuição para o Audiovisual para financiar isto. Aceito que para coisas específicas como a RTP Internacional, o Arquivo da RTP, a RTP Memória, os canais regionais, etc., haja formas indiretas através de indemnizações compensatórias de financiamento, mas o essencial deve ser a Contribuição para o Audiovisual.

Falemos agora sobre o serviço público de rádio. Como sabe, estava prevista no Programa do XIX Governo Constitucional a introdução de publicidade comercial no serviço público de rádio. O novo ministro com a pasta da comunicação social, Miguel Poiares Maduro, deixou cair essa hipótese. Acha que seria um erro a introdução de publicidade comercial?

Completamente. Para já, indiretamente, era uma forma de dificultar a concorrência com os operadores privados, eles ficariam com menos publicidade. Numa fase crítica da economia das empresas de comunicação social como aquela que estamos a atravessar, por via da crise económica e dos novos *media*, estar a haver um novo *player* com impacto num serviço público é um erro terrível, não faz qualquer sentido. Eu acho compreensível que um governo hesite muito em acabar com a publicidade comercial na televisão pública. A tendência é para excluir a publicidade do serviço público e não para a incluir. Eu percebo que não se exclua de um momento para o outro na RTP1 mas, em contrapartida, inclui-la na rádio seria um disparate colossal. Ainda bem que não foi avante. Embora haja a meu ver, por vezes na Antena 1, não sei se no passado havia, por vezes formas indiretas de, não diria publicidade, mas de apoio a novos lançamentos.

É a figura de publicidade institucional que é interpretada de uma forma elástica.

Sim. Elástica. Demasiado elástica, a meu ver, por vezes. Não sei se isso agora continua. Houve uma altura no passado em que isso era muito frequente. Agora, creio que deve ter havido regras internas para ultrapassar isso. Não tenho memória de ouvir isso.

Na sua perspetiva, qual deverá ser o papel essencial das emissões internacionais de televisão e rádio?

Mais do que uma ligação às comunidades portuguesas que justifique que haja uma prioridade importante no nosso país às emissões internacionais, devem ser também formas não só de expansão da língua portuguesa nas emissões internacionais incluindo, por exemplo, a questão da RTP África, como também de projeção do país. Isso coloca depois problemas de independência. Se nós queremos ter uma RTP Internacional que seja um chamariz para as vantagens do turismo em Portugal, por exemplo, para a modernização da economia portuguesa, atrativo de novos investimentos estrangeiros, como acho legítimo que se pretenda. Isso coloca questões de independência perante o poder político que não devem ser sobrevalorizados, mas que não deixam de existir, sobretudo se até pensarmos que os emigrantes votam e que podem ser contagiados por propaganda política digamos pró-governamental, não com esse intuito diretamente, mas que acabe por resultar nisso por parte do operador de televisão. Portanto, deve ter esta vertente de ligação às comunidades portuguesas, de expansão da língua portuguesa em conjugação com os outros países lusófonos e de projeção de Portugal no mundo com interesse do ponto de vista económico. Para isso existe também a RTP África. A RTP África na sua intenção original era para ser um canal..., não um canal português para a lusofonia ou para os países africanos de língua oficial portuguesa, mas um canal da língua portuguesa. O propósito da RTP África, foi no meu tempo de governante que isso foi lançado, era claramente de obter o máximo de conteúdos das televisões dos países lusófonos. Mas rapidamente percebemos, por um lado, do desinteresse do Brasil no modelo, o de Angola também e os outros países que estavam interessados e que acolheram bem, até porque foi também uma forma de estabelecerem relações com a RTP e terem algum retorno de cooperação, os outros países não tinham conteúdos para oferecer. A RTP África tornou-se infelizmente, mas enfim, mesmo assim útil, uma expressão da televisão portuguesa para África. Grande parte dos contributos que ali estão são da RTP e não dos países africanos, como nós queríamos no início.

Qual deve ser o papel das emissões regionais da Madeira e dos Açores?

Creio que têm um papel importante e creio que esse papel só é completamente relevante se e quando começarem também no continente as emissões da RTP Açores e da RTP Madeira, não direi na oferta da TDT porque isso é mais difícil, mas sim nos operadores de distribuição. (...) Estamos a falar de duas realidades diferentes. Nos Açores há também uma questão de coesão e de relação inter-ilhas. Nos Açores existem pequenas ilhas. A RTP Açores é uma forma de uniformizar ou de dar uma informação recíproca. Estou convencido que não há condições para uma televisão privada nos Açores. Uma televisão comercial não teria sucesso e não teria capacidade para ter correspondentes nas diferentes ilhas e programas que têm em conta isso. É claro que não deve ser apenas essa a função da RTP Açores e Madeira. Deve ser também estreitar a relação com os açorianos e madeirenses no continente e os açorianos e madeirenses que são emigrantes, sobretudo nos Estados Unidos da América, nomeadamente, ou na Venezuela, no caso dos madeirenses. Deve ter também uma vertente de ligação às comunidades. A questão mais complexa é mais pela legitimidade. É saber quem deve financiar e qual é o papel dos Governos Regionais. Os Governos Regionais, em teoria, poderiam ter um contributo útil na gestão da empresa. Seria uma forma de a tornar mais próxima e gerida pelos açorianos e madeirenses. Mas, o reverso da medalha também existe. Não há nenhuma garantia que isso não transformasse a RTP Açores e a RTP Madeira numa expressão dos governos do momento, uma total dependência dos governos do momento.

O XIX Governo Constitucional, na pessoa do Ministro Miguel Poiares Maduro introduziu uma mudança substancial no modelo de governação da RTP com a criação do Conselho Geral Independente. Qual é a sua opinião sobre esta alteração do modelo de governação?

É uma opinião que não está completamente fechada. Eu creio que só daqui a algum tempo se poderão ver definitivamente as vantagens e inconvenientes deste modelo novo. No balanço que pode ser feito até agora eu diria que se pode identificar algumas vantagens, ou seja, há uma maior distância do poder político em relação à designação de administrações, aparentemente porque ela passa pelo Conselho Geral Independente e quanto mais distante for essa escolha melhor. O velho traumatismo da RTP de ter uma cadeia hierárquica de

controlo político – Governo, Administração e Direções de conteúdos –, está agora mais afastado porque existe um outro órgão intermédio. Isso é uma vantagem. Em todo o caso, o modelo que foi encontrado não corresponde totalmente a isto, por um lado, porque no Conselho Geral Independente estão duas pessoas designadas pelo Governo e essas duas participam na escolha de mais duas pessoas, podendo-se gerar ali uma maioria. Quando isto é discutido ocorre-me sempre aquilo que me foi garantido por uma pessoa bem informada nesta matéria: um dia a Administração da RTP estava para escolher o diretor de informação e houve um membro proeminente da administração que disse que «não pode ser esse porque me telefonou um dirigente muito relevante do PSD que disse que não era este mas aquele e portanto, vamos nomear aquele», e foi assim que foi feito. É claro que isto foi antes, creio eu, da questão do CGI ter sido formada. Portanto, há esta vantagem da independência, da distância. A desvantagem é que o facto de ser uma empresa de comunicação social, o poder político não pode esquecer-se que existe a RTP. O Governo tem que decidir o que é que vai propor ao Parlamento em matéria de Contribuição para o Audiovisual e isso implica avaliar a empresa, saber os custos que ela tem. Depois, o Governo é que estabelece com a empresa o contrato de concessão. Isso implica acompanhar não só a concretização do contrato de concessão no terreno, saber se está a ser cumprido, se não está a ser cumprido, como saber se o contrato de concessão se adequa. A televisão está em constante mutação com os novos *media*, com os novos formatos televisivos. O risco que o CGI traz é de o governo dizer «bem, isto agora é com o CGI, vou-me desinteressar e já não quero saber da RTP para nada». Isso também não pode ser. Toda a preocupação do Governo com a RTP é uma preocupação negativa que presume vontade de interferir nos conteúdos. Não! Por vezes é uma preocupação positiva. Saber se ela está a ser adequadamente financiada, ver se está a ser adequadamente modernizada, saber se ela está a ter a influência no estrangeiro, ou junto das comunidades, ou junto da população que é preciso ter. Há aqui vantagens e inconvenientes neste modelo que só ao fim de algum tempo poderão ser medidos. Mesmo assim, acho que o resultado final vai ser: há vantagens e inconvenientes. Poder-se-ia dizer «bom, mas não seria melhor se não tivessem sido o Governo e o Conselho de Opinião a escolher aquelas seis pessoas, mas sim uma outra forma qualquer? Seis ou até menos pessoas sendo só o Conselho de Opinião a escolher? Há várias formas possíveis de aperfeiçoar este modelo,

se é que o modelo vai ter sucesso, ser consagrado no futuro. Creio que só o futuro o dirá.

Não tem receio que possam existir zonas de conflito positivo de competências entre o CGI e a ERC?

Não creio. A RTP tem formas de escrutínio muito diversificadas, desde o Conselho de Opinião, os Provedores, o Conselho de Redação. Deveria ter, mas não tem, um livro de estilo interno que condicionasse também alguns formatos e alguns modelos. Penso que isso agora está a ser pensado, segundo ouvi.

Um código de ética.

Um código de ética. Não creio que haja zonas de conflito evidente entre a CGI e a ERC. A ERC tem anualmente que se debruçar sobre o cumprimento de uma série de questões, desde o pluralismo até à questão da música portuguesa, das acessibilidades, a produção europeia, a produção independente e a produção recente. Tudo isso são obrigações que a ERC tem. Depois há matérias que são mais do CGI e menos da ERC. De qualquer forma a ERC, para além deste acompanhamento normal age mais sobre o impulso externo, ou seja, só se houver uma situação muito controvertida é que a ERC abre oficialmente um procedimento. Temos uma outra forma de escrutínio que não é irrelevante: o direito de veto sobre os diretores de conteúdos, que é uma forma de escrutínio importante embora seja, digamos, é muito difícil a ERC dizer esse não. À partida tudo se conjuga para que nós nos inclinemos para dar esse benefício de dúvida, embora o facto de existir esta norma tem uma consequência indireta positiva é o da RTP dizer «bem, nós não podemos pôr aqui um claro militante partidário sem qualidade para ser diretor de informação porque isto não passa na ERC». Portanto, desde logo à partida isso já passou por um escrutínio feito pela própria entidade que designa. (...) Em geral, eu creio que nos últimos anos a fama da RTP ser um porta-voz do governo do momento desapareceu. Acho que a RTP há mais de vinte anos que não é assim. Há mais de vinte anos não direi, mas já não é assim há muito tempo. É claro que a principal razão para não ser assim é por causa da concorrência, porque está sujeito a um escrutínio, tem a concorrência com a SIC e com a TVI, com as rádios e com os jornais. Todos já perceberam provavelmente que (...) controlar completamente os conteúdos de um operador de televisão como a RTP tem

uma carga mais negativa, quando isso é descoberto, do que positiva, pelo facto de esse controlo ser exercido no dia-a-dia. Não tem influência nenhuma e a carga negativa disso, quando é denunciado, é muito superior.

Francisco Pinto Balsemão

Entrevista efetuada no dia 8 de junho de 2015 – Excertos

«Sempre defendi, e tenho isso publicado em vários sítios, que, para mim, o ideal é o sistema norte-americano. [...] Sempre defendi que este era o grande sistema: um canal de serviço público, de *public broadcasting service*, com programação própria e cobrindo um conjunto de assuntos e de programação televisiva que normalmente as estações privadas, não gosto de dizer comerciais, não cobrem. Isso, na Europa, revelou-se impossível. Porquê? Porque havia um monopólio do serviço público à europeia, e os governos não quiseram abrir mão do instrumento de poder que eventualmente esses serviços públicos representavam.»

«Tendo em conta a realidade nacional, a minha posição sempre foi a de que deveria haver dois canais privados, privatizando-se um dos dois canais da RTP.»

«[...] continuo a achar que, quanto à televisão, um canal de serviço público, financiado eventualmente pela contribuição para o audiovisual, talvez de valor inferior àquele que é pago agora, serviria e chegaria perfeitamente para aquilo que deve ser ou pode ser o serviço público.»

«Temos estado sujeitos quer às ambições das administrações da RTP, quer ao apoio que os governos de um lado e do outro, e aí não há uma grande diferença, dão para que a RTP seja mais um canal competitivo.»

«É uma questão de poder e, através dele, tentar travar os “concorrentes”».

«Lembro-me, agora não vou dizer quem foi, de um ministro, que tinha a pasta da comunicação social na altura, e me dizia: “eu na minha televisão faço isto e o senhor, na sua, o que é que faz?”. A RTP era dele. É uma maneira de falar, mas não deixa de ser curioso.»

Na sua perspetiva, e tendo em consideração o atual contexto de mercado, justifica-se a existência do serviço público de rádio e televisão em Portugal?

Acho que isso não pode ser analisado assim, caindo de paraquedas sobre a situação atual. Há todo um historial europeu e português que não pode ser ignorado. Sempre defendi, e tenho isso publicado em vários sítios, que, para mim, o ideal é o sistema norte-americano. Nos EUA, existe um serviço público que resulta, em grande parte, da participação voluntária das pessoas, empresas, associações ou fundações que querem ter esse serviço público, e, por isso e para isso, pagam uma determinada quantia todos os anos ou meses, o que é também muito apoiado por um sistema fiscal em que esses contribuintes voluntários recebem benefícios fiscais. Há, portanto, uma parte que é financiada pela sociedade civil. O Estado, quer a nível dos Estados Federados quer a nível do Estado Central, só entra com uma parte relativamente reduzida. Sempre defendi que este era o grande sistema: um canal de serviço público, de *public broadcasting service*, com programação própria e cobrindo um conjunto de assuntos e de programação televisiva que normalmente as estações privadas, não gosto de dizer comerciais, não cobrem. Isso, na Europa, revelou-se impossível. Porquê? Porque havia um monopólio do serviço público à europeia, e os governos não quiseram abrir mão do instrumento de poder que eventualmente esses serviços públicos representavam. As soluções europeias foram divergentes, mas centraram-se, mesmo com o fim do monopólio, na manutenção do serviço público. Aí, surgiram também opções diferentes: uma delas, por exemplo, é a da BBC em que há uma taxa paga pelo contribuinte parecida com a nossa, mas em que não existe publicidade. Na maior parte dos outros casos isso não aconteceu e, como sabe, isso provocou, desde o princípio, uma concorrência que, quanto a mim, perverte o sentido do que deveria ser o serviço público. No caso português, fomos dos últimos, nos anos 90, a abrir à televisão privada. Tendo em conta a realidade nacional, a minha posição sempre foi a de que deveria haver dois canais privados, privatizando-se um dos dois canais da RTP. Isso não foi aceite, mantiveram-se os dois

canais da RTP e apareceram dois canais privados com todas as peripécias que aconteceram à TVI e com a evolução que se conhece da SIC. Surgiu depois a hipótese de haver canais no cabo e aí, a RTP, à semelhança de outros serviços públicos na Europa, quis evoluir para ter mais canais, e conseguiu. Lembro-me do Professor Augusto Santos Silva, quando era ministro com o pelouro da comunicação social, dizer que resolvia a questão da ocupação do espectro sobrando a RTP todos os canais que estavam disponíveis naquela altura. Era portanto essa a missão e a visão prevalecente do serviço público de televisão, que não desapareceu completamente, porque ainda agora foi anunciado pela nova administração da RTP que, além de pensar fazer canais *online* infantil e musical, quer transmitir a RTP3 e a RTP Memória no *free to air* da TDT. E, mais do que isso, o que se notou foi que as estações de um serviço público de televisão – algumas, aliás, de televisão e de rádio – quiseram e querem ser empresas de meios de comunicação, de todos os meios de comunicação. Já não falo de terem revistas e jornais, como a própria RTP teve, e depois abdicou, mas da obsessão de que têm de estar na Internet e em todas as novas tecnologias, de modo permanente. Não vejo a coisa assim, penso que deveriam circunscrever-se essencialmente à televisão e à rádio, por razões muito parecidas, históricas e técnicas, e continuo a achar que, quanto à televisão, um canal de serviço público, financiado eventualmente pela contribuição para o audiovisual, talvez de valor inferior àquele que é pago agora, serviria e chegaria perfeitamente para aquilo que deve ser ou pode ser o serviço público. Não é isso que tem acontecido. Temos estado sujeitos quer às ambições das administrações da RTP, quer ao apoio que os governos de um lado e do outro, e aí não há uma grande diferença, dão para que a RTP seja mais um canal competitivo. Se for ver a programação atual da RTP, os programas da manhã são iguais aos programas da manhã, e os programas da tarde são também iguais aos programas da tarde. Às sete da tarde tem o Preço Certo, que não se pode dizer que seja serviço público, e depois à noite tem novelas ou similares. O facto de não prescindirem do futebol é outro sintoma de que a tal diferença que o serviço público poderia ter não se verifica. As origens históricas, que não permitem o meu modelo de *Public Broadcasting Service*, e a manutenção da publicidade pervertem, portanto, em minha opinião, o que julgo deveria ser o serviço público. Houve aquele acordo de Co-Regulação, em 21 de agosto de 2003, no tempo do ministro Nuno Morais Sarmiento, e que parecia apontar para uma evolução positiva. Foi uma tentativa de pelo menos

encontrar uma solução para limitar a publicidade na RTP1, a seis minutos por hora, existindo uma adenda ao protocolo em que se previa quatro minutos e trinta segundos, hipótese que parece estar enterrada, embora não devesse. E depois houve todas as motivações de privatização, sem ter em conta o mercado. Mercado que, entretanto, com a crise caiu, baixou drasticamente. Ainda não recuperámos, de maneira nenhuma, os montantes investidos em publicidade que existiam em 2006, 2007 e 2008. E entretanto, apareceram outros concorrentes que, em termos da publicidade e tempo de audiência, são fortíssimos, geridos por multinacionais globais: estou a falar da Google, por um lado, e das redes sociais, por outro. O panorama alterou-se, o que nos leva como empresas a pôr em causa, ou pelo menos a equacionar maneiras de, através de produção própria, podermos vender os nossos conteúdos, não apenas em programação linear mas em programação que as pessoas possam utilizar quando queiram. E também nos leva a uma luta contra a pirataria, contra o roubo dos direitos de autor que acontece a toda a hora, quer por parte de privados, quer por parte de estados piratas, quer por parte dos próprios agregadores de conteúdos. É mais uma razão para se equacionar ainda com mais cuidado e quanto a mim, cada vez mais optando por uma programação alternativa e sem publicidade, sobre o papel do serviço público, admitindo que pela tradição europeia e pelo histórico, o serviço público se manterá.

Pelas suas palavras depreendo que é frontalmente contra a existência de financiamento do serviço público através de receitas publicitárias.

Eu sou contra, mas reconheço que isso não tem sido fácil. Acho que é uma luta que nós não podemos abandonar, embora também esteja consciente das consequências que isso encerra, sobretudo quando não há dinheiro e o serviço público continua a gastar um dinheirão com o futebol e com outras loucuras em que se mete.

A atual administração da RTP referiu que a partir do momento em que a concessionária do serviço público não tem indemnizações compensatórias e o seu financiamento provém da Contribuição para o Audiovisual e da captação de receitas comerciais, terá necessariamente que ter uma programação que gere audiências. Não estaremos, assim, perante um paradoxo do serviço público?

Sim, isso é um paradoxo. Por isso é que eu penso que dentro do modelo europeu, a BBC é um modelo que faz muito mais sentido.

No que concerne a expansão da oferta temática do serviço público na plataforma da Televisão Digital Terrestre, as últimas afirmações do Ministro Poiares Maduro apontam para uma direção mais conservadora, no sentido de não querer que a RTP tenha uma presença demasiado forte na TDT, suscetível de incorrer em concorrência desleal com os operadores privados.

Sim, e sobretudo para quê gastar dinheiro? Há três canais de notícias, porque é que a RTP há de ter um canal de notícias se já há dois que até são bons e que disputam a liderança nessa faixa do mercado.

Na sua perspetiva, faz sentido que a RTP tenha um canal temático informativo?

Não faz muito sentido. Para quê? Aliás, o canal nasceu assim um pouco pela porta do fundo. Era um canal do Porto, regional, e de repente, com algum beneplácito da ERC, o Estado permitiu uma coisa que quanto a mim não era claramente legal. O governo fechou os olhos, e o Regulador também. Acho que a televisão linear ainda tem muito tempo à sua frente, aliás basta ver o próprio caso dos Estados Unidos, com um mercado muito mais avançado que o nosso, com a Netflix e outros serviços que estão a ter um papel muito importante. Apesar de tudo, a televisão linear continua a ter um papel preponderante. Uma boa parte daquilo que a Netflix vende são conteúdos que aparecem, primeiro ou ao mesmo tempo, nos canais normais, nos canais lineares. Agora, em Portugal, parece haver uma tendência ou uma tentação permanente de nos complicar a vida com os seus dois reguladores: a ANACOM e a ERC, mais a Comissão Nacional de Eleições para os períodos eleitorais, além da Autoridade da Concorrência. Já vamos em quatro, mas há dois que têm a ver diretamente connosco. Temos ainda a legislação, estando agora a ser revisto

o código da publicidade para limitar e dificultar os anúncios, quando a publicidade é também uma forma de informação, comercial é certo, mas é uma forma de informação para as pessoas saberem o que existe no mercado e para fazerem as suas escolhas. Há uma tentação, uma tentativa permanente de fechar, apertar, castigar, punir. A recente lei da transparência da propriedade, por exemplo. Eu acho muito bem que haja transparência mas não venham obrigar empresas de *media*, como a nossa, que estão na bolsa e com as suas ações a ser transacionadas, a dizer qual é o detentor final de um acionista que aparece como um Fundo, com a sede nas Ilhas Cayman. É impossível! Portanto, há decisões e estratégias de poder político que parecem construídas para dificultar a missão dos *media*, em democracia. Isto numa ocasião em que os *media* de qualidade, independentes, profissionais são cada vez mais necessários para separar o trigo do joio, porque cada vez há mais pseudo-informação. Eu cito muitas vezes o próprio Eric Schmidt [Presidente Executivo da Google] que disse, já há alguns anos, que «a Internet se estava a transformar numa lixeira» e que os *media* servem para selecionar, para hierarquizar, para averiguar, para divulgar opiniões e devem fazer isso com critérios deontológicos e sujeitar-se a sanções em caso de incumprimento. Daí a responsabilidade editorial. Por outro lado, os *media*, com a dispersão de poderes cada vez mais fortes que não são democraticamente designados, e que os poderes democraticamente designados não conseguem controlar, também funcionam um pouco como legitimadores desses poderes porque todos os dias os interrogam, quer o poder económico, o poder desportivo, o poder cultural, ou o poder sindical. Numa fase em que a democracia está debilitada, parece que os governos democráticos, não falo só do português, estão empenhados em enfraquecer aquilo que eles chamam o poder dos *media*, porque acham que os *media* estão sempre contra eles, o que é uma ilusão ou uma mania da perseguição mas, como sabe, acontece. Eu próprio, quando fui poder e o meu jornal, o *Expresso*, me atacava, sentia isso. Só que aí tive que ser coerente, e fui, com aquilo que sempre defendi: que os *media* eram independentes do poder económico e do poder político. Sendo eu, na altura, poder político e também poder económico, concretamente na empresa proprietária do jornal *Expresso*, não podia cair em contradição, mas também me senti por vezes injustamente tratado. Agora, isso não pode implicar que se crie legislação que cada vez dificulte mais o papel dos *media*, quando estes deviam ser libertados e apoiados para poder exercer as funções que acabei de referir, quer na triagem que serve para a

democracia ser mais clara e funcionar melhor, quer na própria legitimação de poderes que não são legitimáveis pelo voto popular.

Relativamente ao papel do serviço público no contexto do mercado dos *media*, parece que os partidos políticos de centro direita, quando estão a exercer o poder executivo, já não são tão pró-mercado quanto o são enquanto oposição.

Sim, se entendermos pró-mercado no sentido do serviço público não perturbar o mercado apoiado em financiamentos do Estado, e dessa forma fazer uma concorrência totalmente desleal.

Por que motivo é que isso acontece? Acha que a ideologia cede perante o pragmatismo do poder executivo?

Acho que a tentação de mandar nos *media* é muitas vezes irresistível.

Então é uma questão de poder?

É uma questão de poder e, através dele, tentar travar os «concorrentes», ignorando uma concorrência, que repito, é em grande parte desleal. Lembro-me, agora não vou dizer quem foi, de um ministro, que tinha a pasta da comunicação social na altura, e me dizia: «eu na minha televisão faço isto e o senhor, na sua, o que é que faz?». A RTP era dele. É uma maneira de falar, mas não deixa de ser curioso.

Qual é o seu entendimento sobre a mudança do modelo de governação da RTP sugerida pelo Ministro Miguel Poiares Maduro, em que aparece um novo órgão interno de *accountability*, o Conselho Geral Independente?

Em termos gerais, parece-me bem. Pelo menos o governo desliga-se de uma influência direta e parcial. É um modelo que se aproxima um pouco do da BBC. Não pode é acontecer que depois se passem três meses até o Conselho de Administração sair, e quem saia diga mal, essas coisas é que normalmente desequilibram e estragam qualquer sistema.

Regressando ao tema da TDT, e acreditando que algures no tempo os decisores políticos e as entidades reguladoras terão que se sentar à mesa e decidir um novo modelo para a plataforma, qual deverá ser o papel do serviço público?

A TDT demorou tanto tempo, atrasou-se tanto, que quando foi implantada já estava obsoleta. Além disso, há a questão da HD e do que ela, a alta definição, necessita ocupar em termos de espectro. Penso que isso é prioridade: qualquer *Multiplexer* que exista deve ser posto ao serviço da alta definição, onde estamos empenhados e a investir. Se não, o que acontece é que, quando tivermos a alta definição, generalizada e implementada, esta estará ultrapassada, como já está a sê-lo com o 4D. Por outro lado, o esquema inicial da TDT era mais equilibrado. Havia uma parte paga e uma parte gratuita. Depois, foram as vicissitudes dos concursos. Quem ganhou, que foi a PT, acabou por desistir da parte paga. Ficou um vazio e isso desequilibrou o sistema à nascença. Nós, por exemplo, estaríamos interessados em colaborar com quem ficasse, com a parte paga, comercializando conteúdos, etc. E isso prejudicou o que tínhamos planeado em termos de receitas. A rentabilidade das empresas de *media* – agora não falo só do jornalismo, falo também da produção de entretenimento, de ficção, etc., – vai depender cada vez mais da produção de conteúdos próprios que possam colocar, seja na televisão linear, própria ou alheia, seja nos canais pagos distribuídos via cabo, satélite ou Internet. Nós também vendemos conteúdos para outras televisões, na América Latina, em África, etc. Temos de ter, cada vez mais, conteúdos próprios e colocá-los de acordo com as possibilidades que as novas tecnologias nos concedem. Temos de as aproveitar. É ainda necessário buscar a publicidade adequada para essas novas plataformas, uma vez não ser o mesmo tipo de publicidade de massa da televisão linear. A nível europeu, os governos e as instituições estações europeias deviam ter uma consciência mais nítida disso, em vez de estarem a legislar e regulamentar sem parar. Mas a União Europeia parece comprazer-se com esse método, parece preferir burocratizar e dificultar a definir uma estratégia que estimule e proteja os criadores e criar condições políticas e legislativas para que esta possa ser executada.

No plano da regulação, a ERC tem competência legal para supervisionar o cumprimento do contrato de concessão do serviço público de rádio e de televisão.

Mas isso também pressupõe que haja um relatório anual, não é?

Uma auditoria anual *expost*, ou seja, é sempre algo que acontece depois do serviço público ter sido prestado.

Agora não sei como é que está, o que demonstra o pouco interesse existente pela eficácia prática desse relatório. Além disso, surgia com um atraso enorme.

A última auditoria reporta ao ano de 2012 [a 8 de junho de 2015].

Para que é que serve?

Essa é a questão que gostaria de lhe pôr, se pensa que o atual sistema de fiscalização do cumprimento da missão do serviço público é eficiente?

Não, não é.

Na sua perspetiva, o que é que poderia ser feito para melhorar este modelo de *accountability* do serviço público?

Penso que havendo um regulador que tem essa missão, esse regulador deveria funcionar com a rapidez e eficácia que se pede e exige a um órgão desse tipo. Se não funciona, que se tire daí as consequências.

José Eduardo Moniz

Entrevista efetuada no dia 9 de setembro de 2015 – Excertos

«Objetivamente a RTP está no mercado, a disputar audiências com a TVI e a SIC.»

«No essencial, a oferta da RTP confunde-se com a oferta da sua concorrência.»

«Aquilo que eu acho que merece reflexão é a lógica empedernida de só se admitir o serviço público executado por uma entidade pública, detida pelo Estado.»

«No estado em que está o mercado português, uma alteração do posicionamento da visão do Estado relativamente à prestação do serviço público de televisão permitiria, provavelmente, resolver o problema de todos os operadores que existem no mercado.»

«[...] eu acho que ela não devia ter publicidade. Se o Estado quer ter uma estação de televisão então assume que a vai pagar. E vai pagar dentro dos limites que pode. Ou então, faz uma outra coisa. Privatiza-a, total ou parcialmente.»

«Eu assisti a muitas reformas da RTP, a muitas reformas, e todas vieram dar ao mesmo e partiam todas, no essencial, de dois pontos fundamentais: o financiamento e a salvaguarda da independência da RTP. Esses eram os dois pontos nevrálgicos. Os pontos que normalmente provocavam a queda de

administrações, a queda de direções, nomeadamente as da informação e por arrastamento, as direções de programas. Estes são os pontos críticos.»

«A conceção do serviço público dos anos cinquenta não pode ser a conceção do serviço público que tínhamos há 20 anos, dez anos atrás, e mesmo há cinco anos atrás. O mundo mudou, tudo mudou. A realidade portuguesa alterou-se profundamente nos últimos anos.»

No atual contexto concorrencial do mercado dos *media*, com uma oferta diversificada de conteúdos em diferentes plataformas, pergunto-lhe se se justifica a existência do serviço público de rádio e televisão?

É difícil responder à sua questão, sobretudo se olharmos para a evolução tecnológica que tem havido no mundo inteiro, e aquilo que essa evolução tecnológica tem para dizer. O que sei, é que não se pode olhar para o serviço público de rádio e televisão da mesma maneira como se olhava há cinquenta anos. O grande problema das discussões que se fazem sobre o serviço público em Portugal é que permanece com uma visão imobilista de todo o sistema. E este é que é o problema de fundo, do meu ponto de vista. Assistimos à sustentação de teses que são típicas daquilo que se ouvia nos anos 50 e 60 quando a televisão arrancou, quando só se tinha um canal de televisão, quando se entendia que era necessário fazer chegar às populações determinado tipo de entretenimento, quando precisávamos de abrir os olhos das pessoas para o mundo. Ora, esse tempo passou. Aquilo que desde há muitos anos vem acontecendo é que os portugueses, tal como os cidadãos do mundo inteiro têm à sua disposição formas de acesso à cultura, à informação e ao entretenimento que são manifestamente distintas daquelas que tínhamos nessa época, há 50 anos. Isso significa que deveríamos ajustar as nossas conceções do que é o serviço público a uma realidade nova, e isso até agora não aconteceu. Posso falar da minha experiência pessoal, enquanto estive na RTP. Estive com muito orgulho cerca de 17 ou 18 anos nessa empresa. Exerci diversas funções desde repórter, apresentador, diretor-geral, etc. Havia sempre um grande conflito entre o que estava escrito no contrato de serviço público, que era a carta dos fundamentos da empresa, e aquilo que era a realidade com que a empresa se via confrontada. Hoje em dia, tal como vejo estas coisas, eu tenho muita dificuldade em reconhecer que o edifício jurídico e empresarial em que assenta a RTP e o grupo RTP no seu

conjunto, se mantenha na forma como está. Há vários modelos possíveis, mas a minha dificuldade maior reside do facto de eu entender que o papel do Estado enquanto detentor de órgãos de comunicação social, ou enquanto moderador do sistema, de entidade moderadora do sistema, deve acima de tudo ser uma função reguladora, mais do que outra coisa qualquer. A mim não me repugna a existência da RTP, pelo contrário. Acho que a RTP tem razão de existir, de acordo com aquilo que vier a ser o enquadramento mais consentâneo com a situação que nós enfrentamos hoje. Eu assisti a muitas reformas da RTP, a muitas reformas, e todas vieram dar ao mesmo e partiam todas, no essencial, de dois pontos fundamentais: o financiamento e a salvaguarda da independência da RTP. Esses eram os dois pontos nevrálgicos. Os pontos que normalmente provocavam a queda de administrações, a queda de direcções, nomeadamente as da informação e por arrastamento, as direcções de programas. Estes são os pontos críticos. Após o 25 de Abril, nos primeiros governos da democracia, a RTP era vista como uma extensão do aparelho de Estado. Aliás, nem sequer era uma extensão, era aparelho de Estado. Servia para atingir determinados objetivos e isso, sob a capa de se ter de oferecer um determinado tipo de programação às pessoas. A verdade é que se pretendia um certo dirigismo cultural e dirigismo informativo. No essencial era isto. Um ilustre presidente da RTP, há uns anos atrás, dizia alto e a bom som que a RTP era uma extensão do aparelho ideológico do Estado. Salvo erro, foi o Dr. Victor da Cunha Rego, que era um notável intelectual, um democrata que temos que elogiar por tudo aquilo que fez e com quem eu tive a oportunidade de conviver ainda mas que, obviamente, diz tudo sobre o que foi a percepção inicial, mesmo no início da democracia portuguesa, a visão que existia para a RTP. Tudo isto começou a alterar-se um pouco a partir dos meados dos anos oitenta, em que entrou uma nova geração na televisão da altura. Entraram novos profissionais do jornalismo, novos realizadores. Enfim, gente com formação distinta daquela que existia anteriormente. Gente que, com a abertura da democracia, também se interrogava sobre os modelos organizativos e os modelos de gestão, bem como sobre as opções de programação que se faziam, quer fosse de programação *stricto sensu*, quer programação no que diz respeito à oferta de conteúdos informativos e sobretudo, à forma como eles eram orientados. Eu passei muito por isso, por várias fases. Muitas vezes fui louvado por estar a abrir caminhos, e muitas vezes fui criticado precisamente por se pensar o contrário. Por se pensar que eu estava ao serviço de alguém, de forças políticas

que transitoriamente ocupavam o poder. Sim, porque o poder é sempre ocupado de forma transitória em democracia. É preciso ter consciência disso. [...] Os políticos têm uma visão mais redutora e que entra muitas vezes em choque com aqueles que são os profissionais do meio.

A propósito do choque que referiu existir, entre a visão dos políticos para o serviço público e o entendimento dos profissionais do meio, pergunto-lhe se o serviço público em Portugal terá que ser sempre prestado pela RTP?

Eu acho que vivemos todos um tremendo equívoco. Como disse no início, a conceção do serviço público dos anos cinquenta não pode ser a conceção do serviço público que tínhamos há 20 anos, dez anos atrás, e mesmo há cinco anos atrás. O mundo mudou, tudo mudou. A realidade portuguesa alterou-se profundamente nos últimos anos. Nós já vimos de tudo. Se quisermos ser sérios e olharmos para o que acontece em Portugal em matéria de televisão, desde que se verificou a entrada da televisão privada, é evidente que todo o enquadramento em que nós funcionámos devia logo aí ter sido revisto. Nós temos um mercado muito pequeno. Nós somos dez milhões de pessoas, não somos mais do que isso. Freqüentadores religiosos de televisão são quatro milhões e pouco. Temos um mercado que, nos dias de hoje, vale menos 50% do que valia há cinco anos atrás, o que é dramático para quem está neste meio. E aquilo a que nós assistimos é o Estado impávido e sereno perante esta situação. O que é faz? Nada, ou pouco. Dir-lhe-ei, o não fazer nada nas atuais circunstâncias, em termos editoriais, é altamente positivo. É deixar que a empresa atue de acordo com os seus critérios. É ótimo que assim seja.

Nesse particular, a independência do serviço público, considera interessante a recente alteração do modelo de governação da RTP?

Em relação à independência da empresa, independência editorial e independência programática, sim. No que respeita ao modelo empresarial, e no que respeita a regulação do mercado, eu acho que é a maior das confusões, com toda a honestidade. Por princípio, eu acho que o Estado não tem vocação para ser dono de nada. Acho que o Estado deve assegurar alguns serviços básicos para as populações e sinceramente, não considero que no enquadramento atual a televisão, tal como a conhecemos, ou tal como ela se projeta nos dias de hoje seja um serviço básico, uma necessidade básica. Se é

uma necessidade básica, o Estado tem muitas formas de assegurar isso, sem ser ele próprio detentor de uma estação de televisão. O Estado pode financiar o acesso aos canais de cabo, pode financiar o acesso a antenas, pode adotar vários procedimentos para atingir esse objetivo. Aquilo que eu acho que merece reflexão é a lógica empedernida de só se admitir o serviço público executado por uma entidade pública, detida pelo Estado.

Na sua perspetiva, o conceito de serviço público não tem que se confundir com o serviço prestado pelo Estado?

Exatamente. Por princípio, eu não vou estar contra o Estado ter uma estação de televisão, ser proprietário de uma estação de televisão. O que eu não posso conceber é que o serviço público só seja prestado por uma entidade detida pelo Estado. Este é que é o ponto. Eu acho que só faz sentido ter uma entidade detida pelo Estado a fazer esse trabalho, digamos assim, se ela conseguir transformar-se numa referência do mercado. Uma referência de qualidade, uma referência de oportunidades para novos talentos, uma referência de competência na sua essência que sejam uma espécie de farol para todo o mercado, e em função do qual todo o mercado se organize. Ora, nós não temos essa situação em Portugal. Nós temos uma situação em que a maior parte da criatividade, o espírito de iniciativa em termos maioritários surge do lado da iniciativa privada e não do lado do Estado.

Segundo depreendo das suas palavras, hoje não se consegue identificar um carácter distintivo da RTP face à oferta da iniciativa privada.

É óbvio que não. É evidente que nós podemos dizer que a RTP tem um cariz informativo diferente, os seus jornais só têm uma hora, tem programas de debate que as outras não têm, tem um determinado tipo de conteúdos que não estão nas outras. Mas a verdade é que isso é, do meu ponto de vista, muito pouco. No essencial, a oferta da RTP confunde-se com a oferta da sua concorrência. Se nós abrirmos a emissão às oito da manhã, ou às sete da manhã, vemos que há conteúdos informativos nas três estações. Se abrirmos a televisão às dez da manhã, vemos que há programas de estúdio nas três. Se abrirmos a televisão às duas da tarde, vemos que há programas, *talk-shows* espalhados por toda a tarde. A partir das seis começa a surgir alguma diferenciação, porque há um conteúdo informativo às seis da tarde e depois há um concurso às sete horas. Bom, dir-me-á você: Mas será que a RTP está

proibida de ter um concurso na sua grelha? Eu acho que não. Agora, temos é que acabar com estes equívocos. A definição do serviço público por definição é uma coisa altamente complexa, e nunca ninguém vai conseguir definir. Você tem uma opinião, eu tenho outra. Se chamarmos aqui dez pessoas, nenhuma vai coincidir. Se fizer um inquérito, todas vão dizer que a programação ideal de uma estação de televisão será ter teatro, ter ópera. Mas, se der essa oferta, as pessoas não veem. Nós sabemos isso porque fizemos muitos levantamentos, muitos inquéritos ao longo da vida e fomos tendo a percepção daquilo que são as preferências do telespectador. Mas você dir-me-á a seguir: as preferências dos telespectadores não têm que ser necessariamente aquilo que uma estação de serviço público tem de distinto. Claro, tem toda a razão. Mas serviço público sem público é um problema. Como é que se consegue cruzar as duas coisas, ou fazer confluí-las na mesma direção? É mais uma daquelas questões de um milhão de dólares. Em primeiro lugar, tendo disponibilidade para pensar, livres de amarras. Isto é, acho que as pessoas quando se sentam a uma mesa para refletirem sobre o serviço público de televisão não devem posicionar-se como sendo de esquerda, de direita, do centro, católicas, protestantes, hindus ou ser outra coisa qualquer. Acho que as pessoas têm que se despir dos seus preconceitos e olharem pragmaticamente para a realidade. E a realidade tem ditames aos quais nós não podemos fugir. Dir-me-ão: isso é o sentido prático levado ao extremo. É, mas sem isso não há solução. [...] Mais vale ter os pés assentes no chão e olhar para aquilo que a realidade nos permite ter. E aquilo que eu acho que nós devíamos procurar na sua essência, definir como sendo os objetivos do serviço público, no meu ponto de vista, seria: em primeiro lugar, em matéria de conteúdos, uma informação o mais rigorosa possível. Não vou falar de objetividade pois todos nós temos a nossa forma de ver a realidade, tentar ser o mais isento que pudermos e certamente qualquer bom profissional o faz. Temos que ser rigorosos no nosso trabalho. Depois, temos que ter uma enorme preocupação com aquilo que é a preservação daquilo que é nosso, ou a defesa daquilo que é nosso. E aquilo que é nosso tem a ver com o património, tem a ver com um conjunto de coisas. [...] Do património arquitetónico, património da cultura portuguesa, património musical, etc. Estou-lhe a falar de fazer isso de acordo com critérios que permitam que a população em geral se sinta disponível para ver. Eu tenho que ter uma capacidade de me dirigir às pessoas de forma acessível, independentemente da sua condição financeira, da sua cultura ou do seu grau de literacia. Acho isto tudo fundamental, e nós

muitas vezes não o sabemos fazer. Quando eu priorizo as coisas, priorizo sempre em primeiro lugar a informação, uma informação rigorosa. Em segundo, a dramaturgia de alta qualidade, o que não se confunde com a necessidade de fazer dramaturgia histórica. Do meu ponto de vista, não há lógica para ser só isso. E depois, o entretenimento que tenha a ver com aquilo que são as nossas raízes, mas sem nos afastarmos da realidade do mundo. E sobretudo, dando oportunidades a talento nosso, para despertar. Dir-me-á: isso, no essencial, qualquer programador quererá fazer, seja de uma televisão pública, seja de uma televisão privada, quer ter o melhor. Eu dir-lhe-ia que é verdade. Mas se eu hoje tivesse que pagar para a programação de serviço público, fosse ela eminentemente pública, detida pelo Estado, preocupar-me-ia em ter boa informação, preocupar-me-ia em ter bons documentários, procuraria ter boa dramaturgia. Essas seriam as questões essenciais. Deixei de fora a questão do desporto porque aí, onde eu acho que o Estado tem que funcionar é nas modalidades não profissionais, abrindo no entanto janelas para aquilo que hoje são chamadas as seleções nacionais, sejam de futebol, sejam do vólei, sejam do que for. Aquilo que é genuinamente identidade nossa. Isso, admito. Isto no caso de um operador detido pelo Estado. Se nós quisermos alargar um bocadinho o conceito, e indo ao encontro da pergunta que me fez à pouco – Mas tem quer obrigatoriamente uma entidade detida pelo Estado a fazer esse serviço? –, dir-lhe-ei que não. Tenho refletido muito sobre isso. E sobretudo, refleti bastante quando há pouco tempo atrás, há três ou quatro anos, se lançou a discussão sobre se a RTP deveria ser privatizada, total ou parcialmente. Eu não sou dogmático em relação a isso. No estado em que está o mercado português, uma alteração do posicionamento da visão do Estado relativamente à prestação do serviço público de televisão permitiria, provavelmente, resolver o problema de todos os operadores que existem no mercado. [...] A grande obrigação do Estado é a de garantir que o espectador tem acesso a boa informação, e quando falo em boa informação incluo aqui as tais notas documentais sobre o país, a presença de Portugal lá fora, a dramaturgia, a boa música, etc. Não há nada que impeça o Estado de celebrar com os operadores privados contratos que, por exemplo, obriguem os operadores privados, entre o período que vai das sete, oito da noite até à meia-noite, a terem uma ou duas horas de ficção com determinadas características, ou documentários com determinadas características. Isto não significa dirigismo cultural: adere quem quer, quem não quer não adere. Isto significaria que o Estado, que hoje

cobra 140 milhões de taxa de televisão através da EDP, poderia utilizar esse valor de forma diferente. Isto é, se o Estado tivesse porventura uma RTP mais pequena. Do ponto de vista da sua estrutura funcional, não há razão para uma SIC e uma TVI terem quinhentas pessoas a trabalhar, e a RTP ter mais de mil, e digo isto com muito respeito pelos trabalhadores que lá estão. Se eles lá estão é porque a estrutura da empresa assim o exige. Não estou a ser crítico por ser crítico. Eu acho que nós prestávamos um grande serviço ao país. Se nós olharmos para o mercado no seu conjunto, o que é que nós vemos? A RTP a ser financiada pelo Estado, totalmente, e vai ainda buscar mais cerca de trinta milhões ao mercado. Em primeiro lugar, eu acho que ela não devia ter publicidade. Se o Estado quer ter uma estação de televisão então assume que a vai pagar. E vai pagar dentro dos limites que pode. Ou então, faz uma outra coisa. Privatiza-a, total ou parcialmente e aí justificar-se-á, provavelmente, que haja um modelo semelhante [nota de transcrição: impercetível] em que há uma percentagem do mercado publicitário que continua a ser canalizada para lá. Mas mesmo nestas condições, tenho dúvidas se deveria ter acesso idêntico aos dos operadores privados.

Segundo depreendo das suas palavras, e a manter-se o atual cenário, ou seja, o serviço público detido integralmente pelo Estado, é da opinião que não deverá existir publicidade comercial no serviço público?

Sim, entendo isso. E acho que o Estado tem que ser muito mais apertado na malha da sua programação.

Essa sua afirmação conduz-nos a uma outra questão, que é a possibilidade inscrita no novo contrato de concessão da RTP aumentar a sua oferta televisiva temática. Qual é a sua sensibilidade sobre este tema?

Tudo depende daquilo que se passar com aquele que é o canal mãe, ou pai, conforme o quisermos designar. Porque a RTP Informação faz serviço público. Aquilo que mais justifica o serviço público de televisão em Portugal será porventura a informação. Porque genuinamente, povo informado é povo que sabe fazer opções. É um público que sabe quais os caminhos que quer seguir. A RTP Internacional é um grande serviço que se presta ao país. Já tenho dúvidas sobre a RTP África. Porquê uma RTP Internacional e uma RTP África? E porque não fazer canais sob o mesmo chapéu da RTP Internacional com configurações diferentes, como outros países fazem. Enfim, nós podíamos

discutir tudo isso. Podíamos discutir que vamos ter um canal dedicado às artes, porque aí sabemos que os canais privados de televisão não vão poder fazer isso. Ou um canal dedicado à educação. Aí sim, eu percebo o serviço público. A essência do serviço público deve ser encarada de forma diferente. Aquilo que é o objetivo do serviço público deve ser diferente. Não mais como uma televisão generalista que existe para competir com as outras, mas sim uma estação que é composta por um conjunto de canais, cada um com as suas missões específicas. É uma lógica um pouco distinta mas parece-me muito mais sustentável do ponto de vista da racionalidade, quer do ponto de vista intelectual, quer do negócio.

Fará sentido manter como objetivo para o serviço público atingir um determinado patamar de audiências?

Não há serviço público sem público. Eu acho que deveria ser feita uma discussão séria e despida de preconceitos ideológicos. Uma reflexão séria sobre isto conduzir-nos-á, provavelmente, à conclusão de que precisamos de ter um desenho de programação que as pessoas vejam, mas que é difícil de montar. Eu posso achar que o patamar de audiência que legitime ou que justifique a existência de um canal seja 15%, ou seja 20%, 25%, ou 10%. Mas como é que vamos aferir isso? Como? Qual é a unidade de medida? Eu não consigo perceber. Eu não tenho uma unidade de medida. Do lado dos privados eu consigo ter, porque eles têm que ter lógicas de audiência que deem sustentabilidade ao seu próprio modelo, que lhes permita ir ao mercado buscar receita. Neste caso, se ela for sustentada pelo Estado, qual é o modelo de aferição?

Já que a programação do serviço público tem que ter um carácter distintivo face à oferta dos privados, fará sentido sujeitar o serviço público ao mesmo método de medição de audiências?

Enquanto as regras do jogo forem estas, tem que ser assim. Não tem sentido ser de outra forma. Objetivamente a RTP está no mercado, a disputar audiências com a TVI e a SIC. A existir um canal público com a configuração atual, ele nunca deve deixar de ser objeto de medição. O que nós precisamos é de lutar para fazer desse canal público a tal referência do mercado que eu referi há pouco. Uma referência de interesse para o telespectador, uma referência de competência para os seus profissionais, uma referência no sentido de ser uma janela de oportunidade para muita gente. Se estou a enredar-me

nestas reflexões, que no fundo acabam por não conduzir a caminho nenhum, só abrem pistas, é porque tenho a noção que o consumo mudou. As pessoas não veem televisão hoje em dia como se via antigamente. Não veem! Não veem, ponto final parágrafo. A minha filha tem vinte anos e vê pouca televisão. Ela vê televisão no computador. O meu filho vê informação, vê futebol e vê cinema. Portanto, aquilo que é o conceito tradicional de visionamento de televisão, com a família toda sentada à volta, isso acabou. Isso acabou. Isso obriga-nos a refletir sobre a essência disto tudo. Eu acho que cabe ao Estado acima de tudo, e esse é que pode ser o grande papel do Estado nesta área, refletir sobre várias matérias, nomeadamente, como vai dar sustentabilidade àqueles que estão nesta aventura da televisão, sejam eles públicos ou privados, como é que vai dar sustentabilidade ao sistema. E penso nisso apenas por uma razão, porque se nós virmos desaparecer ou minguarem, em termos da sua dimensão e importância, os operadores que temos hoje, o que está a minguar é também a nossa capacidade de defesa do que são os nossos próprios valores. É isso que vai desaparecendo, porque nós vamos sendo invadidos por aquilo que vem de fora. Eu não tenho nada contra aquilo que vem de fora. Considero-me um cidadão do mundo, passo muito tempo lá fora e portanto, não tenho também qualquer preconceito a esse nível. Agora, acho que há patamares mínimos de salvaguarda daquilo que é nosso. Acho que nós devemos ajudar os empresários em Portugal. Devemos ajudar os empreendedores naquilo que eles têm de ideias novas para trazer para este mercado. Para seduzir o espectador, para que o espectador veja, assista e se interesse, porque hoje tudo é muito descartável. Nós hoje temos a atenção tão dispersa, as solicitações são tão grandes, que o que nós deveríamos estar a discutir não é o que se passa com o canal de serviço público RTP. O que nós deveríamos estar a discutir é como vamos sustentar o sistema de televisão, à luz desta realidade nova que estamos a enfrentar. E é isso que eu não estou a ver.

A propósito da sustentabilidade do sistema, pergunto-lhe qual é a sua perspectiva sobre o futuro da Televisão Digital Terrestre em Portugal e aí qual o papel a desempenhar pelo serviço público?

Se quer a minha opinião, eu acho que a TDT foi liquidada com um objetivo claro, foi o de permitir o crescimento da oferta de cabo, tal como a temos hoje. Se não fosse assim, provavelmente as coisas ter-se-iam passado de maneira diferente. O que é que vai sensibilizar o consumidor para abandonar

uma plataforma de cabo e aceitar uma oferta qualquer que o digital terrestre lhe faça? O que é que vai seduzi-lo? Ainda por cima numa altura em que nós sabemos que a Internet se está a substituir às próprias plataformas para chegar junto das pessoas.

E cerca de 85% dos lares tem acesso a televisão por subscrição, segundo a ANACOM.

Exatamente. Com uma percentagem tão esmagadora como essa, o que é que você acha que a televisão digital terrestre pode trazer? Houve no passado uma estratégia clara de esmagamento da televisão digital terrestre. Não posso afirmar que foi uma coisa premeditada porque, enfim, não tenho nenhuma prova e não gosto de fazer afirmações sem ter sustentação. Mas o resultado final foi esse, isto é, a forma como a televisão digital terrestre foi maltratada obviamente deu origem a este crescimento exponencial da televisão por cabo. Afeitou profundamente os próprios canais de televisão aberta e coloca-os numa situação de dependência à qual eles não podem estar sujeitos, e para a qual precisam de encontrar soluções rapidamente.

Por fim, uma última questão que se prende com as entidades que fiscalizam o cumprimento da missão de serviço público de rádio e televisão. Recentemente foi criado um novo órgão de supervisão da RTP, o Conselho Geral Independente. Considera que um dos problemas da RTP prende-se com o seu modelo de governação, ou será que o problema é outro?

Eu acho que o problema de fundo não se encontra aí. Eu costumo sempre dizer que todas as estruturas das empresas são boas, tudo depende das pessoas. O modelo organizacional é bom em função das pessoas que estão à frente desses projetos. Nesta situação concreta é a mesma coisa. Eu acho que o atual Conselho Geral Independente é um conjunto de pessoas que se juntam por ali, indicados por estes e indicados por aqueles. Supostamente são todos independentes. É algo que do meu ponto de vista acaba por servir para pouco, isto é, demite e nomeia os conselhos de administração, fiscaliza a ação do conselho de administração mas na prática, pode funcionar como um contrapoder dentro da própria empresa. Acho que as empresas funcionam bem quando têm gestões muito transparentes, muito lineares. As assembleias gerais fiscalizam a atuação das empresas anualmente, de x em x tempo. Eu acho

que uma empresa de serviço público não pode ser diferente das outras. Você dir-me-á: pois, mas aqui o dono é o Estado, portanto a Assembleia Geral seria o Estado. O Estado será suspeito nas nomeações que faz. É verdade. Este é o pecado original que nós nunca nos livraremos. Agora, tenho uma certeza absoluta: não é de uma combinação que resulte de propostas dos partidos que estão no parlamento, que nós vamos ter a solução ideal. Acho muito bem que saiam pessoas da sociedade civil, mas não um exército de gente. Acho que é muita gente na mesma sala com opiniões tão diferentes e com poucos profissionais da televisão. Parece-me que não é a solução.

José Luís Ramos Pinheiro

Entrevista efetuada no dia 26 de novembro de 2015 – Excertos

«Teoricamente, vejo que este serviço público até poderia ser concessionado a privados. No entanto, acho que precisávamos de um ambiente menos instável, quer do ponto de vista da evolução do negócio e tecnológico, quer do ponto de vista das razões razoáveis do funcionamento económico na sociedade portuguesa, porque não ultrapassamos ainda, neste momento, as dificuldades dos últimos anos e não sabemos bem o que o futuro nos reserva a esse nível.»

«Deve ser encontrado o mecanismo mais justo e mais adequado para financiar o que deve ser o serviço público, e se deixe a receita comercial ser disputada pelas rádios privadas, pelas televisões privadas e pelos meios de comunicação social privados. Isto implica, provavelmente, uma adequação da empresa, ou das empresas que prestam o serviço público às finalidades.»

«O Estado tem que ter uma responsabilização clara. Se é o ministro da tutela, ele deve exercer essas funções de uma forma absolutamente clara e assumindo as suas responsabilidades. Como digo, não governamentalizando o serviço público e de preferência que essa atuação se baseie numa clara definição e identificação daquilo que é o serviço público. Depois, cabe ao governo do momento assumir as responsabilidades daquilo que adotar, sem as endossar a um Conselho Geral Independente, que tem o poder que tem e que nunca é comparável com o poder de um Governo, que deriva da Assembleia da República e que funciona de acordo com as regras Constitucionais do país.»

«Efetivamente, a RTP pertence ao Estado, e o Estado tem que se responsabilizar de uma forma clara por aquilo que é a RTP.»

No atual contexto do mercado dos *media*, em que existe uma pluralidade de oferta de serviços de programas, considera que se justifica a existência de um serviço público de rádio e televisão?

Acho que é válida essa ideia. Mas (...) não sei como é que no futuro se vai olhar para o passado, e dizer que havia um tempo em que se achava que o Estado devia dar rádio e televisão às pessoas. Provavelmente, isso irá acontecer mas a nós não nos cabe perscrutar o futuro, mas sim perceber o que é o presente, a evolução próxima das coisas. No atual quadro, como eu vejo a comunicação hoje em dia, com essa pluralidade mas também pulverizada num conjunto de manifestações de comunicação que não são apenas empresariais, são muitas vezes individuais ou de grupos, que normalmente não acharíamos que acedessem à comunicação com algum fluxo significativo nas sociedades. É precisamente neste quadro, que eu acho que se justifica haver um serviço público de rádio e televisão. Outra coisa, é saber que serviço público é esse. A noção de serviço público é uma daquelas áreas em que os portugueses nunca se entendem, e anda sempre a mudar ao sabor das marés. Esse é um dos problemas estruturais do serviço público de rádio e televisão em Portugal. Saber se tem, ou não, que ser prestado pela empresa RTP, ou se o serviço público de rádio e televisão prestado pela RTP pode de alguma forma conviver com outras manifestações de serviço público, algo que no fundo, na prática, já é capaz de estar a acontecer.

Depreendo das suas palavras que o serviço público poderia também ser prestado por entidades privadas. Ou seja, o serviço público não tem que ser prestado necessariamente por uma empresa detida pelo Estado.

Não necessariamente. Embora, eu não veja neste momento, em que os *media* estão a passar por duas crises em Portugal – uma crise que é aquela que deriva da transformação, que é uma oportunidade, uma evolução que é tecnológica mas que eu gosto de ver como cultural, porque no fundo é a cultura que depois valida ou não valida a tecnologia, portanto eu vejo isto como uma enorme evolução cultural nas sociedades, que atravessa também os *media* e que altera muitos negócios e também o negócio dos *media*. Nesta fase, eu não vejo que os *media* privados tenham condições, ou se abram

as condições para promoverem de uma forma sistemática o serviço público. Por outro lado, há outra crise também que os *media* nacionais e de outros países estão a atravessar, e que tem a ver com a crise económica, com as dificuldades que existem ao nível da retenção e captação de receitas para os *media*, tal como nos temos habituado a conhecê-los, mas mesmo para a área digital, em que há muito mais publicidade mas a um custo extraordinariamente baixo. Também do ponto de vista económico, eu não vejo que haja de facto condições para que de uma forma sistemática os *media* privados possam desenvolver a componente de serviço público. Digo de forma sistemática porque, do meu ponto de vista, vários meios de comunicação social, entre os quais os meios do Grupo Renascença Comunicação Multimédia e os nossos canais de rádio, muitos deles praticam e em diferentes circunstâncias verdadeiro serviço público e são um serviço de utilidade pública, disso não tenho a menor dúvida.

Mas não são remunerados pelo Estado.

Não somos remunerados pelo Estado, nem somos reconhecidos pelo Estado. Somos reconhecidos pela sociedade como um serviço de utilidade pública e de verdadeiro serviço público, mas o Estado não nos reconhece isso. Teoricamente, vejo que este serviço público até poderia ser concessionado a privados. No entanto, acho que precisávamos de um ambiente menos instável, quer do ponto de vista da evolução do negócio e tecnológico, quer do ponto de vista das razões razoáveis do funcionamento económico na sociedade portuguesa, porque não ultrapassamos ainda, neste momento, as dificuldades dos últimos anos e não sabemos bem o que o futuro nos reserva a esse nível. Portanto, não vejo que haja desses dois pontos de vista condições para encarar uma revolução do serviço público que permitisse que ele fosse apenas, e só, concessionado e prestado pelas entidades privadas.

Referiu que os *media* atravessam neste momento uma fase de crise. Isso leva-nos a uma outra questão, que é a do serviço público poder ter um comportamento concorrencial agressivo face aos operadores privados. No caso específico da rádio, recordo-me das críticas que se fazem à RTP, designadamente à Antena 3, por ter uma programação dita comercial. Pergunto-lhe qual é a sua opinião sobre esta oferta específica do serviço público na rádio, a Antena 3, e também sobre a oferta

de serviços da RTP em linha? Será que a entrada do operador público nestas áreas de mercado, com financiamento público, gera a impossibilidade dos operadores privados conseguirem alcançar operações comerciais rentáveis?

Temos que olhar para o mercado publicitário nacional, tal como ele hoje está, para depois podermos raciocinar a partir dessa base. Como é que está o mercado publicitário? É um mercado que perdeu cerca de 50% nos últimos anos. Recuperou alguma coisa já no último ano e meio, mas face a 2007, a perda anda em torno dos 45 a 50%, o que é uma perda incomensurável para qualquer mercado. Este mercado já não era vasto e ficou bastante mais reduzido. É um mercado baseado no preço extraordinariamente baixo da publicidade por parte das televisões. As televisões praticam um preço muito baixo de publicidade em Portugal, o que as obriga a um enorme volume de publicidade. E por outro lado, sendo o preço tão baixo, as rádios e também os jornais deixam de ser competitivos nos seus preços, e têm que fazer saldos significativos também no seu preço. Por vezes, estamos já quase contra a parede, porque já não há preço. Esses preços baixos, extraordinariamente baixos, têm levado a que também as rádios tenham que apostar no volume muito elevado de publicidade. A publicidade em moldes razoáveis não afasta a audiência, e até interessa, mas a publicidade exagerada pode afastar a audiência. Esta pressão extraordinariamente persistente, no sentido de que os meios de comunicação social consigam pelo menos chegar a um limiar minimamente razoável de receita, pode também perturbar a qualidade do espaço público nas rádios, nas televisões e mesmo nos jornais. Esta circunstância de pressão sobre a receita, de preços extraordinariamente baixos, da necessidade de ter grandes volumes, pode levar a uma menor qualificação do espaço público e inclusive, o abrir de espaço para outras alternativas de comunicação, até não empresariais à partida, e onde estas pressões não se façam sentir e seja possível elevar a qualidade. Isto preocupa-me muito, enquanto responsável de um grupo de comunicação social: esta desqualificação do espaço público através dos *media*, por força da enorme pressão económica da luta pela sobrevivência. Há um aspeto que eu gostaria de acentuar: o preço das coisas tem que ser o preço justo, de qualquer coisa, e também o preço da publicidade tem que ser o preço justo. Não acho que seja razoável os meios de comunicação abusarem do preço, como também não acho que preços que eu hoje vejo praticados possam ser considerados preços justos,

porque são preços tal forma baixos, são preços absolutamente incomportáveis para um limiar de sobrevivência razoável das empresas. As empresas de *media* não precisam apenas de sobreviver, precisam igualmente de garantir investimento, de ter visão para o futuro, olhar para as transformações culturais e tecnológicas em que estão envolvidas, perceber como é que motivam, formam e preparam melhor os seus profissionais, e como é que do seu trabalho resulta um melhor impacto para a qualidade das democracias, que bem precisam. Até pelos desafios políticos, económicos, internacionais, religiosos, culturais que estão à vista de todos, as empresas de *media* precisam de ser meios válidos nos quais as pessoas possam confiar, com credibilidade, com rigor e com a capacidade de refletir o que são as preocupações e os desígnios das sociedades atuais, designadamente na Europa. Não são os *media* que vão fazer a crise da democracia, mas podem agravar a crise da democracia. Também desse ponto de vista, é importante preservar uma vida razoável por parte dos meios de comunicação social que no entanto, eles próprios, na sua voracidade de concorrência e necessidade de sobrevivência têm consentido, cada um *per se* mas todos no seu conjunto, nesta degradação do preço. Eu não defendo que deva haver um cartel, seja em que área for, mas acho que os *media* se têm deixado submeter a uma pressão exagerada no sentido da descida do preço. Têm sido corresponsáveis pela situação menos agradável em que se situam. Dito isto, acho que toda a intromissão da rádio e televisão pública na esfera comercial de um mercado que já está sujeito a esta pressão enorme é absolutamente criticável, e de afastar. Ainda por cima e bem, do meu ponto de vista, já há outro tipo de suportes financeiros para a vida do serviço público. Ao receber a CAV [Nota de transcrição: Contribuição para o Audiovisual], não percebo porque é que com esse valor ainda é preciso haver espaço comercial na RTP. Porque é que se alimenta o desejo de receitas comerciais, venham elas de uma forma clara sob o ponto de vista de *spots*, ou venham encapotadas sob o ponto de vista de patrocínios? Como é que se encara ainda, como muito importante para a sobrevivência do serviço público, a necessidade dessas receitas comerciais? Portanto, eu sou a favor de um financiamento público, daquilo que é o serviço público, e não através de receitas comerciais, porque senão estamos a subverter por completo o jogo. Uma coisa é a programação de uma rádio ou televisão privada, que necessariamente tem que respeitar a lei mas que tem que ter agressividade económica para poder sobreviver, de modo a que o público a percecionem como

a melhor. Isso é uma coisa, outra é uma programação de serviço público que não tem que se distinguir por essa agressividade económica, tem que garantir outras finalidades, outros objetivos, defender outros interesses e que deve por isso receber aquilo que seja justo por parte do Estado, que entende que é importante garantir na sociedade portuguesa determinados focos de comunicação no audiovisual e que deve dedicar uma fatia do orçamento do Estado, pela CAV ou por uma taxa cobrada através da eletricidade, dos telefones ou outra modalidade. Deve ser encontrado o mecanismo mais justo e mais adequado para financiar o que deve ser o serviço público, e se deixe a receita comercial ser disputada pelas rádios privadas, pelas televisões privadas e pelos meios de comunicação social privados. Isto implica, provavelmente, uma adequação da empresa, ou das empresas que prestam o serviço público às finalidades. Eu percebo que há sempre aqui um lastro da história, um lastro empresarial que é difícil de gerir. Mas de facto é preciso perceber, primeiro, o que é o serviço público. É quase como haver uma Carta do serviço público de rádio e televisão em Portugal, que evite andarmos sempre a mudar de quatro em quatro anos, conforme os ciclos políticos, os dirigentes e as sensibilidades daquilo que é a noção de serviço público. A sociedade portuguesa deve mastigar um pouco a questão e definir-se o que é de facto o quadro do serviço público em Portugal e quais são os meios adequados, em tempos em que não podemos ter excesso de meios, e o mesmo ser efetivamente pago. Todos nós somos o Estado. É um debate sempre adiado. Um debate que, porventura, impede que as maiorias ocasionais em cada legislatura possam fazer do serviço público exatamente aquilo que querem. Eu acho que esse é precisamente o objetivo, que não haja um país de quatro em quatro anos sucessivamente diferente, mas que haja uma série de constantes em Portugal que permitam o seu desenvolvimento, independentemente da forma de gerir, ou outras opções já não tão essenciais que qualquer maioria, qualquer partido político ou coligações que se venha a formar possa adotar. Não podemos é andar a decidir uma coisa, e depois voltar atrás, e passados quatro anos, voltar para a frente, porque isso agrava aquilo que são as debilidades do país, um país que não tem muitos recursos.

Voltando ao tema do financiamento depreendo das suas palavras que o Grupo Renascença, aquando da discussão do contrato de concessão do serviço público de rádio e televisão no tempo do ministro Poiães

Maduro, teve uma posição contrária à possibilidade do serviço público de rádio poder vir a ter publicidade comercial.

Completamente contrária. Aliás, chamámos a atenção para a circunstância do mercado da rádio em Portugal valer 29 milhões de euros, em 2013, e a CAV valer 139 milhões. Mas como é possível pensar-se que é legítimo os canais de rádio pública virem intrometerem-se na área comercial, quando o valor tem vindo a reduzir-se tão fortemente, tão gravemente como é o caso do mercado publicitário da rádio. De facto, a abertura dessa circunstância, da possibilidade das rádios públicas explorarem comercialmente as suas emissões levaria seguramente a uma deterioração das rádios privadas, e eu estou convencido que a uma falência significativa de algumas rádios privadas, locais, regionais ou nacionais. Tivemos uma posição de clara rejeição e achávamos mesmo que o serviço público de rádio e televisão, desse ponto de vista, se poderia vir a tornar numa espécie de causa de inviabilização das rádios privadas. Ou então, numa luta tão desigual pelas receitas, porque sabemos que as rádios públicas beneficiam também da sinergia com os próprios canais públicos de televisão, estaríamos perante uma concorrência tão desleal que, provavelmente, e não seria o nosso caso pois teríamos de procurar outras medidas, para além das preocupações com o emprego, com as condições de motivação e preparação dos atuais profissionais e a eventual contratação, ou não contratação de novos profissionais, para além disso tudo, haveria seguramente muitas rádios privadas que veriam como solução uma espécie de degradação da qualidade da sua programação, com o objetivo de conseguir mais algum tipo de audiências que lhes permitissem uma menor perda de receita comercial. Entraríamos por aquele caminho, que as rádios em Portugal têm conseguido resistir, de degradação da qualidade da programação das rádios privadas, porque entre degradar a programação ou fechar portas, estou convencido que a maior parte das rádios privadas tenderia a degradar a programação. Seria por intervenção do próprio Estado, que tem o serviço público, por um lado, que se estaria a desqualificar o espaço público, e por outro, porque agravaria claramente a situação de funcionamento das rádios privadas em Portugal. Por isso, explicámos ao governo de então e ao ministro Poiares Maduro, que a posição do Grupo Renascença era absolutamente contrária a esta situação.

Presumo que o Grupo Renascença também tenha tido uma posição institucional sobre a ideia inicial do XIX Governo Constitucional, presidido

por Pedro Passos Coelho, sobre a eventual privatização de um canal, sem especificar qual, do serviço público. Pode partilhar connosco a posição do Grupo Renascença?

Posso. A nossa posição decorre do seguinte. Estamos a falar do período entre 2011 e 2012, numa altura da entrada da *Troika* em Portugal, da perda acelerada do valor do mercado publicitário, que precipitou a referida queda de 45 a 50% do mercado. Neste contexto, a privatização de um canal de rádio que fosse, se fossem dois ou três seria a duplicar ou triplicar, mas mesmo um novo canal de rádio, que seria um canal nacional, para empresas que já estavam a funcionar com bastante dificuldade, e não falo apenas das rádios locais, que todo sabemos das dificuldades que têm passado, falo também das rádios regionais e nacionais, isso não significaria um aumento do mercado publicitário, mas sim um aumento dos operadores nacionais a disputar um mercado publicitário, em claro retrocesso e perda acelerada de valor. Isso tornaria os meios de comunicação social mais fracos. As rádios mais fracas. Entraríamos não só na tal espiral eventual de degradação de conteúdos, como efetivamente cada rádio nacional ficaria mais permeável a qualquer tipo de pressões, sejam elas económicas, políticas, culturais, o que quisermos, porque estariam mais dependentes de qualquer tipo de receita que apareça. Num mercado que se estava a comportar desta maneira, e com a visão que na altura já tínhamos da transformação de todo o negócio dos *media*, quando passasse a crise, – e na altura, não sabíamos se a *Troika* iria estar por cá dois, três ou mais anos –, quando a situação económica progredisse, mesmo assim, não víamos uma possibilidade de aumentar de uma forma minimamente razoável o mercado publicitário da rádio. Para um operador privado de rádio, e vamos ver que tipo de operador seria esse, de um grupo já existente, de um novo grupo, de um grupo que só tem televisão, enfim, não sabemos, com as sinergias próprias que é normal hoje existir, as consequências no mercado seriam extraordinariamente graves. Por isso, explicámos claramente à Comissão que foi constituída na altura para analisar a eventual privatização de canais de rádio ou televisão, aquilo que nos pareciam ser as consequências. Mesmo que houvesse, por exemplo, a privatização, não de um canal de rádio, mas sim de um canal de televisão, o tal modelo de publicidade em Portugal em que as televisões apostam, que é de um preço muito baixo e aumentar muito o volume de índice de publicidade, mesmo aí, teríamos reflexos indiretos no próprio mercado publicitário da rádio, porque mais uma televisão explorada integralmente do ponto

de vista comercial traria um agravamento dos efeitos que já existem, com os 50% da publicidade da RTP, mais dois canais privados de televisão, para além dos outros que também já se multiplicaram no cabo. Em Portugal, temos um mínimo de equilíbrio na relação entre a oferta e a capacidade de sustentar essa oferta na sociedade e no mercado português. Se perturbarmos especificamente o mercado da rádio, ou numa área tão importante como a televisão, através de um canal de televisão privado nacional, com os efeitos que tem em todo o mercado, perturbaríamos gravemente este mínimo de equilíbrio que existe. Explicámos esta situação à Comissão e acho que houve bom senso e sensibilidade para atender a este, e porventura a outros argumentos, evitando que esse processo tivesse outro tipo de adesão.

Para finalizar, gostaria de saber qual é a sua posição relativamente ao atual modelo de supervisão e governação da RTP. Em particular, gostaria de recolher a sua sensibilidade sobre o papel desempenhado pela ERC na fiscalização do cumprimento da missão de serviço público e quais as vantagens ou desvantagens subjacentes ao novo órgão social da RTP, o Conselho Geral Independente?

Começando pela entidade reguladora para a comunicação, não me lembro de qualquer competência específica que tenha relativamente ao serviço público.

Entre outras, tem a competência para promover a realização de uma auditoria anual ao cumprimento da missão de serviço público de rádio e televisão, sendo que a mesma é efetuada por uma entidade terceira e sobre a qual o Conselho Regulador formula a sua opinião final.

Vejo normalmente estas entidades reguladoras a responderem a queixas, vejo-as claramente envolvidas no processo de nomeação dos corpos diretivos da RTP, diretores de informação e programação, mas não vejo que do ponto de vista substancial, ou seja, olhando para o cumprimento do serviço público, para aquilo dessas manifestações de cumprimento ou incumprimento do serviço público, sejam particularmente ativas. Mas não acho que tenham muitas condições para o ser, porque como não há, do meu ponto de vista, de uma forma muito clara e assumida, a definição do que deve ser efetivamente o serviço público, a tal carta de princípios do serviço público. Isso também dificulta a supervisão. A supervisão do quê, como? Há sempre uns entendimentos

muito subjetivos aí. Também acredito que não tenham as condições para poderem efetivamente exercer uma supervisão mais material, mais substancial do cumprimento da missão de serviço público. Relativamente ao Conselho Geral Independente, eu acho que temos pouco tempo. Não sou muito favorável a que se façam alterações sucessivas nestas matérias, porque não conseguimos apreender o significado que elas têm, as virtudes e eventuais pontos desfavoráveis. De toda a maneira, e aqui a título meramente pessoal, eu não morro de amores por esta solução. Acho que o serviço público compete ao Estado. O Estado tem uma empresa, não interessa agora se é uma sociedade de direito privado, se é uma sociedade de direito público. Efetivamente, a RTP pertence ao Estado, e o Estado tem que se responsabilizar de uma forma clara por aquilo que é a RTP. Não sou favorável à governamentalização, no sentido em que cada governo, em cada momento, trata a RTP como a sua coutada, mas também acho que não vale a pena entregar a um Conselho Geral, supostamente independente, e eu não ponho em causa a independência das pessoas, as responsabilidades que não são do Conselho Geral Independente porque verdadeiramente ele não é o acionista. O acionista é o Estado. Num país tão pequeno como Portugal, acho que não vale a pena estarmos com fugas, ou com manobras de algum ilusionismo. O país tem poucos recursos, tem poucas capacidades de se esconder, é tudo relativamente pequeno. O Estado tem que ter uma responsabilização clara. Se é o ministro da tutela, ele deve exercer essas funções de uma forma absolutamente clara e assumindo as suas responsabilidades. Como digo, não governamentalizando o serviço público e de preferência que essa atuação se baseie numa clara definição e identificação daquilo que é o serviço público. Depois, cabe ao governo do momento assumir as responsabilidades daquilo que adotar, sem as endossar a um Conselho Geral Independente, que tem o poder que tem e que nunca é comparável com o poder de um Governo, que deriva da Assembleia da República e que funciona de acordo com as regras Constitucionais do país.

Manuel Coelho da Silva

Entrevista efetuada no dia 7 de outubro de 2015 – Excertos

«Acredito sincera e convictamente que ainda é necessário um serviço público de rádio e televisão e, no caso da rádio, será sempre necessário.»

«A televisão pública tem que salvaguardar e difundir valores históricos e culturais da sociedade portuguesa e promover os interesses de Portugal no mundo que, naturalmente, são interesses dos portugueses.»

«Não sou contra a possibilidade de existência de um modelo de governo da empresa pública onde os privados possam estar presentes e participar. Não. Para mim não há aqui limitações, sobretudo no modelo da sociedade de capitais mistos. Contudo, isso pressupõe a existência de um modelo de governo, de acompanhamento e de obrigações que emanem da própria sociedade civil. Se é a sociedade civil que paga, então a sociedade civil tem que ter uma palavra a dizer na escolha dos gestores.»

«O Estado é o acionista único, mas quem paga o funcionamento são os cidadãos portugueses. E, portanto, é legítimo que o Conselho de Opinião peça o reconhecimento destas duas competências. Uma, ser por inerência o presidente da Assembleia Geral, e outra, que seja ele o garante da qualidade e legalidade da escolha dos diretores. São duas situações que nós julgamos que poderão coroar este sistema do novo modelo de *governance*. Em síntese, entendo que a desgovernamentalização é uma vantagem. Mas ela tem que ser consequente nos procedimentos.»

No atual contexto do mercado, onde existe uma diversidade de oferta de serviços de programas de rádio e televisão, considera que continua a ser necessária a existência do serviço público de rádio e televisão em Portugal?

Acredito sincera e convictamente que ainda é necessário um serviço público de rádio e televisão e, no caso da rádio, será sempre necessário. Começaria pela rádio, a mais antiga, dando-lhe esse privilégio, nem sempre lembrado face ao peso que a televisão assumiu. De facto, no caso da rádio e da sua rede nacional, a ideia de serviço público está muito ligada à segurança das pessoas. Porquê? Porque vivemos num país que, para além de poder sofrer, a qualquer momento, crises sísmicas, ter Regiões Autónomas arquipelágicas que, por sua vez, têm dispersões geográficas significativas, sobretudo no caso dos Açores. A nossa dimensão nacional é mais de mar do que terra. Temos aí uma ligação e um papel que a rádio tem que assumir e desenvolver como meio de comunicação, não só em caso de catástrofe, mas também como fonte de informação sobre o estado do tempo e outras informações essenciais para a vida das populações. Esse papel, verdadeiramente essencial de proximidade da rádio não pode ser subestimado. Essa missão da rádio, de cobertura nacional, nenhuma estação privada a poderá fazer. Aí, o serviço público de rádio é indispensável, como recentemente aconteceu nas grandes cheias da Madeira e da ilha de S. Miguel. Mas, a rádio é mais do que isso, não se esgota só nessa missão. Poder-se-á dizer «mas, então, mantinha-se uma rádio de proteção civil». Seria a tentativa mais simplista. Mas não é assim tão simples. A rádio, ao longo do tempo, foi desempenhando outras funções que são importantes para a defesa dos valores da sociedade portuguesa. Como sabe, existem regras para o fomento e divulgação da música portuguesa, da defesa dos valores patrimoniais, da história e cultura portuguesas e também de ligação às numerosas comunidades de língua portuguesa, dispersas no mundo, sem esquecer as comunidades lusófonas. (...) Essa ligação e dimensão internacional da rádio, além do serviço de salvaguarda e proteção civil, têm uma dimensão cultural e de proteção da língua e dos interesses económicos de Portugal. Na televisão, a dimensão é diversa para explicar o serviço público. Tentarei ser o mais sucinto possível na identificação das obrigações da televisão pública. Na dimensão política e social a televisão pública tem que ser universal, independente, plural na informação e transversal à sociedade portuguesa, algo que não se pode pedir a uma estação de televisão, ou a uma

estação de rádio privadas. Essas foram naturalmente construídas a partir de interesses económicos, legítimos e próprios. Não quero dizer com isso que os seus profissionais não sejam isentos, mas a verdade é que no serviço público essa pluralidade, essa universalidade e independência da informação é transformada num sentido de obrigatoriedade, num dever escrutinável e escrutinado. Nos privados, há apenas o profissionalismo ou a consciência cívica daqueles que a desenvolvem. Não se lhes pode exigir mais do que isso. No serviço público é uma obrigação, onde se alicerça a própria democracia.

No caso português e em termos hipotéticos, considera que a missão de serviço público de rádio e televisão possa ser concessionada a mais do que uma entidade, pública e, ou privada?

Pessoalmente e não enquanto Presidente do Conselho de Opinião, posso admitir que é possível desde que fossem estabelecidas certas regras, muito claras, e se criassem mecanismos de verificação e acompanhamento. Uma coisa é ter uma empresa que tem definidas regras e obrigações para o tipo de conteúdos que produz e recebe em contrapartida, dos cidadãos portugueses, um pagamento para cumprir essas obrigações, outra é responder a acionistas que exigem resultados para os seus investimentos. Eu não posso obrigar os portugueses a pagar uma taxa (ou um imposto indireto, pouco importa o nome ou qualificação tributária), e depois, com essas verbas, ter que produzir conteúdos, emití-los e ter ainda de remunerar também o capital dos acionistas. Nós temos que definir isto como valores nacionais que ultrapassam o próprio individualismo. A televisão pública tem que salvaguardar e difundir valores históricos e culturais da sociedade portuguesa e promover os interesses de Portugal no mundo que, naturalmente, são interesses dos portugueses. Não sou contra a possibilidade de existência de um modelo de governo da empresa pública onde os privados possam estar presentes e participar. Não. Para mim não há aqui limitações, sobretudo no modelo da sociedade de capitais mistos. Contudo, isso pressupõe a existência de um modelo de governo, de acompanhamento e de obrigações que emanem da própria sociedade civil. Se é a sociedade civil que paga, então a sociedade civil tem que ter uma palavra a dizer na escolha dos gestores. (...) Temos que dar à sociedade portuguesa a possibilidade de julgar, no sentido de verificar e fazer o acompanhamento do cumprimento das obrigações de serviço público. Naturalmente, importa reconhecer, que há aqui alguma dificuldade, mas não é uma impossibilidade

teórica. (...) As obrigações que resultam do Contrato de Concessão são traduzidas em conteúdos, concretizados em função da criatividade e da capacidade imagética dos produtores e esses podem ser internos ou externos à Empresa. Aí não deverá haver limites, muito pelo contrário, deverá ser fomentada a produção externa. O mesmo se poderá dizer para a informação, no sentido de que o pluralismo também pode assentar em conteúdos produzidos por grupos sociais, políticos e económicos com capacidade e qualidade para analisarem de ângulos diversos as vivências da nossa sociedade. Não será fácil, mas é possível, desde que o escrutínio posterior exista. Aproveito para lembrar que, até hoje, nenhuma rádio ou televisão privadas criaram sequer a figura de Provedor do Ouvinte ou do Telespectador, com direitos e obrigações similares aos existentes no serviço público. Se em modelo de autorregulação não sentiram essa obrigação, vista como mais um encargo, porque seria diferente em incumbências de serviço público?!

Em função do que referiu, presumo que tenha uma ideia crítica sobre a proposta inicial do XIX Governo Constitucional de privatizar parcialmente a RTP?

Sim e expressei-o publicamente na altura em que isso ocorreu. Embora não tivesse sido definido com muita clareza aquilo que era privatizável. Nunca nos foi dito muito claramente «privatiza-se um canal ou privatiza-se uma antena». Creio que nunca esteve em cima da mesa, pelo menos que seja do meu conhecimento e das pessoas com quem falei, mesmo dos responsáveis governamentais e políticos da altura dos diferentes partidos, que a ideia fosse a privatização da Rádio e Televisão de Portugal, S.A., enquanto empresa pública. O que ouvi sempre discutir foi a possibilidade de privatização de uma das antenas ou, eventualmente, de um dos canais, sobretudo de um dos canais de televisão generalista. Entendo e entendi, e o próprio Conselho de Opinião se pronunciou nesse sentido, foi que não estavam ainda criadas as condições para essas privatizações, nem sequer um dos canais e muito menos a empresa como um todo. Essa possibilidade estaria, quase diríamos, neste momento e no modelo europeu, a raiar o absurdo. Sabe tão bem como eu que as empresas públicas de rádio e televisão estão a sofrer um impacto enorme em todos os países, da França, passando pela Espanha (...) e até na própria BBC (...). Passámos de modelos sociais, culturais, tecnológicos e económicos em que se garantia o financiamento a essas empresas e de repente, vimo-nos

confrontados com situações em que a própria sociedade exige que existam balizas financeiras às suas atividades. Não pode haver endividamentos para além de certos limites. (...) Nesta fase, e pela fragilidade económica de sustentar o que seriam mais canais ou antenas privadas em concorrência, eu tenho a certeza de que a sociedade portuguesa não comportaria isso com facilidade. Agora, chamar-lhe-ei a atenção para uma coisa: os serviços públicos, nalguns casos, (...) têm menos audiências por não terem publicidade. Este é um fenómeno que não tem sido estudado entre nós: em que medida a existência de publicidade, por exemplo, na Antena 2, no Canal 2, na Antena 3, no Canal Memória, ou noutra qualquer em que não exista publicidade, não daria mais audiência?

Posso depreender das suas palavras que é a favor da introdução de publicidade comercial na RTP2 e em todas as antenas da rádio pública?

Não. Não coloco isso de uma forma assim tão genérica. Falando a título pessoal, defendo, tirando o caso da Antena 1 (que vejo como estando em exclusivo ao serviço do interesse nacional na divulgação da língua e da cultura, da segurança e daquilo que são os grandes valores traçados no contrato de concessão) que no caso da Antena 2, por exemplo, seria interessante e se o mercado o comportasse, a possibilidade de existir publicidade. Não é a publicidade que mata o serviço público. Se a publicidade, quer nos canais, quer nas antenas não pusesse em causa a sobrevivência das empresas privadas que se dedicam à rádio e televisão, defendo, pessoalmente, que seria importante fazer-se essa introdução, porque estou convencido, e agora é uma convicção pessoal empírica, que com publicidade elas teriam muito mais audiência. O modelo de comunicação que os publicitários trazem para as antenas e para os canais ajuda a melhorar e a puxar as audiências. Isto é uma convicção empírica, não tenho visto estudos sobre isto, mas repito, pessoalmente estou convicto que melhoraria muito as audiências.

Por falar em audiência, acha que o serviço público deve ambicionar atingir um determinado patamar de audiências?

Acho que se deve fazer tudo, mas mesmo tudo para que as audiências existam. Poderia utilizar um chavão que é o de se não há audiências, então não há serviço público. O Serviço terá que ter os profissionais mais criativos, que naturalmente não têm que ser os mais bem pagos. Temos que ter

profissionais preparados, formados num modelo de serviço público. O modelo de serviço público de informação não é exatamente igual ao modelo de informação dos privados. São diversos os posicionamentos e as obrigações resultantes do contrato de concessão. O que eu defendo, e o que o Conselho de Opinião defende, é que exista uma cultura de empresa pública, que as pessoas sejam formadas e escolhidos de entre os melhores, no sentido de criarem conteúdos que chamem a atenção das pessoas e, sobretudo, que vão diretos aos interesses dos portugueses. Os portugueses ouvirão a rádio e irão ver a televisão se lhes derem bons conteúdos. Os bons conteúdos não têm que ser só para grupos intelectuais. Não. É verdade que o serviço público tem que pensar nos diversos grupos sociais e nos diversos interesses sociais. O futebol, por exemplo, tem o seu espaço sem que isso faça esquecer as obrigações de uso da língua gestual, ou as questões ligadas às demais minorias. O importante é que esses interesses sejam bem comunicados através de bons conteúdos. Por isso, o serviço público tem que estar imbuído de espírito de pioneirismo, tem que estar à frente e comunicar bem. É neste domínio que a formação é muito importante. As escolhas e a renovação dos quadros de criadores são fundamentais. (...) O que continua a ser inquestionável é a qualidade dos conteúdos e nós temos limitações e daí manifestas dificuldades na criação de uma indústria de conteúdos. (...) Claro que isso pressupõe que tenha que ir auscultar o que os portugueses nos diferentes meios, idades, fases da vida gostariam que o serviço público lhes transmitisse. Esse é um desafio extraordinário e para que tal ocorra tem que ter uma dinâmica interna. A RTP, S.A. tem que se assumir como um centro de criatividade. (...) Eu defendo um programa Erasmus para os serviços públicos europeus de rádio e televisão. O que é que eu quero dizer com isso? É muito simples, defendo que os serviços públicos europeus de rádio e televisão deveriam permitir e possibilitar que os seus profissionais estivessem a atuar e a trabalhar em diferentes países, para criarem contactos com novas tecnologias, novas mentalidades, novos procedimentos, novas conceções do mundo e da sociedade. (...) Se quero ter uma boa informação sobre o que se passa na Europa, fundamental para o nosso País, tenho que ter visões das outras culturas, em especial do universo do qual eu também faço parte, e que é o conjunto de nações que constituem a União Europeia. É este tipo de situações que não podem ser vistas apenas à lupa partidária, mas que têm de ser vistas a uma lupa política alargada de interesses nacionais e que seja traduzida em conteúdos. Os conteúdos podem

ir desde o telefilme, documentários, passando por situações de divulgação e comentário, de acordo com os diferentes grupos sociais. (...)

A propósito do novo conceito de serviço público de *media* que está previsto no contrato de concessão, pergunto-lhe qual é a sua opinião sobre a oferta temática da RTP? Que oferta temática a RTP deveria ambicionar ter, nomeadamente na televisão digital terrestre?

Aqui já posso falar em nome do Conselho de Opinião. (...) Como sabe, qualquer mudança não pode ocorrer simultaneamente em todas as frentes. Porquê? Porque temos compromissos que vêm do passado, que às vezes hipotecam determinado tipo de encargos financeiros e a que tenho de dar continuidade para cumprir contratos que se prolongam no tempo. Vou dar-lhe um exemplo. A empresa assinou compromissos no domínio do desporto, no caso mais concreto com o futebol. (...) Não vou aqui discutir a diferença entre o serviço público e o serviço de interesse do público. São compromissos assumidos, não devemos entrar por aí. O que nós gostaríamos de ver era que houvesse uma clara distinção entre os diferentes canais. (...) Gostaríamos que na área dos documentários e dos telefilmes, por exemplo, fossem escolhidas situações que pudessem traduzir a realidade social portuguesa, contextos históricos que nos fossem suficientemente ilustrativos, muito ligados à constituição da nossa cultura ou daquilo que são as raízes da própria sociedade portuguesa e da sua forma de ser e estar no mundo. (...)

Qual deverá ser o posicionamento da RTP na Televisão Digital Terrestre? Complementar à oferta dos operadores comerciais? Concorrencial no que respeita a oferta de conteúdos de interesse público, designadamente a informação?

Sempre defendemos que a empresa pública devia ter sido mais interventiva e quase diríamos com um mandato dos portugueses para a questão da atribuição da licença da TDT. Isso está espelhado ao longo dos anos nos nossos Pareceres. Estamos a falar da oferta de televisão em aberto, gratuita para todos, repito para todos os Portugueses! O serviço público tem um conjunto de serviços que são públicos, já pagos pelos portugueses e que por isso mesmo deveriam ter sido claramente definidos como gratuitos e colocados à sua disposição na TDT.

Refere-se ao agora rebatizado Canal 3, antiga RTP Informação?

Exatamente, mais o canal Memória e, porventura, os canais regionais. (interrupção). Na questão da TDT, há responsabilidade dos Conselhos de Administração anteriores porque eles nunca nos ouviram sobre esta matéria. Nunca exigiram e tinham a obrigação e o direito de o fazer, que ficasse claramente definido que a TDT devia ser para os Portugueses uma abertura ao serviço público. Se o serviço público tem diversas antenas e vários canais, todos eles deviam estar, através da TDT, junto dos portugueses. Isso permitiria com certeza um maior entrosamento das suas equipas, dos seus canais e das suas antenas para chegar mais perto dos portugueses. (...) Fomentaria a coesão e a unidade nacional, princípio constitucional que o contrato de concessão lembra expressamente. (...) O canal Memória não tem que ser apenas um repositório. O Memória pode ser também um fenómeno de criação, de exploração social e de resposta a algumas questões que hoje se levantam. (...) Nós demos sempre muita importância à TDT. Aliás, repito, não há Parecer nenhum do Conselho de Opinião, desde que ocorreu a mudança do analógico para o digital, em que nós não tenhamos chamado a atenção para que a empresa pública tivesse a obrigação de exigir o sinal aberto para todos os seus canais e antenas. Isso não colide em nada, até porque não há publicidade, com os interesses dos generalistas comerciais, que naturalmente estão defendidos de outra maneira. Os portugueses é que pagam canais e antenas de serviço público. Continuo a dizer que a TDT em Portugal é uma história «mal contada». Era talvez chegado o momento de reflexão e de mudar o modelo contratual da TDT, exigindo o cumprimento das obrigações à concessionária desta plataforma, no domínio da qualidade e do número de canais a emitir. E porque não revogar mesmo a licença por incumprimento, se for esse o caso?! (...) O Conselho de Opinião já pediu, por várias vezes, que este assunto fosse objeto de uma análise aprofundada e de tomada de medidas políticas que acabassem com aquilo que é uma injustiça com os portugueses mais carentes, ou com os portugueses que não têm obrigação de pagar um alargamento do seu espectro de televisão e rádio. Esta é uma questão que para nós é muito, é mesmo muito cara. Não vamos abdicar do esclarecimento deste assunto. Quase apetece dizer que tudo foi feito por interesses que não eram propriamente os interesses do serviço público e, principalmente, dos Portugueses.

Referiu que tinha uma interpretação própria do papel das antenas internacionais. Pode partilhar connosco essa sua visão?

Temos que olhar de uma outra forma para o mundo da lusofonia e da língua portuguesa e para isso olhar as antenas e os canais internacionais de que forma? De lá para cá ou daqui para lá? Eu creio que deve ser multidirecional, porque a nossa diáspora também é multidirecional e hoje temos gente a falar português em partes do mundo como nunca tivemos. (...) Quando vejo as antenas e os canais internacionais, tenho que os examinar nesta ótica: não apenas pela ótica da saudade, que é mantida naturalmente, nem somente pela ótica da diáspora nova, que é uma nova geração e que quer um outro tipo de informação ou um outro tipo comunicacional, mas também na perspetiva dos estrangeiros que nos vão ver e ouvir, e que querem saber coisas sobre nós. (...)

Segundo depreendo das suas palavras, as antenas internacionais têm uma dupla dimensão. Uma dimensão cultural e social por um lado, e também uma dimensão económica e quase de representação externa do país.

Sim, é isso que se pretende e que deveria ser levado em conta na criação de um novo modelo organizacional de escolhas de conteúdos. Para eu poder ter essa escolha de conteúdos, tenho que ter à frente deste tipo de serviços pessoas que tenham essa visão. Retornamos às questões da análise, do estudo e, especificamente, da formação.

Parece-lhe possível uma parceria entre o serviço público e os operadores privados neste domínio?

Hoje, os interesses já são diversos. Há a SIC Internacional, a TVI Internacional. Na rádio, ainda é possível, mas não é a mesma coisa. Perdeu-se a oportunidade de um grande canal português para o mundo, em que todos participassem, onde todos os portugueses estivessem presentes. Agora já é difícil compatibilizar os interesses. Vamos então reduzir-nos à dimensão do serviço público atual, mas isso não nos deve fazer perder o foco, que é muito claro, de comunicar com a diáspora portuguesa e com os lusos falantes. Nós temos, nas internacionais, diversos tipos de públicos: portugueses da saudade, portugueses da nova geração, estrangeiros que querem, cada vez mais, conhecer Portugal e os portugueses e ainda os povos que partilham connosco

a Língua. A questão da língua é importante. Nenhum país, ainda por cima tão pequeno como o nosso, tem uma rede tão grande de satélites e outras plataformas para comunicar com a sua diáspora, o que tem os seus custos, como é óbvio. Mas, seja qual for esse custo, o que eu não posso é provocar situações, como aconteceu num passado não muito distante, em que desligo a ligação satélite para ver se as pessoas reagem. Isso não pode acontecer. Situações desse tipo são o exemplo acabado de um tipo de responsáveis que não percebem nada do que é Portugal, nem do que é a presença dos Portugueses no mundo. É, por outro lado, o não entender nada de serviço público e, sobretudo, não ter coragem de olhar os portugueses nos olhos para lhes dizer que não sabem como cumprir as obrigações para com eles. Nós temos que falar claro. Não é desligando satélites sub-repticiamente, para ver se as pessoas reagem ou não reagem. Admitiu-se isso na onda curta. Mas não se deve voltar a admitir que isso possa voltar a ser feito. (...) O interesse nacional exige um outro tipo de comportamento. É claro que tenho que transmitir futebol, porque o futebol é o traço de união de toda a lusofonia! Não é um problema só de portugueses, é um problema de lusófonos. O serviço público, por exemplo, ainda não explicou cabalmente porque vai deixar de poder transmitir jogos da seleção quando eles são feitos no estrangeiro. Estas negociações não foram bem explicadas aos portugueses. (...) Nós, Conselho de Opinião, como acompanhantes da missão de serviço público fomos apanhados de surpresa pela negociação destes contratos. Não nos foram transmitidas as dificuldades, infelizmente, não pudemos participar nem ajudar nisso. Creio que grande parte dos portugueses foi apanhada de surpresa nessas negociações.

Essa questão leva-nos para um outro assunto que é a do modelo de supervisão do cumprimento da missão de serviço público. Como sabe, a RTP está sujeita ao escrutínio de diversas entidades, nomeadamente o Parlamento, a ERC, o Tribunal de Contas, o Conselho de Opinião, os Provedores do Telespectador e do Ouvinte e, recentemente, o Conselho Geral Independente. Que leitura faz do atual modelo de governação da RTP, em particular do recente Conselho Geral Independente?

Vou falar a título estritamente pessoal, embora muitas das afirmações que vou fazer sejam partilhadas pela maioria dos membros do Conselho de Opinião, porque as ouvi no Conselho e sei que muitos dos Conselheiros comungam delas. Nos tempos em que existiam dois Conselhos, um para a rádio

e outro para a televisão ambos tinham amplos poderes, incluindo o da escolha do conselho de administração. Depois, porque o modelo não estava perfeito, e nem sempre funcionou eficazmente, na reforma Morais Sarmiento, (2002/2003), o Conselho de Opinião, agora apenas um para a rádio e a televisão, passou a ter uma expressão ínfima de poderes, fruto do passado conflitual. Na verdade, se no caso da rádio sempre se manteve uma atividade intensa e com grande participação, no caso da televisão, conflitos políticos ou internos, pessoais ou de personalidade, levaram a bloqueios difíceis de ultrapassar a ponto de não se conseguir quórum nas suas reuniões. Isso teve eco na sociedade e levou a que se definisse um modelo minimalista de competências para o Conselho de Opinião. Acontece que, desde a reforma Morais Sarmiento até hoje, o que tem sido mais visível é a progressão dos poderes do Conselho de Opinião. E isto porque se entendeu que ao Conselho de Opinião, face à persistente defesa que prosseguiu dos direitos da sociedade civil, da sua atitude pedagógica, do seu modelo de funcionamento, do entendimento que teve do que era o serviço público e da necessidade da sua defesa, bem como da defesa da empresa pública para o prestar, era importante que lhe fossem dados mais poderes no acompanhamento da prestação do serviço público. Mantendo-se a ideia de representação da sociedade civil no Conselho de Opinião, para além da sua participação naqueles que são os dois grandes momentos de julgamento numa qualquer empresa: a apreciação do plano de atividades, investimentos e orçamento e do relatório e contas, o Parlamento, nas sucessivas reformas legais, reconheceu-lhe competências para poder ajuizar, através de audição obrigatória, das alterações legislativas no âmbito do serviço público, do contrato de concessão, da escolha dos provedores, da cooperação externa, do acompanhamento dos centros regionais dos Açores e da Madeira e da audição dos diretores. Importa referir que no Conselho de Opinião os seus membros são perfeitamente independentes, não dependendo absolutamente de ninguém, sendo inamovíveis e elegendo o seu presidente. Por outro lado, não têm que ser independentes, uma vez que representam diversos grupos de interesses, grupos esses emanados do Parlamento e dos Parlamentos Regionais, das entidades patronais e sindicais, culturais, das associações das famílias, de portadores de deficiências, de consumidores, de associações religiosas, de organizações de juventude, das comunidades portuguesas no estrangeiro, de associações de ouvintes e de telespectadores, dos autores portugueses, das associações para a igualdade de género, dos

trabalhadores da empresa e personalidades públicas de reconhecido mérito. É a título pessoal que ali se está, como indigitados, emanados da Sociedade Civil. Para coroar essas competências, numa ideia de desgovernamentalização da empresa pública, foram-lhe dados mais poderes, participando na própria escolha do Conselho Geral Independente que, por sua vez, escolhe o Conselho de Administração. Isto veio colocar o Conselho de Opinião, juntamente com o acionista Estado, no centro do governo da empresa. É uma grande responsabilidade. Tem que se saber usá-la. Pessoalmente, sou defensor da desgovernamentalização do serviço público. Assim como defendo a importância e necessidade de existência de um serviço público de rádio e televisão, entendo também que a desgovernamentalização deve ser um princípio claro e evidente. Infelizmente, razões de conjuntura não permitiram que se cumprisse o procedimento, não da escolha dos membros do CGI, mas do conselho de administração, tal como nós o perspectivávamos, ou seja, que existissem candidaturas, à semelhança dos Provedores, e depois existisse uma análise dos respetivos projetos. Porque isso requeria tempo, as questões conjunturais levantadas pela saída do anterior Conselho de Administração que, (e não se estão a julgar pessoas, mas apenas a apresentar factos), sempre foi contra este modelo, tendo-se pronunciado publicamente e por escrito nesse sentido, prejudicou a correta implementação do modelo. Mas nós aprendemos com isso, e que, afinal, ainda é preciso reforçar os poderes do Conselho de Opinião, a dois níveis, na escolha dos Diretores, através da verificação se reúnem ou não reúnem competências para desempenhar as respetivas funções; e a outro nível, na assunção pelo presidente do Conselho de Opinião da presidência da Assembleia Geral da Empresa. Permite que explicita melhor o fundamento destas competências, começando pela última. Se o acionista Estado é representado por dois ministros na Assembleia Geral da Empresa, o das finanças e pelo que tem a responsabilidade da pasta da comunicação social, falta um terceiro elemento, que deverá ser o presidente da própria assembleia. Tal justifica-se pela circunstância de haver um acionista informal, os portugueses que pagam a taxa do audiovisual e que na empresa são representados pelo Conselho de Opinião, logo pelo respetivo presidente eleito. Esta opção faz todo o sentido e tem óbvios reflexos práticos na ideia da desgovernamentalização. Acresce referir que, nos termos da legislação aplicável nas sociedades comerciais, se se tivesse previsto que o presidente da Assembleia Geral era o presidente do Conselho de Opinião, a crise criada pela não saída imediata

do anterior conselho de administração nunca teria ocorrido. Quanto à participação na escolha dos diretores, a pergunta deverá ser: porquê a ERC e não o Conselho de Opinião? Se o Conselho de Opinião tem capacidade para escolher cinquenta por cento do CGI, que é o órgão máximo da empresa, (embora se possa dizer que o órgão máximo é a Assembleia Geral no modelo de governo societário), porque não poderá participar na escolha dos diretores, no modelo já existente para os provedores? E não haverá aqui sobreposição de poderes, nem quebra da importância da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, que como o próprio nome indica, deve atuar como nesse domínio o faz para toda a comunicação social, sem especiais ou particulares poderes para com a empresa pública.

Quanto aos diretores das áreas da programação e informação da rádio e televisão pública, como seria a participação na escolha?

Exatamente à semelhança do que agora sucede com a escolha dos Provedores, escolha pelo Conselho de Administração, com parecer favorável obrigatório do Conselho de Opinião. O Conselho de Administração tem o direito de escolha de diretores, como também tem do Provedor, mas isso não impede que o Conselho de Opinião não tenha direito de veto que, aliás, terá que fundamentar quando tal ocorrer. Isso significa reconhecer que temos que prestar contas. Significa diálogo, que é uma coisa que a sociedade portuguesa precisa e muito.

E no ponto que se prende com a presidência da Assembleia Geral, a presidência seria por inerência?

Por inerência, sim. Isso ter-nos-ia evitado a crise com o Conselho de Administração anterior, porque, como sabe, em crises societárias, o presidente da Assembleia Geral assume a presidência da empresa, e tinha-se resolvido um conflito que se arrastou por tempo demais e foi doloroso para a empresa. (...) A conflitualidade é sempre má para as empresas. Os procedimentos são básicos em direito. Se eu não tenho procedimentos, não tenho direito. O direito assenta em procedimentos. Aqui faltam estas definições. O que esperamos é que, numa próxima reforma, estas duas competências possam vir a ser atribuídas ao Conselho de Opinião. São alterações que não representam nem encargos, nem desvirtuamento do projeto. São aperfeiçoamentos com vista a procedimentos futuros. Isso faz sentido numa sociedade ativa que paga

o serviço público. Já não é mais o Estado. O Estado é o acionista único, mas quem paga o funcionamento são os cidadãos portugueses. E, portanto, é legítimo que o Conselho de Opinião peça o reconhecimento destas duas competências. Uma, ser por inerência o presidente da Assembleia Geral, e outra, que seja ele o garante da qualidade e legalidade da escolha dos diretores. São duas situações que nós julgamos que poderão coroar este sistema do novo modelo de *governance*. Em síntese, entendo que a desgovernamentalização é uma vantagem. Mas ela tem que ser consequente nos procedimentos.

Miguel Poiares Maduro

Entrevista efetuada no dia 7 de setembro de 2015 – Excertos

«Acho que terá de ter sempre, num determinado momento e num determinado contexto, um patamar mínimo de audiência. Se não tiver audiência não faz sentido existir. Esse patamar mínimo de audiência é que pode ser um valor variável. Tem de ser equilibrado com outros objetivos do serviço público e também medido face à realidade daquilo que é o audiovisual do país num determinado momento.»

«[...] [O] serviço público deve ser um regulador de qualidade. Quer naquilo que não faz, quer naquilo que faz de inovador e criativo.»

«No contexto de um mercado mais reduzido, que não consegue garantir a sustentabilidade de vários operadores privados, deixar isso apenas aos privados pode comportar riscos. Daí que possa ser importante ter um modelo misto como aquele que nós temos. Foi nesse sentido que o governo acabou por manter o serviço público como público.»

«O serviço público pode e deve concorrer com os privados, mas através de formatos diferenciadores porque tem financiamento público, uma base de financiamento que permite correr riscos que os privados não podem correr e dessa forma introduzir formatos novos, com qualidade nova.»

«Não excluo, em abstrato, a possibilidade de um dia haver um sistema público só financiado por financiamento público. Não excluo, mas não acho que seja uma prioridade neste momento. Nem estou seguro que seja a melhor solução.»

«A minha expectativa é que um modelo institucional que dê mais autonomia e independência à empresa, mais separação do governo, permite à empresa estar menos contaminada por debates político-partidários e portanto, concentrar-se mais naquilo que deve ser a sua função, que é realmente o serviço público.»

«Eu acho que a principal regulação do serviço público tem de ser interna. Tem de ser a mudança da cultura institucional do serviço público. E daí o código da ética. E daí a existência de uma entidade como o Conselho Geral Independente.»

No Programa do XIX Governo Constitucional previa-se a privatização parcial da RTP. Entretanto, esse processo foi suspenso ou adiado. Pergunto-lhe se concorda com a ideia de que o serviço público pode ser prestado por operadores que não sejam detidos pelo Estado?

Acho que não há uma única resposta para essa pergunta. Depende do mercado e das condições do país em causa. Aliás, no relatório do Grupo de Alto Nível sobre a Liberdade e o Pluralismo dos *Media*, de que eu fui um dos autores, defendia-se precisamente isso, de que as respostas podem depender. Eu acho que neste momento em Portugal, neste contexto específico em Portugal, nós não temos mercado suficiente para assegurar a pluralidade de operadores televisivos nacionais e por si só, garantir o pluralismo. Admito que haja mercados com a dimensão suficiente para terem múltiplos operadores privados e que através dessa forma, garantam o pluralismo da informação. No contexto de um mercado mais reduzido, que não consegue garantir a sustentabilidade de vários operadores privados, deixar isso apenas aos privados pode comportar riscos. Daí que possa ser importante ter um modelo misto como aquele que nós temos. Foi nesse sentido que o governo acabou por manter o serviço público como público, num modelo institucional que ao mesmo tempo se separa do governo porque isso também me parece igualmente importante. Aliás, penso que é a evolução internacional crescente e estou convencido de que o que vai continuar a prosseguir é o reforço dessa separação dos governos dos serviços públicos de televisão, que é diferente da separação do Estado desses serviços públicos de televisão.

Costuma referir o papel do serviço público como regulador da qualidade. Eu gostaria de perguntar em que medida é que acha que a RTP tem um carácter distintivo na sua programação?

Acho que tem algum carácter distintivo mas do meu ponto de vista, não o suficiente. Tem de ter mais carácter distintivo, diferenciador. Mas isso não significa que seja complementar. Eu não uso a expressão complementar. Eu não acho que o serviço público deva complementar, fazendo aquilo que os privados não fazem. Não é isso. O serviço público pode e deve concorrer com os privados, mas através de formatos diferenciadores porque tem financiamento público, uma base de financiamento que permite correr riscos que os privados não podem correr e dessa forma introduzir formatos novos, com qualidade nova. Onde é que deve ser diferenciador? Na informação, ter uma informação com regulação da qualidade. Como? Desde o modelo do comentário político, desde a própria importância atribuída aos debates num canal generalista até à forma como os alinhamentos dos telejornais são construídos. Se começa pelo crime, ou se começa, pelo contrário, por outras matérias. O serviço público deve diferenciar-se e deve ser um regulador de qualidade. Também na ficção, não ficando preso como os privados tendem a ficar, por exemplo, a um determinado formato de ficção. Neste momento o formato dominante é a telenovela. Se esse é um formato dominante, a função do serviço público deveria ser a de introduzir formatos de ficção diferentes. Por todas estas formas, acho que o serviço público deve ser um regulador de qualidade. Quer naquilo que não faz, quer naquilo que faz de inovador e criativo.

Por omissão e por ação.

Exatamente. A minha expectativa é que um modelo institucional que dê mais autonomia e independência à empresa, mais separação do governo, permite à empresa estar menos contaminada por debates político-partidários e portanto, concentrar-se mais naquilo que deve ser a sua função, que é realmente o serviço público. Vai ser sempre contestado, vai ser sempre debatido, mas quanto menos esse debate for contaminado por questões políticas e questões governativas e partidárias, mais esse debate vai ser produtivo relativamente à qualidade do serviço público, é o que eu acho. Nunca vai ser consensual. Por natureza, uma temática destas nunca o será.

O tema da qualidade aparece sempre associado a um dos grandes dilemas do serviço público que é o de atingir um determinado patamar de audiência, por um lado, e garantir a especificidade da sua programação, por outro. Num passado recente, o Presidente do Conselho de Administração da RTP referiu a fasquia de 20% de *share* de audiência. Na sua perspetiva, o serviço público tem que alcançar um determinado patamar de audiência?

Acho que terá de ter sempre, num determinado momento e num determinado contexto, um patamar mínimo de audiência. Se não tiver audiência não faz sentido existir. Esse patamar mínimo de audiência é que pode ser um valor variável. Tem de ser equilibrado com outros objetivos do serviço público e também medido face à realidade daquilo que é o audiovisual do país num determinado momento. Primeiro, nós estamos cada vez mais numa fragmentação de públicos e portanto é difícil estar a estabelecer 20% ou 16% ou 17%. Acho isso difícil. Temos de atender a que para inovar correm-se riscos. Correr riscos significa que se vai falhar algumas vezes. Significa que temos de aceitar que em certos momentos vai ter audiência mais baixa. Eu não mediria o sucesso, acho um erro mesmo, medir o sucesso do serviço público só pelas audiências que obtém e em particular, num determinado momento. E em segundo lugar, acho que o seu sucesso deve ser medido também pela capacidade de dinamizar o setor audiovisual do país, pela capacidade de inovar e pelo grau com que consegue regular os outros canais, ou seja, a medida em que formatos introduzidos pelo serviço público são depois replicados por outros canais televisivos. Ter esse fator indutor de qualidade e inovação dos outros canais é muito importante e isso não se mede só pela audiência do serviço generalista, mede-se também por outros fatores. Nós temos medidas internacionais em que se mede não apenas a audiência mas, por exemplo, medem-se as avaliações de qualidade que os próprios telespectadores fazem dos canais.

Aliás, o contrato de concessão de serviço público prevê que esse é um dos mecanismos de avaliação, numa ótica qualitativa.

Exatamente. E nós, a esse nível, o que sabemos é por exemplo os países que têm serviços públicos avaliados de maior qualidade também têm uma avaliação de maior qualidade dos privados. O que indicia que onde o serviço público é de maior qualidade lá está, tem um efeito de arrastamento da

qualidade também dos privados. Essa é uma boa medida alternativa, que não apenas o *share* do serviço público.

Relativamente à Televisão Digital Terrestre e à questão de se saber se o serviço público deve ter um papel preponderante na plataforma, à semelhança de algumas soluções em direito comparado. Qual é a sua opinião sobre este tema?

Eu acho que o serviço público deve ter aí um papel importante. Agora, predominante também não vejo. A TDT deve garantir uma certa universalidade de acesso de conteúdos dos cidadãos. Esse é o seu objetivo fundamental. Não é exatamente o mesmo objetivo da existência do serviço público de televisão. São coisas diferentes. O serviço público de televisão, seguramente, também serve para garantir alguma universalidade de acesso, existir pelo menos um canal, ou dois canais. Mas depois, sobretudo, é para a regulação e promoção da qualidade audiovisual que são independentes, do meu ponto de vista, das plataformas de distribuição. Acho que a universalidade do acesso deve ser garantida tanto para o serviço público, como para os serviços privados. Em Portugal, neste momento, faz sentido ter um sistema misto, com serviço público e operadores privados. Não faz sentido que na TDT voltemos a um sistema em que o serviço público é o imperador, tem o domínio. Não acho que isso seja relevante.

Seria o regresso aos anos 80.

Exatamente, tínhamos uma TDT versão anos 80. Não vejo as coisas dessa forma. Para mim, o serviço público tem um papel muito importante mas não acho que a relação com a TDT seja direta. Agora, o que eu acho é que temos um problema com a TDT em Portugal.

E relativamente à RTP Informação, acha que faz sentido em termos de cidadania que o serviço de programas televisivo temático informativo da RTP só esteja acessível em plataformas de acesso condicionado?

Do meu ponto de vista é importante ter na TDT alguma coisa que dê uma importância grande à informação, sobretudo a regional. Acho que faz sentido. Se é público, se é privado (ligeira pausa), acho que até mesmo aí deve haver alternativa. Acho que é um dos canais possíveis a ter na TDT. Não é o único. Acho que temos que definir primeiro o que é que queremos, o que é

que necessitamos mais em termos de oferta TDT. Acho que necessitamos de mais oferta na TDT. Parte dessa oferta deve ser universal, ou seja, *Free To Air*. Outra, pode ser a pagamento. Provavelmente, para alargarmos a TDT temos que transformá-la em algo misto, uma parte universal *Free To Air*, e outra a pagamento. Um mini-cabo, se quiser, para dar sustentabilidade.

Ou seja, regressaríamos ao modelo original em que tínhamos uma operação gratuita, alojada no Multiplexer A, e uma operação paga, nos Multiplexers B a F.

Cada vez estou mais convencido que essa é a melhor solução para garantir uma TDT com um mínimo de viabilidade e que tenha dimensão para ser atrativa para as pessoas. Essa é a primeira decisão que temos que tomar. A segunda é o que fazemos em termos de canais *Free To Air*. Eu preferia deixar essa opção em concreto ao próprio Regulador, embora o Estado possa definir depois certas preferências. O Estado deve definir e incluir entre aqueles a alargar, em termos de oferta, o infantil e a informação com uma componente forte regional, ou então, uma informação internacional e europeia, tipo Euronews. É uma hipótese. Acho que essas devem ser as prioridades.

Concentremo-nos agora no tema do financiamento do serviço público. No seu mandato, as indemnizações compensatórias foram eliminadas e o financiamento do serviço público provém das verbas da Contribuição para o Audiovisual e das receitas comerciais, na sua maioria provenientes da publicidade. Nos anos 2002 e 2003 foi celebrado um Protocolo de serviço público com os operadores televisivos privados, tendo o mesmo sido revisto em 2005, no qual se previa a possibilidade de redução da publicidade no Canal 1 para quatro minutos e meio. Considera que essa redução possa acontecer num futuro próximo?

Não acho que seja prioritário neste momento estar a mexer nos tempos de publicidade. Não acho. Há muita discussão sobre se o financiamento do serviço público deve ser só público, se deve ser independente das receitas comerciais, ou se deve haver uma componente de receitas comerciais para, pelo menos, existir também algum incentivo para olharem para o mercado. Eu não tenho uma ideia muito fixa, muito rígida sobre qual é a melhor solução. Olho para a realidade internacional e vejo que a tendência tende a ser um bocadinho aquela que nós temos neste momento em Portugal: o financiamento

predominantemente público, com alguma componente comercial limitada. Não pode ser muito comercial, porque se começa a ser muito comercial perde a sua especificidade. Mas também não pode ser só público. Em parte, acho que o não ser só público é para introduzir alguma racionalidade económica ao funcionamento da empresa, e em termos de audiência, para o serviço público não ficar demasiado insulado daquilo que são as preferências do mercado e mais comerciais. Não excluo, em abstrato, a possibilidade de um dia haver um sistema público só financiado por financiamento público. Não excluo, mas não acho que seja uma prioridade neste momento. Nem estou seguro que seja a melhor solução. O que acho que vai acontecer no futuro e isso vai ser com certeza uma reflexão feita a nível europeu, é que a forma de regular a publicidade vai deixar de ser uma questão de minutos. Porque com o *timewarp* e todas estas coisas ninguém vai aceitar mais de dois minutos de publicidade. Com mais de dois minutos de publicidade a pessoa salta de canal, ou põe em pausa, ou vai fazer outra coisa. Do meu ponto de vista, uma das coisas interessantes que vamos assistir é que a regulação decorrente destes mecanismos que existem para aceder a conteúdos hoje em dia, é o que vai obrigar à mudança da publicidade. A questão dos minutos vai tornar-se irrelevante. Aquilo que ainda temos em alguns canais portugueses comerciais, de ter quase 10 minutos de publicidade, vai do meu ponto de vista desaparecer totalmente. Basta olhar para os Estados Unidos da América, com múltiplas interrupções de trinta segundos.

Basta ver as séries, como elas são programadas.

Exatamente. Têm múltiplas interrupções durante muito pouco tempo, que é o tempo que eles acham que a pessoa consegue permanecer.

É o défice de atenção.

Exatamente e isso está estudado, seguramente. E vamos ter muito mais *product placement*. Vamos ter muito mais publicidade de introdução imediata, quase como temos hoje em dia quando consultamos os *media* nos *ipad* em que carregamos numa notícia e, antes da notícia, aparece-nos a publicidade. Acho que vai mudar a natureza da publicidade e isso vai obrigar a que se regule a publicidade de forma diferente.

Para finalizar, o tema da regulação do serviço público. A ERC é acusada pelo setor privado de alguma passividade no que concerne à supervisão do cumprimento da missão de serviço público por parte da RTP. Qual é a sua opinião sobre a regulação do serviço público?

Eu acho que a principal regulação do serviço público tem de ser interna. Tem de ser a mudança da cultura institucional do serviço público.

E daí o código da ética.

E daí o código da ética. E daí a existência de uma entidade como o Conselho Geral Independente. Não acho que seja viável uma entidade externa, através de um parecer regular e sem mecanismos de sanção efetivos. Com o Conselho Geral Independente [...], o Conselho de Administração responde perante eles. É escolhido por eles, permanece em funções, ou não, em função da decisão do Conselho Geral Independente. Isso dá uma capacidade de influência totalmente diferente. Não dá uma capacidade de gestão, mas dá uma capacidade de influência totalmente diferente. Eu acho que vai ser um mecanismo muito mais eficaz. Por um lado, de autorregulação e por outro, de sujeição a uma supervisão interna, em vez de uma tutela governamental. Uma tutela independente vai ser muito mais eficaz. Mas é importante que a ERC também continue a ter. Vamos ver como é que a análise que a ERC faz vai interagir com as próprias análises internas do Conselho Geral Independente. Mas isso é uma questão prática de funcionamento do sistema. Vamos ver como é que funciona e também com o Conselho de Opinião. Podemos achar que são várias entidades, mas eu acho que é o Conselho Geral Independente que realmente vai ter capacidade de eficácia. O Conselho Geral Independente desenvolveu em particular uma boa relação com o Conselho de Opinião. Não é estranho termos muitas entidades. Na Alemanha, por exemplo, também há várias entidades. Acho que é mais importante que a ERC tenha cada vez uma função de regulador mais eficaz no conjunto do audiovisual. E aí, no equilíbrio entre a função do serviço público e dos privados. A ERC o que deve é especializar-se naquilo que pode fazer com maior eficácia, em vez de estar a tentar fazer aquilo que, do meu ponto de vista, enquanto regulador externo não deve fazer, que é supervisionar a gestão do serviço público de televisão.

Posfácio

De modo simples, a televisão tem duas faces distintas, como se fossem duas metades de laranja. A primeira é técnica. No começo, a televisão foi, em exposições internacionais, curiosidade científica. Como acontecera com a rádio poucos anos antes, os visitantes ficavam maravilhados com a hipótese de um aparelho doméstico que, ao que a rádio oferecia – voz e música –, juntava imagem em movimento, como o cinema. Países como Grã-Bretanha, Alemanha e Estados Unidos emitiriam experimentalmente, mas com regularidade, pouco antes da II Guerra Mundial (1939-1945), interrompendo a oferta durante o conflito. Logo após a paz, e enquanto a Europa se reconstruía, a televisão voltou a aparecer nos ecrãs de televisão nesses países, indústria lentamente alargada a outros países. Em Portugal, o período experimental ocorreu em setembro de 1956, a partir de instalações da Feira Popular de Palhavã, onde agora se situa a sede da Fundação Calouste Gulbenkian. Depois, em março do ano seguinte, a RTP começou a emitir regularmente. Quem tem escrito sobre o arranque da televisão em Portugal, indica março de 1957 como esse momento, negligenciando o período experimental. Eu defendo setembro de 1956 como início da indústria, do mesmo modo que os Estados Unidos ou a Grã-Bretanha não indicam o arranque da indústria televisiva depois da II Guerra Mundial, mas antes do conflito. A oferta inicial mundial restringia-se às grandes metrópoles, porque a potência de emissão era baixa e o preço dos receptores era elevado. A RTP tinha uma loja na esquina da Praça de Londres com a Avenida de Paris, em Lisboa, onde explicava o funcionamento da televisão e vendia aparelhos receptores ainda a preto e branco. A loja ficava perto das avenidas de Roma e de Guerra Junqueiro, de prédios modernos e andares espaçosos, onde estavam a instalar-se famílias burguesas, de negócios, quadros superiores do Estado e alguns intelectuais, propensas a adquirir receptores de televisão. Como o custo

da sua aquisição se manteve elevado, cafés e clubes de bairro adquiriram aparelhos para clientes e associados assistirem a determinados programas. No antigo café Palladium, na rua de Santa Catarina, no Porto, havia dois televisores pendurados no centro da sala a partir do teto, cada um virado para um lado oposto, para servir todo o espaço. No andar de cima deste café central da cidade, havia muitas mesas de bilhar, ocupadas por praticantes em especial aos sábados. A televisão chegou ao Porto em 1960, após a instalação de torres de antenas de retransmissão na serra da Lousã e no Monte da Virgem (Vila Nova de Gaia). Ainda sem gravadores de imagem, não havia possibilidades de eliminar falhas na emissão em direto. Por vezes, durante um programa, via-se um separador a pedir desculpa pelo corte da emissão, prometendo regressar em breve. Era o tempo da mira técnica, que surgia nas horas de intervalo entre emissões, para sintonizar melhor a frequência e melhorar a qualidade da imagem no recetor. A banda sonora que acompanhava era de orquestras ligeiras com música dançável. Mais tarde, chegou a televisão a cores.

À segunda face distinta da televisão chamo *ideologia*, não no sentido estrito da política, mas num âmbito alargado para incluir a criatividade e a variedade da programação distribuída ao longo dos horários de emissão. Do mesmo modo que acontecia já com a rádio, traçou-se o designado horário nobre, o período em que os diferentes membros da família estavam em casa e todos podiam usufruir da oferta de programas. O noticiário era o grande marcador de tempo. Ainda não havia jornalistas, mas locutores que liam notícias escritas por outros profissionais, os assistentes literários, experimentados a editar segundo a censura. Como ainda não havia teleponto, a leitura era feita com os profissionais de olhos baixos voltados para as folhas das notícias. De vez em quando, eles olhavam diretamente para a câmara. Muitas notícias não eram acompanhadas de imagens, por falta delas. No máximo, era apresentado um diapositivo. Havia mais homens que mulheres no serviço de locução das notícias, eram jovens, com boas vozes e vestidos de fato e gravata. Permitia-se fumar, pelo que apareciam locutores com cigarros acesos durante a emissão. Depois do noticiário, surgiam a representação de uma peça de teatro, com atores e atrizes já famosos nos palcos das salas, um concurso, um programa musical, habitualmente fado ou música ligeira, e até óperas, género que desapareceria depressa. Ao longo dos anos a oferta de programas alargou-se, incluindo muitas séries americanas, com legendas. O comentário político unicolor, porque de propaganda do regime do Estado Novo (até 1974), era

um elemento constante na programação. Estética (teatro, bailado, ópera) e espiritualidade (missa de domingo) estimavam-se na programação, enquanto aumentava o tempo dedicado a outros géneros televisivos, incluindo eventos à escala europeia, como o Festival da Eurovisão de música ligeira e o seu correspondente nacional do Festival da Canção, com um simulacro de eleição na votação da melhor cantiga em país de ditadura. As gerações vivas ainda nascidas no século xx formaram o seu catálogo de imagens vendo televisão: o mundial de futebol de 1966, em que a seleção portuguesa chegou às meias-finais, depois de uma épica vitória sobre a Coreia do Sul por 5-3, a chegada de astronautas americanos à Lua em 1969, as conversas em família de Marcelo Caetano, a revolução de Abril de 1974, a telenovela brasileira *Gabriela*, com a atriz Sónia Braga, em 1977, a queda do muro de Berlim em 1989 e o funeral da princesa inglesa Diana Spencer em 1997. Da minha memória pessoal, recordo as séries americanas *Rin Tin Tin* (cerca de 1962, pouco depois do início das emissões no Porto, cidade onde morava) e *Bonanza*, já no final da mesma década. A RTP, que nascera com capital público e privado, recebendo ajuda financeira anual do orçamento do Estado, vivia também dos lucros da publicidade, dando origem à constituição de agências a anunciarem eletrodomésticos, detergentes, automóveis, habitações em prédios modernos construídos na periferia e companhias de aviação, numa demonstração visual e sonora da sociedade de consumo que chegava.

As faces distintas da técnica e da ideologia (ou programação) não explicam, porém, o todo do fenómeno televisivo. Há uma terceira face, aquela que analisa o poder da televisão. Num outro contexto, usei a palavra francesa *enjeux* para explicar os diferentes poderes ou influências em presença num evento e que proporcionam um determinado resultado. O *enjeux* é mais que um jogo entre dois contendores, ele significa um campo de luta entre múltiplos contendores em torno do evento. Nuno Conde, autor deste livro *RTP e Relações de Poder. De Durão Barroso a Passos Coelho*, chamou-lhes protagonistas dos campos político, regulatório, dos *media* e da sociedade civil. A sua investigação esclarece, numa análise jurídica, política e histórica profunda, a existência da legitimidade do serviço público de *media* em Portugal durante três ciclos políticos, de 2002 a 2014. O autor não escreveu apenas sobre a televisão, de emissões por ondas hertzianas, a permitir uma programação de fluxo, síncrona e emitida uma única vez, mas também sobre as plataformas digitais, que possibilitam uma maior quantidade de canais por cabo,

livres da oferta reduzida nas emissões hertzianas, e a Internet, com um novo conceito de biblioteca de programas, acessível a todos e em casa. Daí, o uso da expressão de serviço de *media*. Público quer dizer pertença de Estado, mas com liberdade democrática de expressão e, por isso, isento de qualquer censura ou pressão externa, incluindo as instâncias do poder político. Jurista de formação, Nuno Conde escreve com rigor e prudência sobre as práticas governativas ao longo do período investigado. O serviço público de *media* não é um bem seguro e, por isso, o autor levanta a questão da sua legitimidade.

Com pesquisa empírica através de análise documental e entrevistas, centrada na RTP, o investigador analisou as opções políticas aplicadas aos modelos de financiamento e governação daquele operador de televisão, contextualizadas nos planos económico e regulatório. A tese central da investigação mostra que o serviço público se perspetiva pelo poder político como agente regulador do mercado em dois planos: económico, com imposição de restrições à publicidade comercial na RTP; dimensão mais abstrata de agente da qualidade na programação e da ética de antena. Conforme os ciclos apreciados na obra, o autor concluiu ainda que a comunicação política, quando se anunciava a probabilidade de privatização da RTP, significava uma estratégia de afirmação política, mobilizadora de outros significados, caso das opções ideológicas sobre o papel do Estado na sociedade e na economia. Como enunciei atrás com o conceito de *enjeux*, a luta entre protagonistas para a obtenção apropriada da definição de serviço público de *media* decorre num tempo e espaço, mas pode estender-se a outros tempos, com alterações em termos de significados e objetivos, em avanços, mudanças de estratégia e, até, recuos. Um exemplo foi o expressado quanto ao segundo canal da RTP: decisão de privatização, ideia depois abandonada; nomeação de canal conduzido pela sociedade civil, mas dentro do património da RTP, proposta depois deixada de lado por falta de participação das instituições universitárias e outras convidadas.

Profissional com percurso feito como consultor jurídico de entidades do Estado, como o Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), em áreas como definição e avaliação de políticas públicas para os *media* (televisão, rádio e imprensa), *media* digitais, pluralismo, modelos de regulação e governança, e várias empresas de *media* (e televisão), assim como perito do Comité Económico Social (CESE), na secção de transportes, energia, infraestruturas e sociedade da informação, o conhecimento de Nuno Conde sobre o serviço público de *media* é um dos mais estruturados no país. Antes da tese

de doutoramento defendida em 2018 na Universidade Católica Portuguesa, o autor havia apresentado em 2012 e na mesma universidade uma dissertação de mestrado sobre o papel do Estado no sistema mediático. A passagem para a temática proposta neste livro foi resultado de uma evolução científica lógica. Com a grata recordação de eu ter sido um primeiro leitor dos seus dois trabalhos académicos, uma espécie de revisor de provas e um questionador, sempre com perguntas novas para cada capítulo. Fui menos um orientador clássico de teses universitárias do que um quase discípulo de Nuno Conde. A primeira conversa que tivemos, muito tempo antes, foi sobre o conceito de *cadeia de valor*, desenvolvido por Michael Porter para a economia, aqui aplicado às indústrias culturais, com as atividades distintas na elaboração de um produto cultural, do criador e produtor aos artistas, pós-produção, distribuição e exibição. Nuno Conde, com outros investigadores, publicaria sobre o tema.

O texto agora editado reflete uma contínua descoberta teórica dele e minha nos domínios da televisão, da rádio e das outras indústrias culturais. Isso incluiu a leitura da bibliografia recente. Sem fazer um exercício exaustivo, recordo autores e algumas instituições universitárias que influenciaram os investigadores de gerações sucessivas. O primeiro livro importante para a compreensão da televisão é *Salazar, Caetano e a Televisão Portuguesa* (1996), de Francisco Rui Cádima, docente da Universidade Nova de Lisboa, com posteriores obras notáveis sobre a televisão e a modernidade. Depois, o livro de Alberto Arons de Carvalho, *A RTP e o Serviço Público de Televisão* (2009), a partir do doutoramento defendido na Universidade Nova de Lisboa, mais próximo do trabalho de Nuno Conde quanto ao tema, mas onde aquele explora um período bem mais longo e abrange a sua atividade como político ligado aos *media*. A Universidade do Minho conseguiu criar um corpo de docentes muito envolvidos no estudo dos *media*, com periodizações precisas e suas características sociais, normativas, políticas e estéticas. Sem prejuízo de outros investigadores, ressalto os nomes de Manuel Pinto, Helena de Sousa, Felisbela Lopes, Joaquim Fidalgo e Madalena Oliveira. Uma referência à linha de estudos culturais na Universidade Católica Portuguesa, com Isabel Férin da Cunha (depois Universidade de Coimbra) e Catarina Duff Burnay, participantes num conglomerado internacional de investigação das telenovelas brasileiras. A conclusão dessa linha de pesquisa indica que a interpretação de um bem cultural pode ser diferente consoante o grupo social recetor. A investigação de Nuno Conde apoiou-se ainda em autores europeus que estudaram o serviço

público, a convergência com os *media* e o impacto das telecomunicações na televisão, como Johannes Bardoel, Leen d’Haenens, Petros Iosifidis e Karol Jakubowicz.

Deixo aqui uma última nota: a liberalização da televisão e das telecomunicações, com criação de várias empresas em setores até aí monopólios do Estado, acabou por chegar a Portugal, como condições de adesão à CEE, depois União Europeia. A década de 1990 foi palco dessas transformações, com necessidade de alterar a constituição da República. A RTP repartiu as audiências com os canais privados SIC e TVI, depois alargada a concorrência a canais por cabo. As telecomunicações, com a tecnologia de cabos de fibras óticas, entraram no negócio da televisão e, lentamente, dominaram o audiovisual. A tentativa da compra de um operador de televisão pelo operador de telecomunicações dominante constituiria um episódio marcante na história recente dos *media*. Hoje, é ainda mais evidente o domínio das telecomunicações, o que fragiliza a legitimidade do serviço público de *media* se não houver leis fortes e uma vigilância permanente. A questão relevante é saber se existe uma ideia universal de legitimidade do serviço público. O livro de Nuno Conde responde bem a essa dúvida quase existencial.

Rogério Santos
Professor associado (aposentado)
Universidade Católica Portuguesa

Bibliografia

- APR – ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE RÁDIOE DIFUSÃO (2013). Resposta a Consulta Pública sobre o Contrato do Serviço Público de Rádio e Televisão.
- ARIC – ASSOCIAÇÃO DAS RÁDIOS DE INSPIRAÇÃO CRISTÃ (2013). Resposta a Consulta Pública sobre o Contrato do Serviço Público de Rádio e Televisão.
- BARDOEL, J., e L. D’Haenens, (2008a). «Public Service Broadcasting in Converging Media Modalities: Practices and Reflections from the Netherlands». *Convergence*, 14(3), 351-360. <https://doi.org/10.1177/1354856508091086>
- BARDOEL, J., e L. D’Haenens, (2008b). «Reinventing public services broadcasting in Europe: prospects, promises and problems». *Media Culture Society*, 30(3), 337-355. <https://doi.org/10.1177/0163443708088791>
- BARDOEL, J., e G. F. Lowe (2007). «From Public Service Broadcasting to Public Service Media». Em G. F. Lowe e J. Bardoel (Eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media* (pp. 9-24). Nordicom <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534710/FULLTEXT01.pdf>
- BLUMLER, J. G. (1993). «Meshing Money with Mission: Purity Versus Pragmatism in Public Broadcasting». *European Journal of Communication*, 8(4), 403-424. <https://doi.org/10.1177/0267323193008004001>
- BOVENS, M. (2010). «Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism». *West European Politics*, 33(5), pp. 946-967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- BRANTS, K. e K. Siune (1992). «Public Broadcastng in a State of Flux». Em K. Brants, K. Siune e W. Truetzschler (Eds.), *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe* (pp. 101-115). Sage.
- BURNAY, C. D. e I. F. Cunha (2013). «Portugal: Ficção e Audiências em transição». Em M. I. Lopes e G. O. Gómez (Eds.), *Memória Social e Ficção Televisiva em Países Ibero-Americanos: Anuário Obitel 2013* (pp. 415-448). Globo Comunicação e Participações, SA. <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/15017/1/Obitel%202013.pdf>
- BURNAY, C. D., P. Lopes e M. N. Sousa (2014). «Portugal: A hegemonia da ficção nacional em *prime time*». Em M. I. Lopes e G. O. Gómez (Eds.), *Estratégias de Produção Transmídia na Ficção Televisiva: Anuário Obitel 2014* (pp. 410-444). Globo Comunicação e Participações, SA. <http://obitel.net/wp-content/uploads/2015/07/obitel2014-portugues.pdf>
- BURNLEY, R. (2015). *Public Funding Principles for Public Service Media*. European Broadcasting Union. https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund_EN.pdf
- CÁDIMA, F. R. (1996). *Salazar, Caetano e a Televisão Portuguesa*. Editorial Presença.
- CÁDIMA, F. R. (2007). *A Crise do Audiovisual Europeu. 20 Anos de Políticas Europeias em Análise*. Formalpress, Publicidade e Marketing, Lda.
- CÁDIMA, F. R. (2010). «Media e democracia em Portugal». *Verso e Reverso*, vol. XXIX(55), 11-17. <https://doi.org/10.4013/125>
- CÁDIMA, F. R. (2019). «Revisitação do problema da legitimação do PSM no contexto digital». Em F. R. Cádima (Coord.). *Diversidade e Pluralismo nos Média*, (pp. 129-139). ICNOVA. https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/13930726/ICNOVA_Diversidade_Pluralismo_total_v2.pdf
- CARVALHO, A. (2002). *Valerá a pena desmenti-los?* Edições Minerva. Coimbra.
- CARVALHO, A. (2009). *A RTP e o Serviço Público de Televisão*. Edições Almedina.
- CGI – CONSELHO GERAL INDEPENDENTE (2014). Comunicado.RTP https://media.rtp.pt/empresa/wp-content/uploads/sites/31/2015/07/cgi-comunicado_01dez2014.pdf
- COLLINS, R. (2011). «Public Value, the BBC and Humpty Dumpty Words: Does Public Value Management Mean What it Says?» Em K. Donders e H. Moe (Eds.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters’ New Media Services Across Europe* (pp. 49-58). Nordicom. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534751/FULLTEXT01.pdf>
- COMISSÃO PARA A ÉTICA, A CIDADANIA E A COMUNICAÇÃO (2013). Audiência Parlamentar N.º 15-CPECC-XII. Audiência do Senhor Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional sobre o contrato de concessão do serviço público de rádio e Televisão. Assembleia da República. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheAudiencia.aspx?BID=96059>
- CONDE, N. (2013, outubro, 17-19). «A privatização da RTP como narrativa simbólica do poder político». Em M. L. Martins e J. Veríssimo (Orgs.), *Atas do 8.º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação (SOPCOM)* [Congresso]. SOPCOM – Associação Portuguesa de Ciências da

- Comunicação, Lisboa. https://www.dropbox.com/s/b9caeqrntrxp08/livro_de_Latas_8%C2%BA_SOPCOM.pdf?dl=0
- CONDE, N. (2016). «Serviço Público de media e políticas públicas no contexto do sistema dos *media* portugueses: 2003-2013». *Mediapolis*, 2, 73-83. Imprensa da Universidade de Coimbra. http://dx.doi.org/10.14195/2183-6019_2_6
- CONDE, N. (2019). «O Papel do Estado Português nos Media». Em R. Figueiras e N. Ribeiro (Eds.), *O Sector dos Media no Espaço Lusófono* (pp. 47-77). Universidade Católica Editora. https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/30721/1/OsetorDosMedi_4as.pdf
- CPMCS – CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (2013). Resposta à Consulta Pública sobre o Projeto de Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e Televisão.
- CUILENBURG, J. e D. McQuail (2003). «Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm». *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. <https://doi.org/10.1177/0267323103018002002>
- CUNHA, I. F. e C. D. Burnay (2006). *Ficção televisiva em Portugal: 2000-2005*. Biblioteca on-line de Ciências da Comunicação. <http://bocc.ufp.pt/pag/ferin-isabel-burnay-catarina-ficcao-televisiva-portugal.pdf>
- CUNHA, I. F. e C. D. Burnay (2011). «Portugal: Novos desafios». Em M. Lopes e G. Gómez, G. (Coord.). *Qualidade na ficção televisiva e participação transmediática das audiências: Anuário Obitel 2011* (pp. 448-484). Globo Comunicação e Participações, SA. <http://obitel.net/wp-content/uploads/2015/07/obitel2011-portugues.pdf>
- DOBEK-OSTROWSKA, B. (2012). «Italianization (or Mediterraneanization) of the Polish Media System? Reality and Perspective». Em D. Hallin e P. Mancini (Eds.), *Comparing Media Systems Beyond the Western World* (pp. 26-50). Cambridge University Press.
- DONDERS, K. (2012). *Public Service Media and Policy in Europe*. Palgrave Macmillan.
- DONDERS, K. e C. Pauwels (2012). «Ex Ante Tests. A Means to an End or the End for Public Service Media?» Em G. F. Lowe e J. Steemers (Eds.), *Regaining the Initiative for Public Service Media. RIPE@2011* (pp. 79-95). Nordicom. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534708/FULLTEXT01.pdf>
- EBU – EUROPEAN BROADCASTING UNION (2015a). Funding of Public Service Media 2015. EBU.
- EBU – EUROPEAN BROADCASTING UNION (2015b). Licence Fee 2015. EBU.
- EMR – INSTITUTE FOR EUROPEAN MEDIA LAW (2012). Public Service Media According to Constitutional Jurisprudence. The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence. <https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EMR%20Study%20-%202nd%20version.pdf/>
- ERC – ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL (2014). Relatório de Regulação 2013. [https://www.erc.pt/pt/estudos/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2013-/](https://www.erc.pt/pt/estudos/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2013/)
- ERC – ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL (2015). Relatório de Regulação 2014. [https://www.erc.pt/pt/estudos/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2014-/](https://www.erc.pt/pt/estudos/relatorios-de-regulacao/relatorio-de-regulacao-2014/)
- ERC – ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL (2016). As novas dinâmicas do consumo audiovisual. [https://www.erc.pt/pt/estudos/consumos-de-media/estudo-as-novas-dinamicas-do-consumo-audiovisual-em-portugal-/](https://www.erc.pt/pt/estudos/consumos-de-media/estudo-as-novas-dinamicas-do-consumo-audiovisual-em-portugal/)
- EUROSTAT (2002a). The European TV broadcasting market, Theme 4 – 24/2002. European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5177754d-ee96-4e44-91d0-ba3d2ba3bf32>
- EUROSTAT (2002b). Radio broadcasting market, Theme 4 – 34/2002. European Commission. <https://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/statinf/02/KS-NP-02-034-EN-N-EN.pdf>
- EUROSTAT (2003). Cinema, TV and radio in the EU. Statistics on audiovisual services. European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5648553/KS-BT-03-001-EN.PDF/3758081d-5ae4-4e21-9d78-fca7bcc68d5c>
- EXPRESSION (2013, janeiro). «Balsemão diz que Cavaco teve “sabedoria constitucional” ao falar da RTP». https://expresso.pt/site_expresso_40_anos/balsemao-diz-que-cavaco-teve-sabedoria-constitucional-ao-falar-da-rtp=f777505
- FIDALGO, J. (2003). «De que é que se fala quando se fala em serviço público de televisão?» Em M. Pinto (Coord.), *Televisão e cidadania. Contributos para o debate sobre o serviço público* (pp. 13-30). Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- GLOWACKI, M. (2014). «New Public + New Media = New Leadership? The Council of Europe’s Approach to Governance in Public Service Media». Em M. Glowacki e L. Jackson (Eds.), *Public Media Management for the Twenty-First Century. Creativity, Innovation, and Interaction* (pp. 181-197). Routledge.

- GOMES, A. (2010). «Provedoria da Rádio Pública Portuguesa. Reflexões sobre uma Experiência». *Trajectos*, 17, 121-124.
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2005). Relatório e Contas 2004. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2006). Relatório e Contas 2005. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2007). Relatório e Contas 2006. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2008). Relatório e Contas 2007. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2009). Relatório e Contas 2008. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2010). Relatório e Contas 2009. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2011). Relatório e Contas 2010. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2012). Relatório e Contas 2011. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2013a). Relatório e Contas 2012. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2013b). Consulta Pública do Contrato de Concessão da RTP.
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2014). Relatório e Contas 2013. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- GRUPO MEDIA CAPITAL (2015). Relatório e Contas 2014. <https://www.mediacapital.pt/p/486/resultados-financeiros/>
- HALLIN, D., e P. MANCINI (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press.
- HALLIN, D., e P. MANCINI (2012). *Comparing Media Systems Beyond the Western World*. Cambridge University Press.
- HANRETTY, C. (2011). The Governance of Broadcasters in Small Countries. Em G. Lowe e C. Nissen (Eds.), *Small Among Giants. Television Broadcasting in Smaller Countries* (pp. 163-178). Nordicom.
- HANRETTY, C. (2012). *Public Service Broadcasting's Continued Rude Health*. The British Academy. <https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/258/Public-service-broadcastings-continued-rude-health.pdf>
- HARDY, J. (2008). *Western media systems*. Routledge.
- HUMPHREYS, P. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. Manchester University Press.
- IBARRA, K. (2015). «Management and Organization of Public Service Media Companies. Basic concepts related to efficiency and failure in european public service media, with two case examples (Germany and Spain)». Em K. Ibarra, E. Nowak e R. Kuhn (Eds.), *Public Service Media in Europe. A Comparative Approach* (pp. 147-169). Routledge.
- GRUPO RENASCENÇA COMUNICAÇÃO MULTIMÉDIA (2013). Resposta a Consulta Pública sobre o Contrato de Concessão da RTP – Rádio e Televisão de Portugal.
- IMPRESA (2003). Relatório Consolidado de Gestão de 2002.
- IMPRESA (2004). Relatório e Contas 2003.
- IMPRESA (2005). Relatório e Contas 2004.
- IMPRESA (2006). Relatório e Contas 2005.
- IMPRESA (2007). Relatório e Contas 2006.
- IMPRESA (2008). Relatório e Contas 2007.
- IMPRESA (2009). Relatório e Contas 2008.
- IMPRESA (2010). Relatório e Contas 2009.
- IMPRESA (2011). Relatório e Contas 2010. <https://www.impresa.pt/pt/investor-relations/relatorios-e-contas/anoal>
- IMPRESA (2012). Relatório e Contas 2011. <https://www.impresa.pt/pt/investor-relations/relatorios-e-contas/anoal>
- IMPRESA (2014). Relatório e Contas 2013. <https://www.impresa.pt/pt/investor-relations/relatorios-e-contas/anoal>
- IMPRESA (2015). Relatório e Contas 2014. <https://www.impresa.pt/pt/investor-relations/relatorios-e-contas/anoal>
- IOSIFIDIS, P. (2007). *Public Television in the Digital Era*. Palgrave Macmillan.
- IOSIFIDIS, P. (2008). «Public Television in Europe: The French and Greek Cases». *International Journal of Media and Cultural Politics*, 4(3), 349-367. https://doi.org/10.1386/macp.4.3.349_1
- IOSIFIDIS, P. (2010). «Pluralism and funding of Public Service Broadcasting across Europe». Em P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing public service communication. European broadcasters and beyond* (pp. 23-34). Palgrave.
- IOSIFIDIS, P. (2011). *Global Media and Communication Policy*. Palgrave Macmillan.
- JAKUBOWICZ, K. (2007a). The Eastern European/Post-Communist Media Model Countries. Em G.

- Terzis (Ed.), *European Media Governance: National and Regional Dimensions* (pp. 303-313). Intellect Books.
- JAKUBOWICZ, K. (2007b). «Public Service Broadcasting: A Pawn on an Ideological Chessboard». Em E. Bens (Ed.), *Media between Culture and Commerce* (pp. 115-150). Intellect Books.
- JAKUBOWICZ, K. (2010). «PSB 3.0: reinventing European PSB». Em P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing public service communication. European broadcasters and beyond* (pp. 9-18). Palgrave Macmillan.
- LEVY, D. (1999). *Europe's Digital revolution. Broadcasting Regulation. The EU and the Nation State*. Routledge.
- KLINGER, U. (2015). «Accountability Mechanisms and the Control of Public Service Media in Europe». Em K. Ibarra, E. Nowak e R. Kuhn (Eds.), *Public Service Media in Europe. A Comparative Approach* (pp.189-208). Routledge.
- KREWEL, M. (2015). «Autonomy and Regulatory Frameworks of Public Service Media. Diverging Scenarios in a Europe of Different Levels». Em K. Ibarra, E. Nowak e R. Kuhn (Eds.), *Public Service Media in Europe. A Comparative Approach* (pp. 126-146). Routledge.
- LOPES, F. (2009). «Estudos televisivos: perspetivas diacrónicas». *Comunicação e Sociedade*, 15, 7-27. <https://hdl.handle.net/1822/59942>
- LOPES, F. (2012). *Vinte Anos de Televisão Privada – Vinte Nomes Que Marcaram o Audiovisual Português*. Guerra e Paz, Editores.
- LOWE, G. F., e C. E. BERG (2013). «The Funding of Public Service Media: A Matter of Value and Values», *International Journal on Media Management*, 15(2), pp. 77-97. <https://doi.org/10.1080/14241277.2012.748663>
- MADURO, M. (2014). «Porquê um Conselho Geral Independente para a RTP?». <https://www.publico.pt/2014/12/15/opiniao/opiniao/porque-um-conselho-geral-independente-para-a-rtp-1679403>
- MARKTEST (2003). Anuário de Media e Publicidade 2002.
- MARKTEST (2004). Anuário de Media e Publicidade 2003.
- MARKTEST (2005). Anuário de Media e Publicidade 2004.
- MARKTEST (2006). Anuário de Media e Publicidade 2005.
- MARKTEST (2007). Anuário de Media e Publicidade 2006.
- MARKTEST (2008). Anuário de Media e Publicidade 2007.
- MARKTEST (2009). Anuário de Media e Publicidade 2008.
- MARKTEST (2010). Anuário de Media e Publicidade 2009.
- MARKTEST (2011). Anuário de Media e Publicidade 2010.
- MARKTEST (2012). Anuário de Media e Publicidade 2011.
- MARKTEST (2013). Anuário de Media e Publicidade 2012.
- MARKTEST (2014). Anuário de Media e Publicidade 2013.
- MARKTEST (2015). Anuário de Media e Publicidade 2014.
- MCCHESNEY, R. (2003). «Theses on media deregulation», *Media Culture Society*, 25, 125-133.
- MCQUAIL, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford University Press.
- MCQUAIL, D. (2005). «Publication in a free society: the problem of accountability». *Comunicação e Sociedade*, 7, 235-252. [https://doi.org/10.17231/comsoc.7\(2005\).1220](https://doi.org/10.17231/comsoc.7(2005).1220)
- MEIER, W. A. (2012). «From Media Regulation to Democratic Media Governance». Em J. T. Werner, A. Meier, L. d'Haenens, J. Steemers, e B. Thomass (Eds.), *Media in Europe Today* (pp. 155-166). Intellect Books.
- MOE, H., e H. Van den Bulck (2014). «Comparing “Public Value” as a Media Policy Term in Europe». Em G. F. Lowe, e F. Martin (Eds.), *The Value of Public Service Media. RIPE@2013* (pp. 57-76). Nordicom. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534707/FULLTEXT01.pdf>
- MOSCO, V. (2009). *The Political Economy of Communication* [1996]. Sage.
- MURDOCK, G. (2005). «Building the Digital Commons. Public Broadcasting in the Age of the Internet».Em G. F. Lowe e P. Jauert (Eds.), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting* (pp. 213-229). Nordicom. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534711/FULLTEXT01.pdf>
- MURDOCK, G. (2006). «Transformações continentais: capitalismo, comunicação e mudança na Europa». Em H. Sousa (Org.), *Comunicação, Economia e Poder* (pp. 13-28). Porto Editora.
- NISSEN, C. (2006). *Public service media in the information society*. Council of Europe. <https://rm.coe.int/1680483b2f>
- NISSEN, C. (2011). «Para uma reorganização do serviço público de media. Responsabilidade social, independência institucional e autonomia editorial no quadro da relação problemática entre o estado

- e o mercado». Em *Alicerces*, (pp. 39-59). Edições Colibri, Instituto Politécnico de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.21/1870>
- OBERCOM (2016). *Anuário da Comunicação 2014-2015*. <https://obercom.pt/wp-content/uploads/2016/06/Anu%C3%A1rio-da-Comunica%C3%A7%C3%A3o-2014-2015.pdf>
- OLIVEIRA, J. (2007). Relatório do Provedor do Telespectador (2006). RTP http://img.rtp.pt/wportal/grupo/provedor_tv/pdf/rc_provedortv2006.pdf
- OLIVEIRA, J. (2009). Relatório do Provedor do Telespectador (2008). RTP http://img.rtp.pt/wportal/grupo/provedor_tv/pdf/rc_provedortv2008.pdf
- PAPATHANASSOPOULOS, S., e R. Negrine (2011). *European Media: Structures, Policies and Identity*. Polity.
- PICARD, R. (2006). «Financing public media: The future of collective funding». Em C. Nissen (Ed.), *Making a difference: Public service broadcasting in the European media landscape* (pp. 183-196). John Libbey Publishing.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2002a). Relatório do Grupo de Trabalho sobre o Serviço Público de Televisão. https://www.ics.pt/Ficheiros/serv_pub/Rel_S_P_TV.pdf
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2002b). Programa do XV Governo Constitucional. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf>
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2002c). Novas Opções Para o Audiovisual. https://www.ics.pt/Ficheiros/serv_pub/Neo_Op_AV.pdf
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2004). Programa do XVI Governo Constitucional. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2005). Programa do XVII Governo Constitucional. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2009). Programa do XVIII Governo Constitucional. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2011a). Programa do XIX Governo Constitucional. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2011b). Relatório do Grupo de Trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social. http://static.publico.pt/docs/media/relatoriog-tcs_141111.pdf
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2013). Projeto de Contrato de Concessão da RTP.
- PSD – PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA (2011). Recuperar a credibilidade e desenvolver Portugal. Programa eleitoral do Partido Social Democrata. Eleições legislativas 2011. <https://www.psd.pt/sites/default/files/2020-09/programa-eleitoral-2011.pdf>
- PUPPIS, M. (2010). «Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation», *Communication, Culture & Critique*, 3, 134-149. <https://doi.org/10.1111/j.1753-9137.2010.01063.x>
- RABOY, M. (1996). «Introduction». Em M. Raboy (Ed.), *Public Broadcasting for the 21st Century*. University of Luton Press.
- RÁDIO NOTÍCIAS – PRODUÇÕES E PUBLICIDADE, S.A. (2013). Resposta à Consulta Pública sobre o Contrato de Concessão da RTP.
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2004). Relatório e Contas 2003. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2005). Relatório e Contas 2004. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2006). Relatório e Contas 2005. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2007). Relatório e Contas 2006. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2008). Relatório e Contas 2007. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2009). Relatório e Contas 2008. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2010). Relatório e Contas 2009. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2011). Relatório e Contas 2010. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>

- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2012). Relatório e Contas 2011. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2013). Relatório e Contas 2012. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2014). Relatório e Contas 2013. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RÁDIO E TELEVISÃO DE PORTUGAL (2015). Relatório e Contas 2014. <https://media.rtp.pt/empresa/inf-financieira/informacao-anual/>
- RIBEIRO, N. (2005). *A Emissora Nacional nos primeiros Anos do Estado Novo 1933-1945*. Quimera Editores.
- RIBEIRO, N. (2007). «A Emissora Nacional: das emissões experimentais à oficialização (1933-1936)». *Comunicação & Cultura*, (3), 175-199. <https://doi.org/10.34632/comunicacaoecultura.2007.446>
- RIBEIRO, N. (2015). «Censorship and Scarcity. Controlling new and old media in Portugal, 1936-1945». *Media History*, 21(1), 74-88. <https://doi.org/10.1080/13688804.2014.950951>
- ROSSI, P., e W. A. MEIER (2012). «Civil Society and Media Governance: A Participatory Approach». Em N. Just e M. Puppis (Eds.), *Trends in Communication Policy Research: New Theories, Methods and Subjects* (pp. 383-400). Intellect.
- SANTOS, R. (1998). *Os Novos Media e o Espaço Público*. Gradiva.
- SANTOS, R. (2000). «Nos 75 anos de emissões regulares de rádio – histórias de pioneiros», *Observatório*, 2, 127-136.
- SANTOS, R. (2005). «Rádio em Portugal: tendências e grupos de comunicação na actualidade», *Comunicação e Sociedade*, 7, 137-152.
- SANTOS, R. (2007). *Indústrias Culturais. Imagens, Valores e Consumos*. Edições 70.
- SANTOS, R. (2010). *Do jornalismo aos media: estudos sobre a realidade portuguesa*. Universidade Católica Editora.
- SANTOS, S. (2013a). *Os Media de Serviço Público*. LabCom. https://labcomca.ubi.pt/wp-content/uploads/2021/11/20130523-201305_silviocorreasantos_mediaservicopublico.pdf
- SANTOS, S. (2013b). *Da Rádio Estatal ao Modelo Integrado. Compreender o Serviço Público de Radiodifusão em Portugal*. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- SCOLARI, C. (2013). «Media Evolution: Emergence, Dominance, Survival, and Extinction in the Media Ecology», *International Journal of Communication*, 7, 1418-1441. <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/download/1919/936>
- SENA, N. (2011). *A Televisão por Dentro e por Fora*. Minerva Coimbra.
- SIC – SOCIEDADE INDEPENDENTE DE COMUNICAÇÃO, S.A. (2013). Observações da SIC – Sociedade Independente de Comunicação, S.A. ao projeto de Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e Televisão, submetido a Consulta Pública.
- STEEMERS, J. (2003). «Public Service Broadcasting Is Not Dead Yet. Strategies in the 21st Century». Em G. F. Lowe e T. Hujanen (Eds.), *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit* (pp. 123-136). Nordicom. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534712/FULLTEXT01.pdf>
- TAMBINI, D. (2014). «Public Media and Digitisation: Seven Theses». Em D. Tambini e J. Cowling (Eds.), *Digital Journalism: Making News, Breaking News* (pp. 75-105). Open Society Foundations. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/02fc2de9-f4a5-4c07-8131-4fe033398336/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf>
- TAMBINI, D. (2015). «Problems and Solutions for Public Service Broadcasting. Reflections on a Fifty-Six Country Study». Em K. Ibarra, E. Nowak e R. Kuhn (Eds.), *Public Service Media in Europe. A Comparative Approach* (pp. 41-52). Routledge.
- TRAQUINA, N. (1997). *Big Show Media: viagem pelo mundo do audiovisual português*. Editorial Notícias.
- TRAQUINA, N. (1998). «Western European Broadcasting, Deregulation, and Public Television: The Portuguese Experience», *Journalism & Mass Communication. Monographs*, 167, 1-45.
- TRIBUNAL DE CONTAS (2002). Relatório de Auditoria n.º 08/2002 – 2.ª SECÇÃO, Auditoria de Gestão à RTP – Radiotelevisão Portuguesa, SA. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2002/rel008-2002-2s.pdf>
- VAN DEN BULCK, H. (2011). «Ex Ante Test in Flanders: Making Ends Meet?». Em K. Donders e H. Moe (Eds.), *Exporting the Public Value Test* (pp. 155-164). Nordicom. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1534751/FULLTEXT01.pdf>

