



CATÓLICA

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA | PORTO

Faculdade de Economia e Gestão

DOCUMENTOS DE TRABALHO

WORKING PAPERS

ECONOMIA

ECONOMICS

Nº 01/2013

**O FINANCIAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO
EM PORTUGAL: UMA REVISÃO DE LITERATURA**

Rui Gama

Universidade Católica Portuguesa (Porto)

**O FINANCIAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO
EM PORTUGAL: UMA REVISÃO DE LITERATURA**

**FINANCING PUBLIC BROADCASTING SERVICE IN
PORTUGAL: A LITERATURE REVIEW**

Rui de Lacerda e Megre Fortes da Gama

Fevereiro 2013

Nota Prévia

O presente artigo teve como a base a dissertação final por mim realizada no âmbito do Mestrado em Economia da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa, com o mesmo tema. Esta foi publicamente defendida no dia 5 de Julho de 2012, tendo sido o Júri composto pelos seguintes membros: Prof. Doutora Ana Príncipe Lourenço, orientadora da referida dissertação; Prof. Doutora Francisca Guedes de Oliveira, directora do programa de Mestrado acima referido; e Prof. Doutor Artur Pimenta Alves, director do Centro de Produção do Porto da Rádio e Televisão de Portugal, S. A. e professor catedrático da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. A classificação final atribuída pelos membros do Júri foi de 16 valores.

Resumo

O serviço público de televisão representa uma das maiores despesas anuais do estado português no que respeita a indemnizações compensatórias. Este trabalho teve como principal objectivo explorar, através de uma análise da literatura, se deve ou não o estado financiar o serviço público de televisão. No final deste trabalho destaca-se a importância, ainda nos dias de hoje, da transmissão de conteúdos de serviço público e a existência de uma diversidade de modelos para a sua organização e financiamento, alguns dos quais não assumem que seja o estado – e consequentemente os contribuintes – a arcar com o financiamento deste serviço. Desta forma, o trabalho pretende contribuir para uma reflexão sustentada sobre o financiamento do serviço público de televisão e sobre as razões que levam a questionar o modelo actual.

Palavras-chave: Serviço Público de Televisão, Financiamento da Televisão, Auxílios de Estado, Indemnizações Compensatórias, Televisão e Cidadania

Abstract

Public broadcasting service represents one of the largest annual expenses that the portuguese state has in direct grants. The main objective of this paper was to explore, via a literature review, whether the state should or not be responsible for funding public broadcasting service. In conclusion, this work highlights the importance, even nowadays, of the transmission of public service contents and also emphasizes the diversity of models for the organization and finance of public broadcasting service, being that some of these models do not depart from the assumption that it is up to the state – and, in the end, all taxpayers – to finance this service. In this way, this paper aims to contribute to the reflection about the funding of public broadcasting service and about the reasons why the current model is challenged.

Keywords: Public Broadcasting Service, Television Funding, State Aids, Direct Grants, Television and Citizenship

Índice

Introdução	6
Enquadramento	8
O financiamento do operador de serviço público de televisão em Portugal	8
O financiamento dos operadores de serviço público de televisão noutros países e comparação com Portugal	11
Argumentação relativa ao financiamento estatal do serviço público de televisão.....	13
Descrição dos principais argumentos a favor do financiamento estatal do serviço público de televisão.....	13
Descrição dos principais argumentos contra o financiamento estatal do serviço público de televisão.....	18
Reflexão quanto ao financiamento do serviço público de televisão	24
Conclusão.....	28
Referências.....	31

Introdução

O tema que serviu de base para a elaboração deste artigo foi “o financiamento do serviço público de televisão em Portugal”, sendo que o mesmo teve origem na dissertação de mestrado por mim realizada com o mesmo tema. Neste contexto foi necessário, inicialmente, analisar a forma de financiamento deste serviço público, em Portugal associado à empresa Rádio e Televisão de Portugal, S.A. – RTP. Após um estudo preliminar, observei que este serviço, através da RTP, foi, em 2011, responsável por quase 25% das indemnizações compensatórias pagas pelo estado português (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2011 de 16/12), sendo que estas representaram, também em 2011, quase 30% dos proveitos operacionais da RTP¹ (RTP, 2012).

É inegável o facto de que vivemos actualmente, não só em Portugal, mas um pouco por todo o mundo, uma época de crise económica e financeira que se reflecte em todos os agentes económicos, sendo que o estado não é uma excepção. No caso português estamos perante uma conjuntura em que se impõe uma redução do défice estatal e do rácio dívida pública/PIB e uma consolidação orçamental do estado (Fundo Monetário Internacional, 2012). Ora, sendo o estado o representante do conjunto dos contribuintes do nosso país, julgo ser de grande interesse para os mesmos saber de que forma estão as suas contribuições fiscais a ser aplicadas, principalmente no que diz respeito à empresa para a qual o estado mais contribui através das indemnizações compensatórias. Esta foi a principal motivação para a elaboração deste trabalho: reflectir sobre o financiamento do serviço público de televisão em Portugal, com o objectivo de contribuir para a procura da melhor solução ou, pelo menos, de elucidar, da forma mais simples possível, aqueles que verdadeiramente financiam este serviço, os contribuintes.

Após a observação deste problema, é inevitável questionar se deve ou não o estado financiar o serviço público de televisão em Portugal. Neste sentido, e porque escasseiam os estudos específicos e objectivos sobre o assunto, decidi direccionar o meu trabalho para a enumeração e análise das principais vantagens e desvantagens

¹ O limite temporal do presente trabalho quanto a dados económico-financeiros é 31 de Dezembro de 2011.

do financiamento estatal apontados na literatura económica, para, com a reflexão produzida, contribuir para a discussão desta matéria. O trabalho fundar-se-á, assim, numa revisão da literatura actual que se debruça especificamente sobre este assunto, assentando o seu método, portanto, na hermenêutica, ou seja, na interpretação, compreensão e análise de textos já escritos, o que se impõe devido à natureza descritiva e analítica do mesmo. Os principais objectivos do meu trabalho serão concluir se deve ou não o estado financiar algum canal televisivo e, se sim, se deve ou não manter o actual modelo de financiamento, de modo a maximizar o valor acrescentado para a sociedade. Para atingir estes objectivos o trabalho será estruturado de uma forma simples, começando com um enquadramento do tema em questão, seguido da descrição dos argumentos mais relevantes utilizados pelos autores estudados. Posteriormente será apresentada a discussão dos argumentos referidos e, por último, a respectiva conclusão.

Relembrando o ponto de partida deste trabalho, será então que se justifica, hoje em dia, a existência de canais de serviço público de televisão financiados pelo estado? A resposta a esta pergunta constituirá, como referi, o meu contributo para a reflexão. Desta forma, as questões de investigação por mim escolhidas foram as seguintes: Como se define o conceito de serviço público de televisão? Deve ou não existir serviço público de televisão? Caso se entenda que deve existir serviço público de televisão, deve ou não o estado financiá-lo? A resposta a esta última questão, que constitui a questão central deste trabalho, terá de ser dada com base na comparação entre os benefícios para a sociedade deste tipo de serviço, dirigido à correcção de falhas de mercado, e os seus custos, tanto a nível financeiro, como a nível económico. E é aqui que começa a grande problemática desta questão: se o fim do financiamento estatal implicar o fim do fornecimento do serviço público de televisão, deixará ou não de existir um serviço que, como afirma Carvalho (2009, p. 7), “desempenha, desde a sua origem, ainda antes da segunda guerra mundial, um papel de indiscutível importância cultural, social, económica e mesmo política, não apenas no âmbito dos *media*, mas também nas próprias sociedades contemporâneas”?

Enquadramento

Antes de mais, é importante referir que formas existem de financiar um canal de televisão. Já num estudo de 1966, Coase indicava as diversas alternativas de financiamento da sua difusão (Coase, 1966). Assim, se estivermos perante um operador privado, as receitas podem ter origem no preço directo para o consumidor, ou seja, o consumidor paga por aquilo que quer ver (*pay-tv*), ou podem ser fruto de receitas de publicidade, isto é, diversas empresas pagam por um determinado período de publicidade no canal. Este tipo de indústria é normalmente definida como uma *two-sided industry*, pela sua particularidade de, como referido, ter dois tipos de clientes distintos: os espectadores e os anunciantes. No caso de um operador público podem também existir receitas comerciais, mas existirão sobretudo dois tipos de receitas públicas: as indemnizações compensatórias, ou seja, fundos afectos pelo estado directamente ao operador, a partir do seu orçamento, como contrapartida pela prestação de um serviço público; e as contribuições para o audiovisual, contribuições pagas por todos os utilizadores de televisão em contrapartida do serviço de difusão, sendo que a forma de cálculo e de pagamento desta taxa varia de país para país².

O financiamento do operador de serviço público de televisão em Portugal

No caso português, a empresa concessionária do serviço público de televisão é a RTP. Para além das indemnizações compensatórias, esta é financiada através das contribuições para o audiovisual (fixadas, para o ano de 2012, em 27,00 €/ano) e de receitas comerciais (relativas, por exemplo, à transacção de direitos de transmissão ou a *merchandising*). Estas fontes de receitas representaram, em 2011, 28,1%, 47,7% e 19% do total de receitas operacionais da RTP, respectivamente (RTP, 2012). É importante referir que, das receitas comerciais da empresa, as que são provenientes da publicidade estão actualmente afectas apenas ao serviço da dívida consolidada da

² Enquanto em Portugal esta taxa é fixa e cobrada na factura mensal da electricidade, no Reino Unido o seu valor depende do número de aparelhos de televisão pertencentes ao utilizador e em França a taxa é também fixa mas cobrada juntamente com o imposto anual sobre os imóveis.

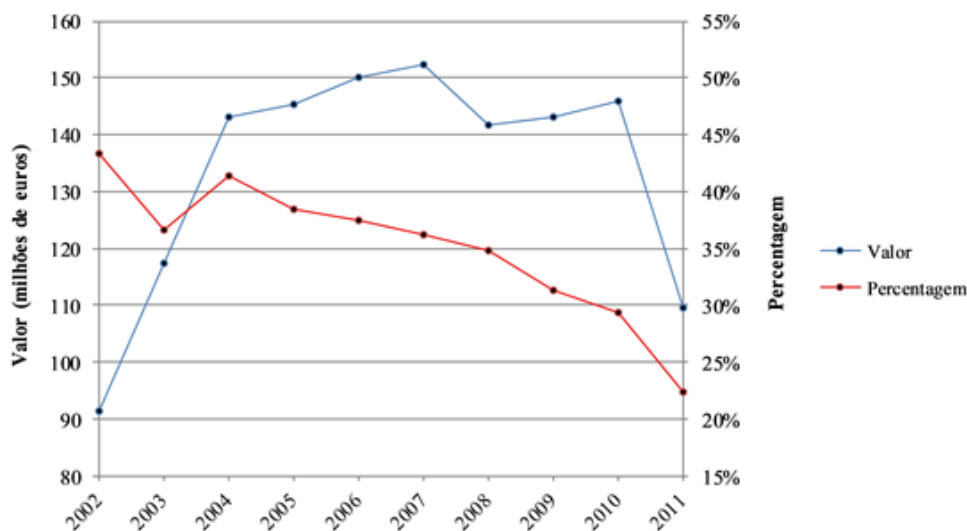
empresa (Carvalho, 2009), sendo que a publicidade comercial não pode existir no segundo canal da RTP, nem ultrapassar os 6 minutos/hora no primeiro (ERC, 2003). Ao longo dos últimos anos, principalmente desde o Acordo de Reestruturação Financeira da RTP, celebrado em 2003, vários autores têm debatido sobre se deve ou não a empresa ser financiada pelo estado (Cádima, 2002; Gonçalves & Pires, 2005; Sousa e Santos, 2005; Carvalho, 2009; Torres, 2011). Esta discussão centra-se não só directamente no financiamento da RTP, mas também, mais genericamente, na necessidade ou não da existência de um serviço público de televisão. Este é expresso na lei como um serviço que se preocupa com a “prosecução dos valores da dignidade da pessoa humana, do estado de direito, da sociedade democrática e da coesão nacional e da promoção da língua e da cultura portuguesas” (Lei nº 27/2007 de 30/07, art. 6º/2, na versão republicada em anexo na Lei nº 8/2011 de 11/04). Contudo, não se pode dizer que exista um consenso relativamente a este conceito, havendo na literatura várias definições divergentes, defendendo-se, por um lado, a importância fulcral da existência de um serviço público de televisão e, por outro, o esgotamento actual deste tipo de serviço.

Recentemente, após a eleição do XIX governo constitucional, foi nomeado pelo ministro dos assuntos parlamentares, Miguel Relvas, um grupo de trabalho com o objectivo de elaborar um relatório sobre a definição de serviço público de comunicação social. Este relatório (Duque *et al*, 2011) foi alvo de grande controvérsia (Agência Lusa, 2011a; Agência Lusa, 2011b; Oliveira, 2011) por várias razões, das quais destaco as seguintes: afirma que a RTP é condicionada pelo poder político e que os operadores privados são suficientes para garantir o pluralismo de opiniões; propõe que o operador público passe a ser uma instituição sem fins lucrativos, defendendo também o fim da publicidade; recomenda a extinção e/ou união de determinados canais da RTP e a extinção da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC); e, acima de tudo, não cita quaisquer estudos que suportem este conjunto de afirmações, propostas e recomendações.

Para complementar o enquadramento do financiamento do serviço público de televisão em Portugal, é pertinente incluir uma pequena análise ao valor e à percentagem do total de indemnizações compensatórias que a RTP tem consumido nos últimos anos. Optei por fazer esta comparação para demonstrar não só o montante que a RTP tem recebido do estado, mas também o peso das indemnizações

compensatórias para a RTP no total de indemnizações compensatórias atribuídas pelo estado como contrapartida dos serviços públicos (abrangendo várias entidades nas áreas da cultura, transportes rodoviários, ferroviários, aéreos, marítimos e fluviais, comunicação social e comunicações em geral). Como se pode verificar pela Figura 1, desde 2002, apenas em duas ocasiões o valor das indemnizações compensatórias diminuiu face ao ano anterior, designadamente nos anos de 2008 e 2011 (único ano em que a diminuição foi acentuada). Apesar disto, com excepção do ano de 2004, a percentagem de indemnizações compensatórias atribuídas à RTP foi diminuindo aos poucos, de ano para ano, tendo atingido o valor mais baixo no ano de 2011, ainda assim não muito longe dos 25%. É possível, deste modo, retirar duas conclusões através da Figura 1: desde 2003 que os contribuintes gastam mais de 100 milhões de euros por ano no financiamento da RTP, excluindo as contribuições para o audiovisual; e a RTP, sozinha, tem consumido, em média, cerca de um terço do total das indemnizações compensatórias nos últimos 10 anos³.

Figura 1
Indemnizações compensatórias atribuídas pelo estado à RTP desde 2002



Fonte: elaborado pelo autor com base nas Resoluções de Conselhos de Ministros que definem anualmente o valor das indemnizações compensatórias, a preços constantes (2002 a 2011).

³ A subida do valor de indemnizações compensatórias entre o ano de 2002 e 2004, bem como a descida do mesmo entre 2010 e 2011 provocam alguma surpresa. Embora a subida possa estar relacionada com o Acordo de Reestruturação Financeira, celebrado em 2003, entre a RTP e o estado, e a descida relacionada com as exigências de redução das despesas estatais devido à crise económica e financeira portuguesa, tal não foi possível confirmar.

A televisão sempre foi, e continua a ser, um meio de comunicação de massas que, pelo papel que tem na formação da opinião pública, deve ser, de alguma forma, regulado pelo estado. Só assim poderão ser garantidos os “princípios da universalidade e da coesão nacional, da diversificação, da qualidade e da indivisibilidade da programação, do pluralismo e do rigor, isenção e independência da informação, bem como do princípio da inovação” (Lei nº 27/2007 de 30/07, art. 50º/2, na versão republicada em anexo na Lei nº 8/2011 de 11/04). Contudo, e observando os valores das indemnizações compensatórias atribuídas à RTP nos últimos 10 anos, a pergunta impõe-se: justificar-se-á este nível de despesa pública?

O financiamento dos operadores de serviço público de televisão noutros países e comparação com Portugal

Para uma melhor compreensão do contexto internacional relativo ao serviço público de televisão, farei agora uma descrição dos modelos de financiamento do serviço público de televisão no Reino Unido, França e Estados Unidos da América, três modelos que escolhi como referência pelo facto de serem distintos do português e também diversos entre si.

O Reino Unido, país onde nasceu o conceito de serviço público de televisão, em 1926, com a BBC, é um dos países com maior tradição neste serviço pois, para além de ter sido o primeiro a criá-lo, ainda hoje mantém um serviço com alta reputação na área da informação. A BBC não possui qualquer publicidade ou patrocínio na sua programação pelo facto de o estado considerar que isso poderia fazer com que o canal se deixasse influenciar por interesses económicos em vez do interesse da sociedade (BBC, 2011a). O financiamento deste serviço é feito essencialmente através das contribuições para o audiovisual, sendo que estas se situam actualmente em 145,50 £/ano/televisão (aproximadamente 179 €, valor para 2012)⁴. Estas representaram, no período compreendido entre Julho de 2010 e Junho de 2011, cerca de 70% das receitas da BBC, enquanto as indemnizações compensatórias constituíram pouco mais de 5% das receitas (BBC, 2011b).

⁴ Valor para uma taxa de câmbio de 1 GBP = 1,229 EUR, à data de 14/12/2012. Fonte: Banco de Portugal (2012).

Em França, a empresa responsável pelo fornecimento do serviço público de televisão é a France Télévisions. Neste caso, o financiamento é feito apenas através das contribuições para o audiovisual e de publicidade, não existindo, portanto, o pagamento de indemnizações compensatórias. As contribuições para o audiovisual são pagas por todos os contribuintes que sejam detentores de uma ou mais habitações, estando actualmente fixadas em 125 €/ano/habitação. Estas representaram, em 2010, quase 80% das receitas da empresa, enquanto a publicidade constituiu apenas cerca de 15% das mesmas (France Télévisions, 2011).

Os Estados Unidos da América são um dos países onde o serviço público de televisão tem menos importância. Este é oferecido pela Public Broadcasting Service (PBS), uma organização sem fins lucrativos e que é essencialmente financiada pela doação de direitos de transmissão, ou seja, pela doação de fundos por parte de diversas organizações aos produtores, de modo a que estes vendam as suas produções à PBS a um preço reduzido, e pelas taxas cobradas anualmente aos operadores privados pelas licenças de transmissões televisivas. Tanto as doações como as taxas representaram, cada uma, no período compreendido entre Julho de 2010 e Junho de 2011, perto de 33% do total das receitas, sendo que as indemnizações compensatórias constituíram cerca de 18% das mesmas, e as contribuições para o audiovisual, cerca de 0,4%, não havendo lugar a qualquer publicidade (PBS, 2011).

Podemos então concluir que, dos quatro modelos de financiamento de canais públicos de televisão referidos, é o português aquele em que as indemnizações compensatórias mais contribuem para as receitas operacionais (quase 30% contra 5% no Reino Unido e 18% nos EUA, não havendo sequer este tipo de contribuições em França). Outro facto relevante é o de que Portugal tem também o modelo de financiamento com maior percentagem de receitas de publicidade, visto que no Reino Unido e nos Estados Unidos da América nem sequer existem receitas deste tipo e em França, para além da menor percentagem, a publicidade deixará também de existir dentro de 4 anos. À excepção dos EUA, que tem um modelo de financiamento bastante diferente dos restantes, a grande diferença das receitas está, portanto, nas contribuições para o audiovisual, pois em Portugal estas representam quase 50%, no Reino Unido, 70%, e em França, 80%.

Argumentação relativa ao financiamento estatal do serviço público de televisão

Descrição dos principais argumentos a favor do financiamento estatal do serviço público de televisão

Um dos argumentos mais citados, e que, de facto, está directamente relacionado com a abordagem económica desta questão, é o da existência de falhas de mercado que não podem ser corrigidas de outra forma. O facto de não haver uma estação financiada pelo estado fará com que todos os canais se preocupem quase exclusivamente com o lucro (Coase, 1966; Bustamante, 2003; Anderson & Coate, 2005). Só há duas maneiras de aumentar o lucro de uma empresa: aumentar as receitas, ou seja, emitir os programas que atinjam um elevado nível de audiência, a fim de aumentar o valor da publicidade (aumento indirecto) ou o número de espectadores pagadores (aumento directo); e diminuir os custos, isto é, produzir conteúdos que tenham um reduzido nível de custo de produção. Obviamente, estas medidas serão tomadas com o objectivo de aumentar os lucros e não os níveis de qualidade dos conteúdos emitidos pois qualquer empresa, numa economia de mercado, tem como objectivo principal realizar lucros, sendo que aqui reside a principal causa para as falhas de mercado encontradas nesta indústria (Graham & Davies, 1992; Armstrong, 2005). Por outro lado, num mercado em que exista um canal de televisão de serviço público financiado pelo estado, “a programação é organizada e regulada de uma maneira em que servir o público com uma mistura de informação, educação e entretenimento tem prioridade sobre as considerações puramente comerciais” (Boulton, 1991 *apud* Brown, 1996, p. 5; tradução própria).

Apesar de existir uma multiplicidade de noções do conceito de serviço público de televisão, a falta de qualidade dos programas emitidos por operadores privados é precisamente uma das falhas de mercado várias vezes apontada pelos autores. O papel do serviço público de televisão é, actualmente, o de assegurar uma programação de boa qualidade, diversificada, educacional, interessante, que

privilegie a identidade regional e que proteja a produção nacional de conteúdos, apesar de inicialmente este papel, de uma forma geral, ter sido definido como o de informar, educar e entreter o público (Carvalho, 2009). Se assumirmos que os conteúdos de serviço público não são aqueles que agradam à maior parte dos espectadores, é legítimo dizer-se que os mesmos não seriam emitidos sem a existência de um serviço público financiado pelo estado, uma vez que não garantiriam a maximização do lucro por parte dos operadores privados. Como consequência, estes operadores terão incentivos a emitir programas que entretenham a grande maioria dos espectadores, esquecendo a parte cultural, a parte educacional e os interesses das minorias. Esta falha de mercado, que resultaria na falta de conteúdos de qualidade e da preferência das minorias, poderia ser reduzida mas nunca ultrapassada sem um serviço público de televisão financiado estatalmente (Motta & Polo, 1997). Ou seja, mais uma vez, o financiamento de um serviço público de televisão por parte de outra fonte que não o estado provocaria um problema – o incumprimento dos objectivos propostos por este serviço. Se, para um operador privado, for financeiramente mais vantajoso emitir os programas que a grande maioria dos espectadores querem ver, e com os quais se entretêm, serão esses os programas efectivamente emitidos por todos os canais que dependem do financiamento comercial. Este é um fenómeno facilmente observável e resulta de um processo empresarial natural de selecção de programas, mas que do ponto de vista do serviço público é motivado por incentivos inapropriados, os financeiros (Brown, 1996; Heap, 2005).

Outra falha de mercado apontada regularmente é o conjunto de externalidades negativas criadas pela influência na formação da opinião pública, que põe em causa a salvaguarda do pluralismo de opiniões. Este foi, aliás, outro dos factores que originaram a criação de um serviço público de televisão, a tentativa de regular o grande meio de comunicação de massas que esta representa. Embora haja regras específicas para os operadores privados quanto aos conteúdos que emitem, existem muitas formas de, inclusivamente de forma inconsciente, criar tendências nas opiniões do público através de determinados conteúdos ou formas de os apresentar. Como tal, não existe melhor forma de garantir o pluralismo de opiniões, e até fomentá-lo, do que através de um canal televisivo financiado pelo estado (Motta & Polo, 1997). Claro está que esta “necessidade” de um serviço público de televisão

financiado estatalmente tem origem na importância social da televisão como um meio de comunicação de massas que, por sua vez, tem uma enorme influência sobre os valores, atitudes e crenças do público (Graham & Davies, 1992; Carvalho, 2009; Torres, 2011). Por isso mesmo, é de salientar que este argumento não tem como base critérios económicos, mas propõe-se a alcançar objectivos sociais, como a educação, a equidade, a identidade nacional e a coesão social. Ou seja, do ponto de vista económico, este tipo de intervenção poderá não fazer o mesmo sentido (Brown, 1996).

Uma questão também pertinente para este estudo é compreender de que forma um mercado televisivo sem um serviço público financiado pelo estado se reflectiria na produção de conteúdos. Coloca-se aqui uma questão importante, principalmente no longo prazo, e que se refere à investigação e desenvolvimento do sector. Num mercado financiado completamente de forma privada, dificilmente se atingiriam os níveis de I&D desejados, sendo, para isso, necessário investimento em tecnologia, pessoas e bons programas pois, de outra forma, os padrões de qualidade dos conteúdos televisivos reduzir-se-iam substancialmente (Graham & Davies, 1992). É possível, portanto, concluir que o financiamento estatal de um serviço público de televisão também se revela importante no desenvolvimento e inovação dos conteúdos televisivos de qualidade.

Existe ainda um outro argumento relevante para a defesa do financiamento público de um serviço de televisão, que é a independência do mercado. De facto, se não existir pelo menos um operador total ou parcialmente financiado pelo estado, o sector televisivo ficará à mercê das condições do mercado. Ora, numa indústria com uma influência tão grande sobre o público, deixar todas as suas empresas a dependerem única e exclusivamente de condições comerciais, poderá levar as mesmas a seguir por caminhos inapropriados e até prejudiciais ao bom funcionamento da comunidade como um todo. Mas mais do que isto, deixará o sector muito vulnerável a variações do mercado, tornando constantemente imprevisível o seu futuro, um risco que pode ser substancialmente diminuído com a existência de, pelo menos, um operador público de televisão (Brown, 1996; Gonçalves & Pires, 2005).

É um facto que a televisão produz uma série de efeitos sociais, porém é extremamente difícil estabelecer provas conclusivas destes efeitos e ainda mais difícil quantificá-los. Não obstante, basta a própria crença dos indivíduos no facto de que a televisão influencia comportamentos para fazer com que existam externalidades associadas. Desta forma, os programas transmitidos deveriam reflectir as preferências, não só daqueles que os vêem, como também daqueles que são afectados indirectamente pelos mesmos. O problema é que um mercado sem um serviço público de televisão financiado pelo estado não conseguirá alcançar estes objectivos, ou seja, transmitir-se-ão mais programas de menor qualidade e com piores efeitos sobre os seus espectadores e menos programas de maior qualidade (Graham & Davies, 1992; Carvalho, 2009). Naturalmente é difícil ter em conta os efeitos indirectos que a televisão provoca pois, para além de ser complicado identificá-los, é também praticamente impossível medi-los. Mas independentemente disto, se o mercado, por si só, ignora esta questão, então existe, de facto, uma necessidade de um serviço público de televisão financiado pelo estado, responsável pela defesa dos interesses do público em geral. Apesar de ser difícil a quantificação destes interesses, isto não constitui uma razão para os ignorar, principalmente num mercado como o da televisão, cuja influência sobre as experiências e opiniões dos seus espectadores é assinalável (Graham & Davies, 1992).

Um outro argumento que deve ser tido em consideração é a questão de a televisão, assim como outros meios de comunicação de massas, afectar a própria cidadania dos indivíduos de uma comunidade. Por outras palavras, a televisão afecta a forma como as pessoas se vêem e identificam dentro de uma determinada comunidade, ou seja, influencia a forma como os indivíduos se relacionam e onde se colocam no seio de uma sociedade. Isto acontece porque a televisão é um dos maiores fornecedores de informação para a maior parte das pessoas, tanto a nível de factos concretos, como a nível de fantasias, emoções e ficções (Marktest, 2012). Assim sendo, a televisão acaba por aproximar um pouco a sociedade, na medida em que permite aos espectadores, independentemente do seu estilo de vida, classe social ou estatuto, discutirem os assuntos lá abordados. Também por esta razão deve o estado financiar um operador de televisão, de maneira a fornecer os conteúdos que outras organizações televisivas, com um alcance menor e menos penetrante, não conseguiriam fornecer. Para além disto, um serviço deste tipo também construiria e

manteria uma cultura nacional comum, contribuindo para uma sociedade pluralista e minimizando a sua tendência para a fragmentação (Graham & Davies, 1992). Isto significa que um serviço público de televisão beneficia também aqueles que não o utilizam, pois contribui para uma sociedade mais democrática, mais culta e mais pluralista, podendo mesmo ser comparado com os serviços públicos da saúde ou da educação (Carvalho, 2009).

Todos os argumentos apresentados até agora talvez não façam muito sentido se tivermos em consideração as inúmeras opções de comunicação social que os espectadores têm em alternativa a um serviço que está à sua disposição e que, em última análise, está a ser financiado por todos os contribuintes, directa ou indirectamente. Contudo, existem, segundo Levin (1990 *apud* Brown, 1996), três razões pelas quais isto não se verifica. Em primeiro lugar, só assistindo a programas de verdadeira qualidade, podem os espectadores aprender a apreciá-los. Se os espectadores procuram os programas de entretenimento, por serem aqueles que mais apreciam, e estes lhes são oferecidos em vez dos programas educativos, os seus gostos manter-se-ão inalterados pelo desconhecimento ou desinteresse por outro tipo de conteúdos. Se, por outro lado, lhes forem oferecidos programas educativos, de qualidade, através de um canal financiado pelo estado, então existirá, pelo menos, a hipótese de os verem e, quem sabe, gostarem. O certo é que se não existirem de todo, os espectadores não terão sequer uma oportunidade de saber se os apreciam ou não. Para além disto, mesmo aqueles que, depois de terem acesso aos programas de qualidade, os preterirem aos programas de entretenimento, de qualidade inferior, terão de os ter visto para emitir uma opinião, o que, por si só, constitui uma evolução relativamente a uma televisão sem um serviço público financiado pelo estado. Em segundo lugar, os conteúdos de qualidade, ainda que inicialmente seja provável que não sejam atractivos do ponto de vista do emissor, acabarão por tornar-se economicamente viáveis depois de algum tempo de exposição aos espectadores. Esta é uma situação comum em quase todas as indústrias, é necessário esperar algum tempo para um novo produto se instalar no mercado. Em terceiro e último lugar, os não menos importantes interesses das minorias. Num mercado puramente comercial, o objectivo é atingir altos níveis de audiências e, portanto, os conteúdos de maior interesse para as minorias serão, de uma forma natural, esquecidos. Um serviço público de televisão financiado pelo estado permitirá criar um conjunto de programas

direccionado para as minorias e, assim, fazer com que as mesmas não sejam esquecidas, salvaguardando mais uma vez o princípio do pluralismo de opiniões e contribuindo para uma sociedade mais democrática e aberta, principalmente nesta era de globalização.

Descrição dos principais argumentos contra o financiamento estatal do serviço público de televisão

Numa primeira análise é possível observar uma tendência dos autores para diferenciar o sector televisivo de todos os outros sectores económicos. Mas, de um ponto de vista económico, este mercado não é assim tão diferente. De facto, na discussão sobre a necessidade ou não da existência de um serviço público de televisão financiado pelo estado, é comum dizer-se que este tipo de financiamento é necessário porque nem toda a gente quer ver o mesmo tipo de programas. Esta é uma realidade inquestionável, mas acontece em todo o tipo de produtos e serviços. Aliás, este é um problema normalmente resolvido pelo sistema de preços. No entanto, isto não quer dizer que determinados ajustes institucionais não possam ser necessários para melhorar o desempenho do mercado, mas no fundo, poderá ser benéfico encarar este sector de uma forma um pouco menos específica (Coase, 1966).

Uma das questões mais importantes e frequentemente colocada, não só pelos autores, como também pelo público em geral, é se deve ou não existir um serviço público televisão. Em termos práticos, há dois caminhos que um operador público de televisão pode seguir: investir maioritariamente em programas de qualidade e que são, efectivamente, de serviço público; ou investir maioritariamente em programas de entretenimento para os espectadores, esquecendo a qualidade e interesse público dos mesmos (Torres, 2011). No primeiro caso temos o caminho que, à partida, fará mais sentido, uma vez que vai de encontro aos objectivos pelos quais o serviço público de televisão foi criado (Brown, 1996). Porém, não deixa de ser verdade que, na maior parte das vezes, os programas considerados de qualidade, ou seja, diversificados e pelo menos com uma componente “educacional, interessante, que privilegie a identidade regional ou que proteja a produção nacional de conteúdos”,

não são aqueles que mais atraem o público (Bustamante, 2003; Carvalho, 2009). De facto, de uma forma generalizada, os espectadores privilegiam o entretenimento em detrimento destes valores e, como tal, torna-se duvidoso até que ponto vale a pena investir em conteúdos que não vão ser aproveitados pelo público (Torres, 2011). No segundo caso, investir maioritariamente em programas de entretenimento para os espectadores, embora possa parecer fora de sintonia com os objectivos de serviço público, é algo que já acontece em várias ocasiões e em diversos países (Cádima, 2002). Os operadores públicos, principalmente quando o dinheiro do estado não é a única fonte de financiamento, tendem a dar muita importância aos seus níveis de audiências, pois deles dependem as receitas publicitárias que igualmente os financiam. Desta forma, tendem a produzir e emitir os programas que vão de encontro aos gostos da maior parte do público, e que, normalmente, são aqueles que, do ponto de vista do serviço público de televisão, têm um grau de qualidade inferior (Motta & Polo, 1997). Para além da questão financeira, os operadores públicos também recorrem muitas vezes a este tipo de programação com o objectivo de atrair espectadores e, conseqüentemente, aumentar a difusão dos conteúdos de serviço público (Brown, 1996; Cave, 1996; Carvalho, 2009). Ora, segundo Torres (2011, p. 4) “só se se distinguir dos operadores privados vale a pena ao estado manter um serviço que custa um preço altíssimo e injusto aos contribuintes”. Naturalmente, em ambos os casos, existem argumentos contra o financiamento estatal de canais de televisão que, de uma forma simplista, ou não são vistos, ou acabam por ser iguais aos privados.

Hoje em dia, graças às evoluções tecnológicas, são muitos os canais ao dispor dos espectadores, ao contrário do que acontecia no passado, fruto da falta de recursos físicos e financeiros. O aumento desta variedade permite que cada canal, excluindo os generalistas, tenha uma temática específica para um público-alvo concreto. Para além disto, também no passado era impossível cobrar directamente os espectadores pelos conteúdos que queriam ver, ou seja, os operadores, públicos ou privados, apenas tinham incentivos a emitir programas que fossem ao encontro do gosto do maior número de pessoas possível, esquecendo os programas de serviço público. Com as novas tecnologias, deixa de fazer sentido continuar a utilizar esta premissa como argumento para o financiamento público de um operador de televisão. É cada vez mais fácil para os espectadores evitar os programas de interesse público e optar

por um dos múltiplos canais disponíveis, consoante o gosto e interesse de cada um, o que naturalmente aumenta a probabilidade de o operador público de televisão perder audiências (Graham & Davies, 1992; Cave, 1996; Armstrong, 2005; Carvalho, 2009). Como tal, o argumento da falta de diversidade de conteúdos, quando não existe uma estação pública de televisão, não faz sentido nos tempos actuais (Berry & Waldfogel, 1997). Tendo em conta a diversidade de canais existentes, com uma infinidade de temáticas, desde os que contêm programas considerados de péssima qualidade, até aos que emitem conteúdos de alto interesse cultural, é seguro dizer que cada espectador pode ver exactamente aquilo que quer ver (Armstrong, 2005). Aprofundando um pouco mais esta questão dos avanços tecnológicos, estamos actualmente a viver o desenvolvimento da era digital, em que a principal mudança terá sido a proliferação de plataformas capazes de combinar várias utilidades de uma só vez, o que acentua ainda mais os efeitos já descritos. Apesar de actualmente se continuar a procurar justificações para manter um serviço público de televisão financiado pelo estado, a política direccionada para a liberalização da televisão é mais provável que acabe por triunfar (Cave, 2006; Rothbauer & Sieg, 2011). No caso específico da União Europeia, a crescente e constante integração a que os seus países-membros estão sujeitos, nomeadamente no que diz respeito ao domínio do audiovisual, também contribui para a actual inadequação do financiamento de um operador de televisão por parte do estado, fruto de uma concorrência internacional arrasadora (Graham & Davies, 1992).

Outro factor muito importante a ter em consideração é a questão da influência dos governos sobre os operadores públicos de televisão. De facto, por vezes, quando o estado financia directamente o operador responsável pelo serviço público de televisão, os interesses dos governos nacionais poderão ultrapassar os interesses do público, uma vez que o poder que estes têm na tomada de decisões relativa a empresas participadas pelo estado é significativo (Hull, 1962; Brown, 1996; Carvalho, 2009). Não é possível esperar que uma empresa financiada pelo estado, que trabalha num sector muito delicado no que diz respeito à influência da opinião pública, seja absolutamente imparcial na forma de apresentar os conteúdos. Apesar de ser usual, nas legislações relativas ao funcionamento e concessão dos serviços públicos de televisão, a existência de regras que limitam ao mínimo possível a influência que os governos podem exercer sobre estes operadores públicos,

inclusivamente em Portugal (Lei Constitucional nº 1/2005 de 12/08, art. 38º/4), a verdade é que esta está, implicitamente, sempre presente. Mais do que isto, estes operadores chegam a funcionar como agente apaziguador entre a classe política e o público, sendo o meio de comunicação utilizado, principalmente pelo partido que está no poder num determinado momento, para os eleitos se dirigirem aos eleitores (Torres, 2011). No fundo, os próprios operadores que, no interesse geral do público, deveriam informar os espectadores de forma totalmente imparcial, acabarão por ser influenciados por aqueles que, na maior parte das vezes, serão objecto de notícias e fonte de importantes informações, ou seja, os membros do governo (Motta & Polo, 1997). Geralmente, a racionalidade económica utiliza a intervenção governamental para enfrentar as falhas do mercado mas, no caso da indústria da televisão, existe a possibilidade de que a resposta do estado a estas falhas se torne numa falha governamental com consequências graves, e que irá contra todos os princípios que motivaram a criação de um serviço público de televisão (Brown, 1996). Torres (2011, p. 85) chega mesmo a ser irónico quanto à dependência do poder político, por parte dos operadores públicos, no caso português, afirmando que o estado se apresenta na Europa como “educador, *entretainer* e informador desinteressado (como se isso fosse possível)”.

Existe ainda um conjunto de argumentos contra o financiamento estatal do serviço público de televisão, possivelmente não tão importantes como aqueles descritos até agora, uma vez que constituem essencialmente refutações aos argumentos contrários, mas que ainda assim são de relevar.

Em primeiro lugar, apesar de existir a ideia de que o financiamento dos operadores públicos de televisão por parte do estado fomenta o aumento da qualidade dos operadores privados, segundo Armstrong (2005), isto não é verdade. Mesmo que os conteúdos de serviço público fossem os mais atractivos para o público, poderia parecer natural que, como forma de resposta à qualidade dos canais públicos, os privados tentassem seguir as mesmas linhas de programação. Contudo, na realidade, mesmo que o quisessem fazer, não o conseguiriam devido à falta de recursos, uma vez que as suas audiências se reduziriam. Isto aconteceria através de duas vias: por um lado, fruto do aumento das audiências dos operadores públicos e consequente diminuição das receitas comerciais dos privados; por outro, fruto do aumento de

custos com a tentativa de igualar os níveis de qualidade dos programas emitidos pelos operadores públicos (Armstrong, 2005).

Em segundo lugar, argumenta-se que a concentração do mercado não só não é prejudicial para o mesmo, como ainda beneficia o desenvolvimento do sector do ponto de vista económico (Graham & Davies, 1992). Num mercado privado como este, as economias de escala criam uma tendência para a concentração das empresas. Ora, esta concentração é desejável, não só pelo facto de produzir os lucros necessários a cada operador para financiar o próprio investimento e, portanto, apostar na inovação, mas também porque permite que sejam retidos os respectivos benefícios. Desta forma, numa sociedade democrática, desfazer esta concentração é altamente indesejável, não deixando de ser, no entanto, um dos argumentos utilizados pelos defensores da existência de um operador de televisão financiado pelo estado. Contudo, a ameaça do fim desta concentração deve estar sempre presente nos agentes do mercado, uma vez que se ela acabar, deixarão de existir as pressões competitivas para a manutenção dos padrões de qualidade por parte dos operadores privados. De uma forma mais simplista, a concentração, característica típica da indústria televisiva, traz benefícios relativamente aos incentivos ao investimento em programas de qualidade, uma vez que, devido às economias de escala, permite a libertação de fundos e, portanto, o seu reinvestimento (Motta & Polo, 1997).

Em terceiro lugar, e no seguimento do argumento anterior, coloca-se a questão das emissões televisivas serem, ou não, um bem público, como argumentado pelos autores que defendem o financiamento estatal de um operador de televisão (Brown, 1996). Para Armstrong (2005) a emissão televisiva não corresponde a um bem público. Desde logo, só se aplica ao conjunto de programas já emitidos nos canais, uma vez que já foram projectados, definidos e produzidos, ou seja, é um desincentivo ao desenvolvimento futuro de programas de qualidade. Depois, com o financiamento estatal dos operadores públicos, se estes forem também financiados através de receitas comerciais, os seus concorrentes privados serão largamente prejudicados, pois terão de emitir programas mais atractivos, com muito maior dificuldade de angariação de recursos comerciais, fruto da concorrência pela publicidade com os operadores públicos (Graham & Davies, 1992).

Em quarto e último lugar, defende-se o argumento de que não é devido ao financiamento do serviço público de televisão por parte do estado que se criam externalidades positivas. Determinadas séries ficcionais, embora não tenham como principal objectivo educar e formar as pessoas, mas sim entretê-las, muitas vezes fornecem informação útil e que os espectadores, mesmo sem notarem, apreendem. É um facto que se alguns programas desenvolvem externalidades negativas (más influências), então também existem outros que desenvolverão externalidades positivas (boas influências). Assim, através de conteúdos que teoricamente são mais desinteressantes e possuem menos qualidade, é mais fácil fazer com que informação útil chegue aos espectadores, pois é este o tipo de programas que os espectadores mais procuram (Armstrong, 2005).

Reflexão quanto ao financiamento do serviço público de televisão

Apresentados os principais argumentos a favor e contra o financiamento estatal do serviço público de televisão, há que reflectir sobre os mesmos. É perfeitamente legítimo argumentar que um mercado televisivo puramente comercial, sem a presença de um operador específico para elevar os níveis de qualidade dos conteúdos emitidos, criará tendências para um determinado tipo de programas mais lucrativo e com uma qualidade inferior de conteúdos. No entanto, isto não quer obrigatoriamente dizer que tenha de ser o estado a financiar directamente um ou mais canais de televisão de modo a alcançar os objectivos a que o actual serviço público de televisão se propõe. Na verdade, existem várias outras soluções, propostas ao longo de décadas como alternativas a esta, mas que constantemente foram refutadas pelos defensores do serviço público de televisão devido à falta de credibilidade que lhes atribuíam. Entre estas, destacam-se algumas referidas, mas nem sempre defendidas, por vários autores: a aplicação de um mercado puramente comercial com recurso à *pay tv* e com uma regulação mínima que, com a actuação das forças de mercado, acabaria por alcançar naturalmente os objectivos de serviço público (Coase, 1966; Brown, 1996; Motta & Polo, 1997; Armstrong, 2005); o fornecimento, por parte dos operadores privados, dos conteúdos de serviço público (Motta & Polo, 1997; Torres, 2011); o financiamento, por parte dos operadores privados, de um operador público de televisão sem publicidade⁵ (Torres, 2011); e, por último, o financiamento estatal apenas dos conteúdos de serviço público, ao invés do actual financiamento de um operador público de televisão (Brown, 1996; Motta & Polo, 1997). Parece-me existir aqui alguma inércia quanto à mudança pois, de facto, é muito mais fácil manter uma situação do que alterá-la e correr o risco de falhar. O problema é que esta situação já está a falhar em Portugal: entre indemnizações compensatórias e contribuições para o audiovisual, o valor investido, para além de muito alto, tem sido, na maior parte das vezes, mal aplicado, como defendem Gonçalves & Pires (2005), Carvalho (2009) e Torres (2011).

⁵ Em Espanha, por exemplo, o operador de serviço público de televisão (RTVE) aboliu a publicidade nos seus canais em 2010, tendo passado, em contrapartida, a cobrar uma percentagem das receitas comerciais aos operadores privados de televisão e de telecomunicações, representando estas cerca de 50% das receitas da RTVE.

Relativamente ao argumento de só o estado ser capaz de atingir o objectivo da salvaguarda do pluralismo de opiniões, penso, primeiro que tudo, que é um objectivo utópico, ou seja, não é possível alcançar o total pluralismo, independentemente de haver um operador financiado pelo estado ou não, desde logo porque o próprio conceito de pluralismo não é inequívoco, assim como os possíveis modos de o medir. Para além disto, existe ainda a possibilidade de acontecer o contrário, isto é, o operador não só ser parcial, como sê-lo a favor do governo do momento. Aceito e subscrevo que é difícil imaginar uma empresa onde os trabalhadores sabem que a sua existência depende financeiramente do estado, mas ainda assim são absolutamente imparciais no desenvolvimento do seu trabalho de informar o público sobre notícias directamente ligadas ao governo que, em última instância, é quem toma as decisões do financiamento da empresa. É por isto que me parece que, seja de que maneira for, a salvaguarda do pluralismo de opiniões nunca poderá ser absoluta mas poderá sempre ser melhorada através de uma regulação adequada, independente e imparcial.

No que diz respeito à independência das condições de mercado que o financiamento público de pelo menos uma estação televisiva traria, estou plenamente de acordo. A televisão, pela importância que tem como meio de comunicação de massas, deve estar salvaguardada de riscos de financiamento e, nesse sentido, o estado será possivelmente a única entidade capaz de o garantir. No entanto, como fazê-lo sem continuar a sobrecarregar o estado com os elevados gastos anuais? Assumindo a aplicação de uma das soluções já referidas, e sendo necessário concluir previamente qual delas a mais eficiente, o estado poderia intervir financeiramente no mercado, de forma contínua ou só em casos excepcionais, desde que estivesse em risco a emissão dos conteúdos de serviço público. Assim, neste cenário, seria necessário que a cedência de fundos por parte do estado estivesse condicionada a um conjunto de regras e objectivos específicos relativamente à produção e emissão destes conteúdos. Parece-me que desta forma conseguir-se-ia garantir a independência das condições de mercado da televisão, sem sobrecarregar o estado com os incomportáveis e habituais custos anuais.

Quanto à existência de um serviço público de televisão, independentemente das baixas audiências do mesmo, não posso deixar de concordar com o facto de que, se um serviço público de televisão é criado para melhorar a cultura, educação e identidade do público, então não deve deixar de existir só porque as audiências não

são suficientemente satisfatórias. Obviamente pode parecer algo inconsistente da minha parte dizer que o serviço público de televisão deve existir, independentemente das audiências, e ao mesmo tempo, que o estado não deve financiar a empresa fornecedora deste serviço. Contudo, lembro mais uma vez que “existem várias outras soluções, propostas ao longo de décadas como alternativas a esta solução”, e de entre estas, algumas se propõem a compatibilizar ambas as realidades. Motta & Polo (1997), por exemplo, sugerem a hipótese de serem os operadores privados a dividir entre si a emissão de conteúdos de serviço público, que dizem poder resultar, desde que com a devida regulação. Não arrisco dizer que seja esta a melhor solução proposta, mas acredito que, tal como tantas outras, é uma hipótese que merece ser considerada, tendo em conta as razões já referidas.

Continuando a análise, vou agora referir um tema que notei ser comum a praticamente todos os autores por mim estudados, independentemente da sua opinião quanto ao modelo de financiamento do serviço público de televisão, a relevância das evoluções tecnológicas que a televisão tem sofrido, e mais recentemente a sua digitalização, na organização e financiamento da mesma. Naturalmente, estas inovações, materializadas no aumento significativo do número de canais disponíveis, fazem com que várias funcionalidades sejam disponibilizadas aos espectadores: evitar a visualização dos conteúdos de serviço público; ter acesso a uma amplitude de opiniões muito maior; ter acesso a conteúdos dedicados a determinadas minorias; e ter acesso a uma grande diversidade de conteúdos. Não acredito, no entanto, que isto seja suficiente para acabar de vez com os conteúdos de serviço público, até porque existem outros objectivos, cujos níveis desejáveis não serão tão facilmente alcançados pelas inovações tecnológicas, como por exemplo, a promoção de conteúdos nacionais e a difusão da identidade regional e da cultura e língua portuguesas (um papel que a RTP tem desempenhado com sucesso, pela comunidade lusófona, através dos seus canais internacionais). Não obstante, penso que as inovações tecnológicas são mais uma razão pela qual o estado não precisa de ter um operador de televisão, podendo, em vez disso, gastar menos fundos em incentivos à visualização de conteúdos de serviço público.

Através dos argumentos atrás apresentados e da minha análise dos mesmos, concluo, em primeiro lugar, que os conteúdos de serviço público são, sem dúvida, importantes para o desenvolvimento da cultura e da cidadania da sociedade. Estes

conteúdos não devem, pelo menos enquanto a televisão mantiver o “poder” que actualmente tem sobre o público e a influência sobre a sua opinião, ser excluídos da mesma. Este meio de comunicação tão influente deve ser aproveitado da melhor maneira possível na contribuição para o desenvolvimento da sociedade e, portanto, considero ser necessário criar os arranjos institucionais e mecanismos necessários para que tal aconteça.

Contudo, em segundo lugar, concluo também, através da análise feita, que o financiamento deste serviço não deve ter origem no estado, pelo menos nos moldes actualmente usados em Portugal, isto é, através da detenção de um operador público. Conforme os argumentos aqui analisados, e considerando os elevados gastos inerentes a esse tipo de financiamento, cuja origem está nos contribuintes, a dependência que o operador público tem do sector governamental e as evoluções tecnológicas dos últimos anos, não faz sentido o estado continuar a deter um operador de televisão. Apesar disto, tendo em conta a importância dos conteúdos de serviço público, estes não podem desaparecer, nem ser deixados à mercê dos interesses comerciais. Considero, no entanto, que este não é um argumento suficiente para justificar a existência de um operador público de televisão porque acredito existirem soluções intermédias capazes de garantir estes objectivos. Não concebo, sequer, a hipótese de o sector televisivo ser absolutamente independente do estado e, conseqüentemente, não haver uma regulação para a emissão de conteúdos de serviço público, até porque “não existe nenhuma indústria que não seja, de alguma maneira, regulada” (Coase, 1966, p. 445; tradução própria). Simplesmente me parece que existem outras soluções, de entre as já referidas neste capítulo, economicamente mais eficientes e mais vantajosas para os contribuintes, de o estado regular o sector televisivo sem ser através da detenção de um operador de televisão, que é, de longe, a solução mais dispendiosa. Aliás, uma das mais curiosas conclusões a que cheguei ao longo da elaboração do meu estudo foi a de que enquanto os autores que defendem o financiamento estatal de um operador de televisão apresentam praticamente argumentos sociais, raramente referindo argumentos económicos, os autores contra este tipo de financiamento mostram argumentos referentes a ambas vertentes, mas principalmente à económica, uma vertente que não pode nunca ser deixada para segundo plano, principalmente quando se fala da afectação de dinheiros públicos.

Conclusão

São várias as notas conclusivas que podem ser retiradas após a elaboração deste trabalho, nomeadamente no que diz respeito às questões que me tinha proposto a estudar. Para além disto, irei também destacar neste capítulo as principais limitações do trabalho e os respectivos contributos, referindo posteriormente as questões que gostaria de aprofundar na realização de eventuais trabalhos futuros.

Assim, relativamente às questões de investigação, começando pelo conceito de serviço público de televisão, a principal conclusão que retiro é a de que apesar de parecer fácil a sua definição teórica, a sua concretização prática é bastante mais ambígua. Todos os autores que se pronunciam em relação a esta matéria definem, de alguma maneira e segundo a sua opinião, o que deve representar o serviço público de televisão. Com maiores ou menores diferenças entre conceitos, no geral este pode entender-se como um serviço que, com o objectivo de corrigir falhas de mercado, pretende, acima dos interesses comerciais, salvaguardar os interesses do público. Contudo, a determinação dos conteúdos que, na prática, devem constituir este serviço, bem como a forma de o alcançar, já não são tão lineares, encontrando-se aqui, na minha opinião, o verdadeiro desafio de um serviço público de televisão.

Em segundo lugar, no que diz respeito à existência deste serviço, para mim é clara e inquestionável a sua necessidade, tendo em conta a importância mais que comprovada que a televisão tem enquanto meio de comunicação de massas. Pelas várias razões apresentadas ao longo do trabalho e, essencialmente, por esta grande capacidade de alcance dos espectadores, a televisão deve transmitir conteúdos de serviço público, independentemente da forma como os produza, organize e emita. Estes conteúdos deverão ser diferentes daqueles que o mercado oferece e contribuir de alguma forma para a coesão social, a cidadania e o desenvolvimento da sociedade. Se estes princípios forem seguidos e se a forma de fornecer este serviço for eficiente, não tenho dúvidas de que será uma mais-valia para o público.

Por último, relativamente à intervenção directa do estado no financiamento de um operador responsável pelo fornecimento do serviço público de televisão, não me parece ser esta a forma de financiamento mais adequada. Aliás, numa primeira

instância, seria necessário definir qual a melhor solução para a organização das transmissões de conteúdos de serviço público, uma vez que um canal dedicado inteiramente à transmissão deste poderia não ser a solução mais eficaz. Só posteriormente deveria ser analisada a forma de financiamento mais eficiente para as partes envolvidas, sendo certo que o estado ser responsável pela maior parte do mesmo, não é a melhor solução. No entanto, é preciso ter em consideração que o estado poderá e deverá ter uma parte importante na regulação do serviço público de televisão, e até, possivelmente, no financiamento de determinados conteúdos.

Desta forma, a resposta à questão central que seleccionei – deve ou não ser o estado a financiar o serviço público de televisão em Portugal – é a seguinte: não, se o fizer da forma actual, ou seja, através da detenção de um operador público de televisão, que para além de ser responsável pela prestação do serviço público, ainda tem de produzir, organizar e transmitir conteúdos, e ainda financiar esta actividade com fundos públicos. Esta é a principal conclusão que retiro da elaboração deste trabalho, depois da apresentação e análise de vários argumentos de diversos autores, que me levaram, tendo em conta as especificidades actuais do mercado televisivo, a considerar este tipo de financiamento ineficiente.

Quanto às limitações do trabalho, é importante começar por referir que o facto de ter sido realizado com base numa dissertação no âmbito do mestrado em economia e, como tal, com uma predominância da perspectiva económica da questão, poderá, por vezes, traduzir-se na atribuição de uma menor importância às vertentes sociais e culturais desta temática. Para além disto, e mais uma vez devido ao enquadramento económico do trabalho, considero que em algumas ocasiões poderá não ter sido dada a importância devida às especificidades do sector televisivo em Portugal (como por exemplo a relevância do serviço público de televisão na divulgação da língua e cultura nacionais), uma vez que a minha análise se baseou nas características gerais do serviço público de televisão, com o objectivo de chegar a uma conclusão generalizada quanto ao financiamento estatal deste. Outra limitação do trabalho, esta com origem no tipo de plano utilizado, terá sido o facto de, ao proceder essencialmente a uma revisão de literatura, poder ter tido a minha objectividade influenciada pelas próprias crenças e convicções subjectivas dos autores estudados.

Relativamente aos contributos, acredito que um trabalho como este, de revisão de literatura, permite elucidar e fazer um cotejo crítico da diversidade de perspectivas sobre o financiamento do serviço público de televisão. Desde logo, o trabalho torna claro que existe um custo no fornecimento do serviço público de televisão, e confronta os leitores – e contribuintes – com esse mesmo custo. Depois, a explicação fundamentada das razões que fazem com que o estado não possa continuar a ser o principal financiador de um operador prestador do serviço público de televisão constitui, a meu ver, um contributo de cidadania, na medida em que pode auxiliar à formação de uma opinião esclarecida no debate que se vive actualmente sobre este serviço.

Assim, após a elaboração deste trabalho, surgem naturalmente algumas questões quanto ao financiamento de um serviço público de televisão que seria pertinente explorar no futuro. Neste sentido, gostaria de vir a investigar qual a maneira mais eficiente de transmitir conteúdos de serviço público, dos pontos de vista institucional, estrutural e organizacional e, acima de tudo, encontrar o modo de financiamento mais adequado para o fornecimento deste serviço, cuja importância e influência não me deixam, no final deste trabalho, qualquer dúvida.

Referências

Agência Lusa. 2011a. Relatório insulta jornalistas da Lusa e da RTP, diz Aarons de Carvalho. *Aeiou.expresso.pt*.

<http://aeiou.expresso.pt/relatorio-insulta-jornalistas-da-lusa-e-da-rtp-diz-arons-de-carvalho=f687694>, 14 de Novembro.

Agência Lusa. 2011b. Jornalistas da RTP e RDP dizem que relatório de serviço público põe em causa “integridade e deontologia”. *Rtp.pt*.

<http://www.rtp.pt/noticias/?article=499809&layout=121&visual=49&tm=6&>, 15 de Novembro.

Anderson, S. P., & Coate, S. 2005. Market provision of broadcasting: A welfare analysis. *The Review of Economic Studies*, 72: 947-972.

Armstrong, M. 2005. *Public service broadcasting*. Edited text of an inaugural lecture given at University College London. London: University College London.

Banco de Portugal. 2012. *Taxas de câmbio – Conversor de moeda*. Disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/Dominios%20Estatisticos/EstatisticasCambiais/Paginas/Conversor.aspx> (2012/12/14; 19H 30M).

BBC. 2011a. *About the BBC – Inside the BBC – How we work – Policies and guidelines – Advertising*. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/aboutthebbc/insidethebbc/howwework/policiesandguidelines/advertising.html> (2011/12/13; 18H 30M).

BBC. 2011b. *Full financial and governance statements 2010/11*. Disponível em http://downloads.bbc.co.uk/annualreport/pdf/bbc_ar_online_2010_11.pdf.

Berry, S., & Waldfogel, J. 1997. *Public radio in the United States: Does it correct market failure or cannibalize commercial stations?*. Working paper No. 6057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Brown, A. 1996. Economics, public service broadcasting, and social values. *The Journal of Media Economics*, 9 (1): 3-15.

Bustamante, E. 2003. *A economia da televisão: As estratégias de gestão de um media*. Porto: Campo das Letras.

Cádima, F. R. 2002. Televisão, serviço público e qualidade. *Observatório*, 6: 9-18.

Carvalho, A. A. 2009. *A RTP e o serviço público de televisão*. Coimbra: Almedina.

Cave, M. 1996. Public service broadcasting in the United Kingdom. *The Journal of Media Economics*, 9 (1): 17-30.

Cave, M. 2006. The development of digital television in the UK. In Cave, M., & Nakamura, K. (Eds.), *Digital broadcasting: Policy and practice in the Americas, Europe and Japan*: 105-119. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Coase, R. H. 1966. The economics of broadcasting and government policy. *The American Economic Review*, 56: 440-447.

Duque, J. (Coord.) *et al.* 2011. Relatório do grupo de trabalho para a definição do conceito de serviço público de comunicação social. *Portal.gov.pt*.

<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministro-adjunto-e-dos-assuntos-parlamentares/documentos-oficiais/2011114-rel-servico-publico-comunicacao-social.aspx>, 14 de Novembro.

ERC. 2003. *Protocolo RTP / SIC / TVI*. Disponível em <http://www.erc.pt/documentos/legislacaosite/TextodoProtocolode21deAgostode2003.pdf> (2011/10/20; 14H 20M).

France Télévisions. 2011. *2010 Rapport financier*. Disponível em http://www.francetelevisions.fr/groupe/FTV_RapportFinancier_2010.pdf.

Fundo Monetário Internacional. 2012. Declaração do Chefe da Missão do FMI para Portugal. *Imf.org*.
<http://www.imf.org/external/lang/portuguese/np/exr/countryfacts/prt/index.htm>, 17 de Julho.

Gonçalves, H., & Pires, H. 2005. A publicidade e o serviço público de televisão (o caso RTP): Contributos para uma reflexão. In Pinto, M. (Coord.), *Televisão e Cidadania: Contributos para o debate sobre o serviço público* (2ª ed.): 115-131. Porto: Campo das Letras.

Graham, A., & Davies, G. 1992. The public funding of broadcasting. In Congdon, T. *et al*, *Paying for broadcasting: The handbook*: 167-221. London: Routledge.

Heap, H. 2005. Television in a digital age: What role for public service broadcasting?. *Economic Policy*, 20: 112-157.

Hull, W. 1962. The public control of broadcasting: The Canadian and Australian experiences. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 28: 114-126.

Lei Constitucional nº 1/2005 (2005.Ago.12). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-A. nº 155 pp. 4642-4686.

Lei nº 27/2007 (2007.Jul.30). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 145 pp. 4847-4865.

Lei nº 8/2011 (2011.Abr.11). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 71 pp. 2139-2175.

Marktest. 2012. As audiências de Tv em 2011. *Marktest.com*. <http://www.marktest.com/wap/a/n/id~18ea.aspx>, 6 de Junho.

Motta, M., & Polo, M. 1997. Concentration and public policies in the broadcasting industry: The future of television. *Economic Policy*, 12: 293-334.

Oliveira, D. 2011. Um grupo que fez uma redacção sobre a RTP. *Aeiou.expresso.pt*. <http://aeiou.expresso.pt/-um-grupo-que-fez-uma-redacao-sobre-a-rtp=f687879>, 16 de Novembro.

PBS. 2011. *Consolidated financial statements and independent auditors' report: years ended June 30, 2010 and 2009*. Disponível em http://www.pbs.org/about/media/about/cms_page_media/29/2010PBSFullFinancialReport.pdf.

Resolução do Conselho de Ministros n° 118/2002 (2002.Out.02). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. n° 228 pp. 6653-6655.

Resolução do Conselho de Ministros n° 52/2003 (2003.Abr.03). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. n° 79 pp. 2194-2196.

Resolução do Conselho de Ministros n° 87/2004 (2004.Jul.01). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. n° 153 pp. 4013-4014.

Resolução do Conselho de Ministros n° 174/2005 (2005.Nov.14). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. n° 218 pp. 6512-6513.

Resolução do Conselho de Ministros n° 158/2006 (2006.Nov.27). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. n° 228 pp. 8083-8085.

Resolução do Conselho de Ministros n° 149/2007 (2007.Set.28). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. n° 188 pp. 6906-6908.

Resolução do Conselho de Ministros n° 165/2008 (2008.Out.27). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. n° 208 pp. 7544-7546.

Resolução do Conselho de Ministros nº 114/2009 (2009.Dez.14). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 240 pp. 8638-8639.

Resolução do Conselho de Ministros nº 96/2010 (2010.Dez.14). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 240 pp. 5665-5666.

Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2011 (2011.Dez.16). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. nº 240 pp. 5314-5315.

Rothbauer, J., & Sieg, G. 2011. *Welfare effects of public service broadcasting in a free-to-air TV market*. Working paper No. 33779, Munich Personal RePEc Archive, Munich.

RTP. 2012. *Relatório e contas 2011*. Disponível em http://img.rtp.pt/wportal/grupo/informacao_financeira/pdf/RTP_RC_2011.pdf.

Sousa, H., & Santos, L. A. 2005. RTP e serviço público – Um percurso de inultrapassável dependência e contradição. In Pinto, M. (Coord.), *Televisão e Cidadania: Contributos para o debate sobre o serviço público* (2ª ed.): 61-80. Porto: Campo das Letras.

Torres, E. C. 2011. *A televisão e o serviço público*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.