

CATÓLICA
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA | PORTO
Faculdade de Economia e Gestão

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

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

Trabalho Final de Mestrado submetido no cumprimento parcial dos requisitos para o grau de Mestre em Economia da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa

Rui de Lacerda e Megre Fortes da Gama
Licenciado em Gestão pela FEG-UCP

Orientação: Prof. Doutora Ana Príncipe Lourenço

Março 2012

Resumo

O serviço público de televisão representa uma das maiores despesas anuais do estado português no que respeita a indemnizações compensatórias. Logo, sobretudo no actual contexto de crise económico-financeira, é inevitável questionar a necessidade de manter o actual modelo de financiamento deste serviço. Este trabalho teve então como principal objectivo explorar se deve ou não o estado financiar o serviço público de televisão.

Através da recolha e análise de bibliografia sobre o tema, na sua maioria escrita por economistas, procurou fazer-se um levantamento dos argumentos mais relevantes, tanto daqueles que suportam este tipo de financiamento, como daqueles que são contra. Posteriormente, com base no estudo dos argumentos recolhidos, foi feita uma contraposição dos mesmos, com o objectivo de chegar a uma conclusão quanto à justificação, ou não, do financiamento do serviço público de televisão pelo estado.

No final deste trabalho destaca-se a importância, ainda nos dias de hoje, da transmissão de conteúdos de serviço público. Para além disso, destaca-se também 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. It is thus, inevitable, notably in the current context of economic and financial crisis, to question the need for this expense. As such, the main objective of this paper was to explore whether the state should or not be responsible for funding public broadcasting service.

This work entailed the collection and analysis of bibliography – mostly written by economists – related to financing public broadcasting service. A survey of the most important arguments was done, which involved the study of both arguments support and against this type of funding. Subsequently, given the collected arguments, a contrasting analysis between them was conducted, in order to reach a conclusion as to the justification, or not, of the public broadcasting service funding by the state.

In conclusion, this work highlights the importance, even nowadays, of the transmission of public service contents. It 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	13
As visões político-partidárias quanto ao serviço público de televisão em Portugal.....	16
Plano de trabalho.....	19
Argumentação relativa ao financiamento estatal do serviço público de televisão.....	22
Descrição dos principais argumentos a favor do financiamento estatal do serviço público de televisão.....	22
Descrição dos principais argumentos contra o financiamento estatal do serviço público de televisão.....	29
Reflexão quanto ao financiamento do serviço público de televisão	36
Conclusão.....	42
Fontes e Bibliografia.....	45
Fontes Electrónicas.....	45
Bibliografia.....	48

Introdução

O tema escolhido como base da realização do trabalho final no âmbito do Mestrado em Economia foi “o financiamento do serviço público de televisão em Portugal”. Neste contexto foi necessário, inicialmente, analisar a forma de financiamento deste serviço público, em Portugal representado pela empresa Rádio e Televisão de Portugal, S.A. – RTP. Após alguma investigação, observei que este serviço, através da RTP, é actualmente responsável por quase 25% das indemnizações compensatórias pagas pelo estado português, valor para 2011 (Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2011 de 16/12), sendo que estas representaram, também em 2011, quase 40% dos proveitos operacionais da RTP (RTP, 2011).

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 (Troika, 2011). 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. Neste sentido, Torres (2011) defende uma reforma urgente do serviço público de televisão, tendo em conta, para além das condições económicas, as evoluções sociais, culturais e tecnológicas. 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 do financiamento estatal, para, com a reflexão produzida, contribuir para a discussão desta matéria. 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 no que diz respeito ao sector do audiovisual. Para atingir estes objectivos o trabalho será estruturado de uma forma simples, começando com um enquadramento do tema em questão, seguido do plano de trabalho utilizado ao longo da investigação. Posteriormente será feita a descrição dos argumentos relevantes utilizados pelos autores estudados, separando os que defendem que o serviço público de televisão seja financiado pelo estado dos que não apoiam este tipo de financiamento. Por último, será apresentada a discussão dos argumentos, seguida da respectiva conclusão.

O contexto utilizado para a realização deste trabalho será académico, uma vez que dirá respeito a uma análise de vários pontos de vista sobre o mesmo tema, ou seja, será uma descrição do ponto de situação actual da temática já descrita. Embora a RTP vá ser muitas vezes referida ao longo do trabalho, este não será directamente focado na organização como uma empresa mas antes como uma prestadora de um serviço público.

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 investigação. 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, que corrige falhas de mercado claras, 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 (...) um papel de indiscutível importância cultural, social, económica e mesmo política”?

Enquadramento

Antes de mais, é importante referir que formas existem de financiar um canal de televisão. 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 apenas fruto da publicidade, pois utilizar um sistema de *pay-tv* representaria uma exclusão dos consumidores através da introdução de um preço. Para além destas, poderão existir 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 a contribuição para o audiovisual, uma taxa paga por todos os utilizadores de televisão pelo acesso à mesma. De salientar que o pagamento desta taxa varia de país para país, sendo que no caso português é cobrada na factura mensal da electricidade, independentemente do seu uso ser doméstico ou não (Lei nº 30/2003 de 22/08, art. 3º/2, na versão republicada em anexo no Decreto-Lei nº 169-A/2005 de 03/10), exceptuando apenas os casos em que os consumidores não atinjam um consumo anual de 400 kWh (Lei nº 30/2003 de 22/08, art. 4º/1), e situando-se actualmente nos 27,00 €/ano (valor para 2012).

O financiamento do operador de serviço público de televisão em Portugal

No caso português, a empresa responsável pelo fornecimento do serviço público de televisão é a RTP. Para além das indemnizações compensatórias, esta é financiada através de contribuições para o audiovisual e de receitas comerciais. Estas fontes de receitas operacionais representam 39,2%, 35,5% e 24,6%, respectivamente,

valores para 2010 (RTP, 2011). 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 empresa, 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 plano de reestruturação financeira da RTP, 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 tem origem não só directamente no financiamento da RTP, mas também, mais genericamente, na necessidade ou não da existência de um serviço público de televisão. Este pode entender-se 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 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.

Segundo Carvalho (2009), podemos distinguir três fases distintas na história do modelo de financiamento do serviço público de televisão em Portugal. Em primeiro lugar, a época do monopólio e auto-sustentação, entre o início das emissões da RTP, em 1957, e o fim da aplicação da taxa, em 1991. Em segundo lugar, a época da crise de financiamento, até à reestruturação da empresa, em 2003. E, por último, a época da definição de um novo modelo e da recuperação da RTP, a partir de 2003.

A empresa foi criada em 1955 e, apesar de ser detida por algumas estações de rádio comerciais, por bancos e outras entidades privadas e minoritariamente pelo estado, o governo não deixava de exercer um controlo apertado sobre a RTP. Este controlo traduzia-se na nomeação de um conselho de administração de supervisão, na monitorização por parte de um representante do governo, e no sistema de censura prévia, ou seja, a empresa era controlada por um governo autoritário, o que lhe permitia ter uma influência decisiva sobre a mesma (Lourenço, 2008). O seu financiamento tinha origem tanto em receitas comerciais, como na taxa de televisão (actualmente contribuição para o audiovisual), paga por habitação, que se justificava

pelo alto custo deste serviço. Aliás, até 1974, as receitas publicitárias nunca atingiram a importância financeira dos fundos decorrentes da taxa (Carvalho, 2009). Em 1957 começou oficialmente a ser emitido o primeiro serviço de televisão regular em Portugal. A estrutura da RTP manteve-se inalterada até ao 25 de Abril, mas Cádima (1997 *apud* Lourenço, 2008) distingue dois períodos distintos entre 1957 e 1974: o primeiro até 1961, durante o qual o governo teve uma postura defensiva em relação à televisão, não a utilizando como um instrumento estratégico político; e o segundo, entre 1961 e 1974, durante o qual a empresa foi intensivamente utilizada pelo governo para efeitos de propaganda.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 marca a transição para o sistema democrático e, conseqüentemente, reconhece o direito fundamental à liberdade de expressão. A RTP é nacionalizada, passando a ser o instrumento de difusão do serviço público de televisão mas mantendo o monopólio, e a sua gestão passa a ser função do estado. Não obstante, os primeiros 2 anos de adaptação à democracia foram politicamente bastante instáveis e o governo interino continuou a controlar a imprensa, e por conseguinte a televisão, até à proclamação da nova Lei da Imprensa, em 1976 (Lourenço, 2008). Também foi nesta altura que começaram a surgir os primeiros problemas financeiros da RTP, devido ao aumento das despesas com pessoal e dos custos de funcionamento, à inflação, à crise do mercado publicitário e à instabilidade estrutural da empresa, que não foram devidamente acompanhados pelo aumento da taxa de televisão. Desde então, a tendência do recurso ao financiamento estatal passou a ser constante por parte do operador de serviço público. Em 1980, o Acordo de Saneamento Económico-Financeiro, celebrado entre o estado e a RTP, introduz as compensações à exploração (actualmente indemnizações compensatórias), um valor não reembolsável, atribuído anualmente pelo estado, para fazer face aos custos sociais do fornecimento do serviço público de televisão (Carvalho, 2009). Durante a década de 80, apesar da melhoria da situação financeira da RTP, vários factores pressionaram o fim do monopólio no sector televisivo: a entrada na União Europeia em 1986, a eleição de um governo social-democrata de maioria absoluta em 1987, a revisão constitucional em 1989 e o desenvolvimento da televisão por satélite e conseqüente possibilidade de acesso a um maior número de canais. Estes factores proporcionaram, respectivamente, a abertura do mercado, a estabilidade governamental, a possibilidade de criação de estações de televisão

privadas e a disponibilização de recursos tecnológicos, o que criava as condições necessárias para o fim do monopólio (Lourenço, 2008). Como consequência destes factores, em 1990 é aprovada a lei que permite a entrada de operadores privados na televisão em Portugal.

Em 1991 é abolida a taxa de televisão, fazendo com que a RTP passasse a depender financeiramente das indemnizações compensatórias e das receitas comerciais e dando início a uma longa crise de financiamento. Esta abolição deveu-se não só à possibilidade, cada vez mais próxima, do acesso gratuito às emissões de canais privados, mas também devido à sua impopularidade, à diminuição da importância da mesma a favor das receitas comerciais, e à crença de que esta não seria necessária para o sucesso financeiro da empresa (Carvalho, 2009). Em 1992, a SIC e a TVI ganham as licenças privadas de emissão televisiva, pondo fim a um período de monopólio que durou cerca de 35 anos. Mesmo com a entrada destes novos operadores, as principais funções da televisão continuariam a ser informar, educar e entreter, e entre os principais objectivos encontravam-se a independência política, o pluralismo e diversidade na informação e programação, a protecção da juventude e das minorias e a promoção da língua portuguesa (Carvalho, 2009). Apenas dois anos depois, em 1994, a RTP já se encontrava numa situação de insolvência, fruto não só da entrada dos dois operadores privados no mercado, que diminuam o valor das receitas publicitárias, como também da abolição da taxa, do atraso na disponibilização das indemnizações compensatórias, do aumento das competências e dos custos de serviço público e da estrutura empresarial ineficiente que havia sido desenvolvida ao longo de muitos anos de monopolismo (Lourenço, 2008). Desde então e até 2002, apesar de vários estudos encomendados e planos de reestruturação propostos, a instabilidade administrativa da empresa não permitiu que os mesmos fossem aplicados e a má situação financeira agravou-se (Carvalho, 2009).

Desta forma, a RTP precisava de aumentar as receitas e, como tal, começou a transmitir uma programação mais populista, bastante similar à dos operadores privados – contraprogramação (Carvalho, 2009), deixando um pouco de lado o conceito de serviço público, com o objectivo de aumentar audiências e, consequentemente, as receitas comerciais. Em resposta a esta alteração de conteúdos, os operadores privados, SIC e TVI, consideraram que a RTP já não estava a fornecer um serviço público de televisão e, portanto, não teria direito a receber quaisquer

ajudas de estado, enquanto competia também pelas receitas comerciais. Aliás, a SIC chegou a apresentar queixa, mais do que uma vez, à Comissão Europeia, alegando a este propósito uma violação do artigo 92º (actualmente artigo 87º) do Tratado das Comunidades Europeias, relativo aos auxílios do estado que falseiem ou ameacem falsear a concorrência. Já a RTP argumentava que, enquanto fornecedora do serviço público, e não tendo capacidade financeira para cobrir os seus custos, não tinha outra hipótese senão aumentar as receitas por essa via (Lourenço, 2008). A Comissão considerou não haver indícios de qualquer irregularidade quanto ao financiamento da RTP. Em 1997, é assinado o novo contrato de concessão para corrigir a inadequação do anterior contrato, de 1993. Contudo, o incumprimento do governo quanto a prazos e montantes definidos no contrato provocou um subfinanciamento da empresa, agravando ainda mais a sua situação financeira (Carvalho, 2009). Em 1998, a nova Lei da Televisão permitiu a entrada de canais temáticos, regionais e locais no mercado televisivo, o que voltou a fazer aumentar a concorrência pelas receitas comerciais, contribuindo também para o aumento das dificuldades financeiras da RTP (Carvalho, 2009).

Em 2003, com a nova Lei da Televisão, aliada a uma reforma institucional do sector televisivo, surgiu finalmente um novo modelo de financiamento para o serviço público de televisão, definido pelo governo, que já se revelava necessário há algum tempo. Entre as principais medidas, o novo modelo definia o montante das indemnizações compensatórias a atribuir à RTP durante um período de 4 anos, introduzia a contribuição para o audiovisual (antiga taxa de televisão) e planeava o uso das receitas comerciais apenas para o pagamento da dívida consolidada, tornando o financiamento “suficiente, previsível e definido num quadro plurianual” (Carvalho, 2009, p. 389). A empresa começou a melhorar a sua saúde financeira, principalmente devido ao aumento e previsibilidade do financiamento público e à diminuição dos custos operacionais. Não obstante, estas alterações provocaram um amplo debate de opiniões quanto ao serviço público de televisão e às suas formas de funcionamento e de financiamento, principalmente pelo aumento substancial do gasto de dinheiros públicos que foi (e ainda é) necessário para esta melhoria, e pela incerteza de que esta se mantenha por muito tempo.

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 autores que suportem este conjunto de afirmações, propostas e recomendações.

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 países com modelos de financiamento do serviço distintos do português.

O Reino Unido, primeiro país onde surgiu 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, sempre manteve a empresa com uma 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, neste caso cobradas consoante o número de aparelhos de televisão, e situadas actualmente em 145,50 £/ano/televisão (aproximadamente 175 €¹, valor para 2012). Estas representaram cerca de 70% das receitas da BBC, enquanto as indemnizações compensatórias

¹ Valor para uma taxa de câmbio de 1 GBP = 1,20 EUR, à data de 03/02/2012. Fonte: Banco de Portugal (2012).

constituíram pouco mais de 5% das receitas, ambos os valores para o ano de 2010/11 (BBC, 2011b).

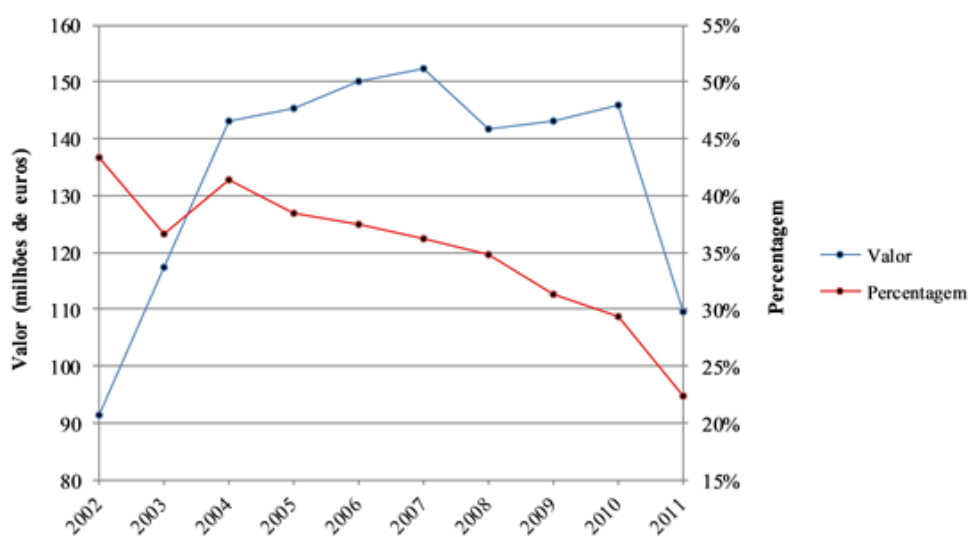
Em França, a empresa responsável pelo fornecimento do serviço público de televisão é a France Télévisions. Neste caso, o financiamento é feito apenas através das contribuições para o audiovisual e de publicidade, não existindo, portanto, o pagamento de indemnizações compensatórias. Especificamente, as contribuições para o audiovisual são pagas, juntamente com o imposto imóvel anual, por cada pessoa que possua uma ou mais habitações, e estão actualmente fixadas em 125 €/ano. 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 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, em 2010, 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 publicidade (PBS, 2011).

Podemos então concluir que, dos quatro modelos de financiamento de canais públicos de televisão nacionais referidos, é o português aquele em que as indemnizações compensatórias mais contribuem para as receitas operacionais (quase 40% 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 também deixará de existir dentro de 4 anos. À excepção dos EUA, que tem um modelo de financiamento bastante diferente dos restantes, a grande diferença nas receitas está, portanto, nas contribuições para o audiovisual, pois em Portugal estas representam pouco mais de 35%, no Reino Unido, 70%, e em França, 80%.

Para complementar o enquadramento do financiamento do serviço público de televisão em Portugal, julgo ser interessante 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 recebe do estado, mas também o peso das indemnizações compensatórias nas contas totais do mesmo. O estado atribui estas indemnizações a 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 ao 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 anos.

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 (2002 a 2011).

As visões político-partidárias quanto ao serviço público de televisão em Portugal

As opiniões quanto à existência de um serviço público de televisão e à sua forma de financiamento têm estado desde sempre intimamente ligadas às diferentes visões político-partidárias no nosso país. Em Portugal, a história demonstra que os partidos ligados “à esquerda” tendem a apoiar um serviço público de televisão financiado pelo estado, enquanto os partidos “de direita”, normalmente, tendem a atribuir menos importância ao papel que este serviço desempenha (Carvalho, 2009). Desta forma, farei agora uma breve descrição das perspectivas dos últimos cinco governos nacionais quanto ao serviço público de televisão e das respectivas soluções propostas.

O XV governo constitucional, liderado por Durão Barroso e eleito em 2002, defendeu no seu programa que “o estado deve manter uma presença no sector audiovisual (...) que contribua (...) para a defesa dos interesses dos portugueses e para um funcionamento mais saudável do mercado” (Portal do governo, 2002, pp. 139-140). Contudo, segundo o mesmo, “ao contrário do que seria desejável, o conceito e a prática do serviço público, em particular na televisão, tem sido fonte de polémica, de concorrência quase irracional com os operadores privados e de esbanjamento dos dinheiros públicos” (Portal do governo, 2002, pp. 139-140). Como tal, uma das medidas definidas para melhorar rapidamente esta situação foi “a quantificação, de forma rigorosa, do custo real do serviço público de televisão e a procura de formas de garantia do respectivo financiamento, sem prejudicar o normal funcionamento do mercado e com limites previamente fixados” (Portal do governo, 2002, pp. 139-140). É durante a vigência deste governo que se define a fixação das indemnizações compensatórias num quadro plurianual (4 anos), com o objectivo de as tornar suficientes e previsíveis, e que se decide a criação de um modelo específico de difusão da diversidade da sociedade civil para o segundo canal da RTP, como um passo preparatório rumo à sua privatização (Carvalho, 2009).

Já o XVI governo constitucional, liderado por Santana Lopes e eleito em 2004, propôs-se, no seu programa, “a aprofundar e consolidar o processo de reestruturação empresarial e de conteúdos da RTP e RDP, procurando atingir um patamar de serviço público de televisão e rádio que em cada momento orgulhe os

portugueses, com orçamentos transparentes e suportáveis” (Portal do governo, 2004, pp. 211-212). Neste sentido, uma das principais medidas anunciadas foi o “acompanhamento da fusão de serviços da RTP e RDP, numa lógica de redução de custos e eficiência empresarial, procurando não afectar a identidade e a missão de cada empresa” (Portal do governo, 2004, pp. 211-212), que resultou na criação da *holding* RTP SGPS (Carvalho, 2009).

O governo seguinte, o XVII constitucional, eleito em 2005 e liderado por José Sócrates, definiu no seu programa a necessidade de promover um “serviço público de televisão forte e credibilizado no quadro de um sistema dual equilibrado e numa indústria de conteúdos dinâmica, criativa e economicamente sustentável” (Portal do governo, 2005, pp. 135-136). Consequentemente, no seu programa propôs-se a “reavaliar o modelo da holding RTP SGPS, (...), rever o actual contrato de concessão do serviço público de televisão, (...), garantir um papel decisivo do serviço público de televisão como regulador económico e social” (Portal do governo, 2005, pp. 135-136).

Eleito em 2009 e novamente liderado por José Sócrates, o XVIII governo constitucional propôs-se no respectivo programa a adoptar as seguintes medidas, no que diz respeito ao serviço público de televisão: “garantir (...) a diversificação de serviços da RTP, (...), cumprir o acordo de reestruturação financeira da RTP” (Portal do governo, 2009, p. 117).

Relativamente ao actual governo em funções, o XIX constitucional, eleito em 2011 e liderado por Passos Coelho, este definiu no seu programa a necessidade de se proceder a uma definição de serviço público, de forma a “repensar o seu posicionamento (...), enquanto operador, (...) ao nível do grupo RTP” (Portal do governo, 2011, p. 98). Posto isto, “o grupo RTP deverá ser reestruturado de maneira a obter-se 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” (Portal do governo, 2011, p. 98).

Em conclusão, podemos observar que apesar de serem constantemente referidos problemas no financiamento e na falta de rentabilidade do serviço público de televisão, e de o governo de Durão Barroso ter tomado um passo preparatório na privatização de um dos canais públicos, só no actual programa do governo liderado

por Passos Coelho se refere como objectivo governamental a privatização da RTP. De facto, 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 desta forma 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 gastos do estado em indemnizações compensatórias atribuídas directamente à RTP nos últimos 10 anos, a pergunta impõe-se: justificar-se-á este nível de financiamento público do serviço?

Plano de trabalho

Este trabalho será composto por uma análise dos argumentos contra e a favor do financiamento estatal do serviço público de televisão, para posterior apresentação da discussão destes argumentos e definição da posição pessoal do autor quanto aos mesmos. Desta forma, o trabalho será essencialmente uma revisão da literatura actual que se debruça especificamente sobre este assunto, assentando, portanto, na hermenêutica, ou seja, na interpretação, compreensão e análise de textos já escritos. Este tipo de metodologia impõe-se pela natureza descritiva e analítica do trabalho face aos objectivos definidos.

Segundo Hakim (2000, p. 1; tradução própria), “um plano de trabalho lida principalmente com objectivos, aplicações, propósitos, intenções e planos com restrições práticas ao nível da localização, tempo, dinheiro e disponibilidade”. Neste sentido, é fundamental ter uma noção das limitações prévias que restringem este trabalho: em primeiro lugar, o tempo disponível, visto que a sua duração máxima é de 6 meses; em segundo lugar, os recursos disponíveis, nomeadamente no que diz respeito às possibilidades de investigação; e, por último mas não menos importante, as minhas preferências. Tendo em conta estas restrições e o meu objectivo de formar uma opinião devidamente fundamentada sobre este assunto, entendo que uma revisão de literatura é a melhor opção. Esta será concretizada, como já referido, numa análise de argumentos, que consiste numa desconstrução e reconstrução de ideias de outros autores e que, se bem realizada, trará desenvolvimentos pertinentes sobre a questão apreciada (Hart, 2006). A revisão de literatura fornece uma síntese do conhecimento gerado pela investigação feita sobre uma questão específica, contribuindo para a sua resposta na medida em que distingue os diferentes tipos de estudo, com o objectivo de avaliar as suas implicações sobre a mesma (Hakim, 2000).

Naturalmente, existem vantagens e desvantagens associadas à análise de argumentos para efeitos de revisão de literatura. Uma das vantagens que se destaca é a autonomia do autor: os dados utilizados são secundários, restando apenas a tarefa de os recolher, seleccionar e analisar, não ficando o autor dependente de dados primários que impliquem interacção com outras pessoas (casos de entrevistas,

inquéritos e *focus groups*). Esta é uma vantagem a destacar face às restrições de tempo envolvidas no presente trabalho. Outra vantagem é a amplitude de conhecimento possível de atingir a partir de uma revisão de literatura, visto que, implicando a leitura de trabalhos de vários autores sobre o mesmo assunto, contribui para um conhecimento mais vasto sobre a matéria e, portanto, para a capacidade de participar informada e activamente na discussão de um tema que me interessa e motiva. Relativamente às desvantagens, um cuidado a ter presente na análise de argumentos é a possibilidade de cedência às opiniões dos autores. Como é natural, cada autor tem a sua opinião, baseada não só nos argumentos objectivos, mas também nas suas próprias convicções. Pode acontecer que, ao ler determinados trabalhos, estas convicções influenciem as minhas conclusões, pelo que terei de me abstrair das mesmas e procurar mitigar potenciais fontes de enviesamento.

Esta revisão de literatura, assente numa análise de argumentos, implica desde logo a selecção dos autores mais importantes na discussão sobre este assunto. Esta selecção é feita com base não só no conteúdo dos trabalhos publicados pelos mesmos, mas também na sua credibilidade científica, que poderei avaliar através da publicação dos seus trabalhos em revistas científicas. Num segundo momento, após esta selecção, é necessário saber qual a opinião genérica de cada um deles quanto ao financiamento estatal do serviço público de televisão, de forma a constituir um primeiro posicionamento dos mesmos. De seguida é fundamental reunir o conjunto de argumentos que cada um dos autores utiliza para justificar a sua opinião, de maneira a poder agrupá-los em categorias de argumentos e detectar quais são os que se repetem, pois, à partida, serão os mais importantes para a discussão, e quais são os menos frequentes. Posteriormente é feita uma nova selecção, desta vez dos argumentos considerados mais importantes para a justificação de cada um dos pontos de vista, que servirá de base à análise crítica dos argumentos descritos, assinalando quais aqueles que, pela sua importância, justificarão uma tomada de posição final relativamente ao financiamento estatal do serviço público de televisão. Nesse sentido, as minhas conclusões serão baseadas no processo acima descrito e, sejam elas quais forem, é crucial a selecção e posterior descrição dos argumentos, de maneira a construir uma opinião bem fundamentada, livre, o mais possível, de influências de ordem política, social ou económica.

Em conclusão, o processo acima descrito segue de perto as fases propostas por Hart (2006), segundo o método de Toulmin, para a realização de uma análise de argumentos: identificação no argumento da afirmação, da prova usada, da causalidade entre prova e afirmação e do contexto assumido; análise destas componentes separadamente; reflexão do argumento como um todo; e, por último, a sua avaliação.

Argumentação relativa ao financiamento estatal do serviço público de televisão

Antes de começar a descrever os argumentos que mais se destacam no debate quanto ao financiamento do serviço público de televisão, é importante ter em conta algumas considerações. Assim, começarei por apresentar os argumentos a favor deste tipo de financiamento e só depois passarei para os argumentos contrários, pelo que os segundos poderão ter em consideração o que é dito nos primeiros, enquanto o inverso poderá não acontecer. Contudo, no capítulo seguinte do meu trabalho, onde apresento a minha reflexão sobre os argumentos, esta situação será corrigida através da elaboração de contrapontos entre os argumentos directamente relacionados. É também importante realçar que neste capítulo apenas estarão presentes os argumentos apresentados pelos autores estudados, independentemente da minha opinião sobre os mesmos.

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

Vários autores defendem não só a existência de um serviço público, mas também que o seu financiamento seja, total ou parcialmente, constituído por fundos públicos. Neste subcapítulo destacarei os principais argumentos, sustentados na revisão de literatura, que apoiam a aplicação deste tipo de financiamento, independentemente das circunstâncias em que os mesmos sejam sugeridos.

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, no caso específico da televisão, uma *two-sided industry* como já foi referido, emitir os programas que atinjam um elevado nível de audiência, com um de dois objectivos – aumentar o valor da publicidade (aumento indirecto) ou aumentar 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, e 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 infinidade de noções do conceito de serviço público de televisão, a falta de qualidade dos programas emitidos fora deste serviço é precisamente uma das falhas de mercado várias vezes apontadas 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 (Carvalho, 2009), apesar de inicialmente este papel, de uma forma geral, ter sido definido como o de informar, educar e entreter o público. 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. 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 da 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, representando uma outra falha de mercado. Em primeiro lugar, se a indústria fosse totalmente privatizada, o mercado não seria competitivo, acabando por ser dominado apenas pelos grandes canais e, conseqüentemente, os

preços seriam controlados pelos mesmos, pelo menos até novas plataformas de televisão atingirem o mesmo volume de espectadores da tradicional. Em segundo lugar, e mais importante no longo prazo, coloca-se a questão da investigação e desenvolvimento. 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.

Do ponto de vista económico, se tentarmos classificar o tipo de bem que a televisão representa, obviamente enquanto emissora de conteúdos e não como objecto físico, concluímos que se trata de um bem público, excluindo, naturalmente, os serviços de *pay tv*. Não existe rivalidade pelo facto de, independentemente do número de pessoas que esteja com a televisão ligada num determinado canal, existir sempre a possibilidade de mais alguém assistir às emissões do mesmo canal. Quanto à exclusão, também não se pode considerar que exista, pois a contribuição para o audiovisual é um valor de pagamento obrigatório, que não tem em conta se os espectadores utilizam ou não o serviço que estão a pagar. Ora, quando estamos perante um bem público, em que não existem garantias de que este se consiga financiar de outras formas *ad eternum*, deve ser o estado a financiar pelo menos parte dele, e daí também a necessidade do financiamento estatal (Fisher, 1966; Brown, 1996).

Para fazer uma análise completa da importância do financiamento estatal do serviço público de televisão, é também necessário encontrar as razões pelas quais um mercado puramente comercial, mesmo que os operadores tentassem, não seria capaz de produzir os conteúdos desejáveis do ponto de vista do serviço público. Primeiramente, as análises económicas sugerem que, apesar de um mercado comercial ser capaz de produzir excelentes conteúdos, não conseguirá, no longo prazo, produzir a totalidade dos programas ao nível da qualidade desejada pelos consumidores, por não ser esse o seu objectivo último. Posteriormente, sendo o mercado um conjunto de decisões individuais, não tem em consideração as

preferências da comunidade como um todo e a complexidade das relações entre cidadania, cultura e comunidade, não conseguindo, portanto, fazer face às exigências da mesma (Graham & Davies, 1992). Para além disso, por mais que os operadores privados tentassem, assumindo que o seu principal objectivo é a maximização do lucro e que a qualidade dos conteúdos de serviço público é inversamente proporcional à sua rentabilidade, dificilmente conseguiriam produzir programas que atingissem o nível de qualidade dos conteúdos de um serviço público de televisão (Motta & Polo, 1997).

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 quase 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 muito difícil quantificar estes 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 da 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. Assim sendo, a televisão acaba por aproximar um pouco a sociedade, na medida em que permite que sejam discutidos assuntos lá abordados, pelos espectadores, independentemente do seu estilo de vida, classe social ou estatuto. Também por esta razão deve o estado financiar um operador de televisão, de forma 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).

Uma das justificações que mais se encontra entre os defensores do não financiamento de nenhum operador de televisão, por parte do estado, é o baixo nível de audiências e, conseqüentemente, o reduzido impacto que os programas de serviço público têm, tornando-os num desperdício financeiro. No entanto, não é tão certo que assim seja, se analisarmos um exemplo específico: hoje, se um filme fruto de

produção nacional for emitido e atingir apenas 1% de audiência em Portugal, isso significa que mais de 100.000 espectadores o viram, um valor bastante elevado e que seria muito difícil de atingir através de qualquer outra via, como o cinema ou a sua disponibilização em lojas. Ou seja, independentemente da falta de receitas publicitárias e/ou de audiências, os programas que são verdadeiramente de serviço público devem continuar a ser transmitidos, uma vez que os seus espectadores, em termos absolutos, não são tão poucos como, em termos relativos, possa parecer (Cádima, 2002).

Todos os argumentos apresentados até agora talvez não façam muito sentido se tivermos em consideração as inúmeras opções televisivas 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 três razões pelas quais isto não se verifica (Levin, 1990 *apud* Brown, 1996). 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 preferirem aos programas de entretenimento, de qualidade inferior, terão de os ter visto para emitir uma opinião. Isto significa que já terão aprendido algo de novo, o que 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 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

Em contraponto com o subcapítulo anterior, existem vários autores que defendem que o financiamento do sector televisivo deve ser deixado ao mercado, ou, pelo menos, que o estado não deverá interferir directamente no mesmo. Cada autor tem a sua opinião quanto à melhor maneira específica de fazer o mercado funcionar sem o apoio do estado. Contudo, neste capítulo destacarei apenas os principais argumentos, encontrados na revisão de literatura, que rejeitam a aplicação deste tipo de financiamento.

Numa primeira análise é possível observar uma tendência dos autores para diferenciar o sector televisivo de todos os outros. 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 mais simplista (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. Basicamente 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 constitui um dos 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 um pouco estranho, 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.

Em nome de uma boa análise sobre que tipo de importância um serviço público de televisão financiado pelo estado tem, torna-se necessário fazer uma

comparação mais específica entre a existência de um sector televisivo em que este tipo de financiamento esteja presente e um mercado puramente comercial. Segundo Motta & Polo (1997), existem dois grandes objectivos que o serviço público de televisão procura atingir na maior parte dos países europeus: em primeiro lugar, a variedade e a diversidade de programas, e em segundo lugar, o incentivo ao pluralismo de opiniões para a formação de uma sociedade democrática. Desta forma, os autores consideram fundamental observar se um mercado puramente comercial é capaz de atingir estes mesmos objectivos que o serviço público de televisão se propõe a cumprir. Assim, relativamente ao primeiro objectivo, variedade e diversidade de programas, é possível concluir que a entrada de novos canais se torna mais fácil quando o preço de acesso é mais razoável, passando a ser economicamente viável a criação de canais temáticos, dirigidos às minorias, tanto por parte de novas empresas, como de grandes grupos já estabelecidos, desde que os seus conteúdos sejam devidamente protegidos por excepcionais intervenções estatais. Posto isto, o objectivo da variedade e diversidade de programas pode também ser alcançado pela política sugerida, e até de uma forma mais eficiente, do ponto de vista económico. Quanto ao segundo objectivo, o pluralismo de opiniões, são necessárias duas formas de o garantir: um canal ou grupo de televisão não deve alcançar um poder de mercado excessivo; e um único investidor não pode concentrar em si demasiado poder numa empresa ou grupo televisivo. Se, por um lado, um mercado aberto é capaz de garantir que as empresas não atingem um poder excessivo de mercado, por outro, não consegue assegurar-se de que casos de concentração não possam surgir. Contudo, um serviço público de televisão financiado pelo estado não é, de longe, a resposta ideal para este problema, havendo várias outras possibilidades. Ou seja, assumindo estas premissas, um mercado comercial, competitivo e aberto é uma solução economicamente mais eficiente do que a existência de um serviço público de televisão financiado pelo estado, mesmo na prossecução dos próprios objectivos a que este último se propõe (Motta & Polo, 1997).

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 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, 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, 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, *entertainer* 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 conseqüente 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, a questão da concentração do mercado que, não só não é prejudicial para o mesmo, como ainda beneficia o desenvolvimento do sector do ponto de vista económico. 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 de um operador financiado pelo estado. Contudo, a ameaça do fim desta concentração deve estar sempre presente nos agentes do mercado, uma vez que se ela acabar, deixará de haver as pressões competitivas para a manutenção dos padrões de qualidade, por parte dos operadores privados (Graham & Davies, 1992). 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, como tal, o seu reinvestimento (Motta & Polo, 1997).

Em terceiro lugar, e no seguimento do argumento anterior, 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) este pressuposto não está correcto. Primeiro, 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. Segundo, 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, 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, vão apreender. 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

Neste capítulo farei uma análise pormenorizada dos argumentos descritos nos dois capítulos anteriores, defendidos pelos diferentes autores citados. Darei, posteriormente, com base nessa análise e em toda a investigação que realizei ao longo da elaboração deste trabalho, a minha opinião quanto à questão central de investigação: deve ou não o estado financiar o serviço público de televisão?

O mercado da televisão é, indubitavelmente, um mercado com características diferentes de outros mercados, na medida em que, por ser um dos maiores meios de comunicação de massas, tem um poder de influência na formação da opinião pública que fundamenta a necessidade da sua regulação. Quando me refiro ao poder de influência, estou a falar do poder que este meio tem ao nível dos efeitos sociais, do conceito de cidadania e das identidades locais, regionais e nacionais. Apesar desta característica particular do sector televisivo, este não deixa de possuir falhas de mercado, conceito este que, do ponto de vista económico, o mercado da televisão partilha com outros mercados.

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 dos 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 atingir 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 publicidade² (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). De salientar que não considero a solução proposta por Duque *et al* (2011, p. 18) – “substituir o actual modelo institucional do operador público de empresa de capitais públicos para o modelo de uma instituição sem fins lucrativos nem concorrenciais” – uma das soluções mais eficientes para o financiamento da empresa, uma vez que, apesar de propor a alteração da sua natureza jurídica, não tem efeitos sobre a questão do financiamento. Coase (1966), por exemplo, diz que, do ponto de vista económico, há que aceitar e aproveitar a realidade do mercado televisivo de que o empresário, tal como nos outros mercados, procura, acima de tudo, maximizar os lucros. De facto, acredito que existam várias maneiras de fornecer um serviço público, sem ter de recorrer ao financiamento estatal directo de um operador, nomeadamente fazer os arranjos institucionais necessários que levem as empresas a emitir os conteúdos de serviço público. Parece-me existir aqui alguma inércia quanto à mudança pois, de facto, é muito mais fácil manter uma situação do que mudá-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 (Gonçalves & Pires, 2005; Carvalho, 2009; Torres, 2011).

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. Torres (2011), por exemplo, critica o trabalho da Entidade Reguladora para Comunicação Social (ERC) relativamente ao pluralismo e diversidade de opiniões, afirmando que esta não contribui devidamente para a prossecução destes objectivos e

² 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.

defendendo uma reforma urgente da mesma, e Duque *et al* (2011) chegam mesmo a propor a extinção da entidade, algo com que eu não concordo pela importância das funções da mesma. Para além disto, existe ainda a possibilidade de acontecer o contrário, isto é, não só ser parcial, mas sê-lo a favor do estado/governo. Este é, aliás, um dos argumentos utilizados contra o financiamento de um operador por parte do estado, a dependência entre ambos. 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. Aliás, segundo Sousa e Santos (2005, p. 76), “o poder político nunca abdicou de impor a sua visão de interesse público à RTP, e a estação, independentemente da qualidade dos seus profissionais nas áreas de informação e programação, navegou ao sabor dos desejos da tutela – antes e depois da nacionalização, antes e depois da radical mudança política de 1974”. 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. Não concordo, portanto, com o relatório do grupo de trabalho da RTP, quando este afirma que “(o) pluralismo é garantido pelo próprio funcionamento do mundo da comunicação social em democracia” (Duque *et al*, 2011, p.15).

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. Naturalmente estou a partir do pressuposto de que deve existir um serviço público de televisão, até porque de outra forma não faria sentido ser o estado a garantir esta salvaguarda. No entanto, como fazê-lo sem continuar a sobrecarregar o estado com elevados gastos anuais? Na minha opinião, existem outras maneiras, já referidas, de o estado garantir a independência das condições de mercado, que não o financiamento directo de um operador público de televisão. Assumindo a aplicação de uma destas soluções, 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. Claro que não irei propor soluções quanto à organização institucional e a forma de financiamento que deveriam ser adoptadas, não só porque não faz parte do trabalho a que me propus realizar, como também porque considero não ter conhecimentos suficientes para tal, mas parece-me que desta forma conseguir-se-ia garantir a independência das condições de mercado da televisão, sem sobrecarregar os estado com os inoportáveis e habituais custos anuais.

Quanto à existência de um serviço público de televisão, independentemente das baixas audiências do mesmo, considero ser um elemento importante e a ter em conta na realização desta análise. 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. Não me parece justo extinguir este serviço por questões que me parecem secundárias quando comparadas aos objectivos primordiais do serviço. No entanto, mais uma vez, não acredito que seja a melhor solução ser o estado e, conseqüentemente os contribuintes, a financiá-lo por uma razão simples e já referida várias vezes: na conjuntura nacional actual, este gasto não é comportável. 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, que se trata das evoluções tecnológicas que a televisão tem sofrido, e mais recentemente a sua digitalização. Estas evoluções provocaram alterações ao nível da quantidade de canais disponíveis para os espectadores, que aumentou exponencialmente e que permitiu a proliferação de canais cada vez mais direccionados para um determinado segmento de mercado. Para além disto, a possibilidade de escolher e pagar apenas pelo conjunto de canais que se querem ver, aliada à facilidade com que se evita a visualização da publicidade, por parte dos espectadores, são outras das alterações do mercado que surgiram com a evolução tecnológica. Naturalmente, estas inovações fazem com que várias particularidades se tornem mais fáceis para os 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. Quero com isto dizer que vários dos objectivos que o serviço público de televisão visava alcançar, aquando da sua criação, são hoje atingíveis com maior facilidade. 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 foram alcançados pelas inovações tecnológicas, como por exemplo, a promoção de conteúdos nacionais e a difusão da identidade regional e da cultura e língua portuguesas. Não obstante, penso que inovações tecnológicas são mais uma razão pela qual o estado não precisa de ter um operador de televisão, podendo, em vez disso, gastar muito menos fundos em incentivos à visualização de conteúdos de serviço público.

Através dos argumentos atrás apresentados e da minha análise dos mesmos, concludo, 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 poderoso 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, concludo 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, 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 considero, 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 trabalho foi a de que enquanto os autores que defendem o financiamento estatal de um operador de televisão só 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.

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 mais ou menos diferenças entre conceitos, no geral este pode determinar-se como um serviço que, com o objectivo de corrigir algumas falhas de mercado que surgem de uma forma natural, pretende, acima dos interesses comerciais, salvaguardar os interesses do público. Contudo, a determinação dos conteúdos que, na prática, devem constituir este serviço, e 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 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, através de fundos públicos, 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. Claro que isto não significa, como referi, que seja o estado o principal financiador, sendo necessário, acima de tudo, encontrar a melhor solução de financiamento. Esta poderá passar por uma das quatro que, ao longo desta investigação me pareceram mais eficientes e já anteriormente referidas: “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; o fornecimento, por parte dos operadores privados, dos conteúdos de serviço público; o financiamento, por parte dos operadores privados, de um operador público de televisão sem publicidade; e, por último, o financiamento estatal apenas dos conteúdos de serviço público, ao invés do actual financiamento de um operador público de televisão”. Contudo, é importante salientar mais uma vez que estas opções de financiamento representam as que me pareceram mais eficientes, sendo que a melhor solução poderá também perfeitamente passar por outras que se mostrem melhores do que estas.

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: 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. 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 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, 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 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 sobre este serviço público.

Assim, após a elaboração deste trabalho, surgem naturalmente algumas questões quanto ao financiamento de um serviço público de televisão que seria pertinente de 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 financiamento mais adequado para o fornecimento deste serviço, cuja importância e influência não me deixam, no final deste trabalho, qualquer dúvida.

Fontes e Bibliografia

Fontes Electrónicas

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.

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> (2012/02/03; 21H 45M).

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.

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.

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.

Portal do governo. 2002. *Programa do XV governo constitucional*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/464051/GC15.pdf> (2011/11/14; 13H 50M).

Portal do governo. 2004. *Programa do XVI governo constitucional*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf> (2011/11/14; 13H 30M).

Portal do governo. 2005. *Programa do XVII governo constitucional*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf> (2011/11/14; 13H 10M).

Portal do governo. 2009. *Programa do XVIII governo constitucional*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf> (2011/11/14; 12H 50M).

Portal do governo. 2011. *Programa do XIX governo constitucional*. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/documentos-oficiais/20110630-programa-governo.aspx> (2011/11/14; 12H 30M).

RTP. 2011. *Relatório e contas 2010*. Disponível em http://img.rtp.pt/wportal/grupo/informacao_financeira/pdf/rtp_rc2010.pdf.

Troika (European Comission, European Central Bank & International Monetary Fund). 2011. *Portugal: Memorandum of understanding on specific economy policy conditionality*. Disponível em http://www.fedea.net/portugal/memorandotroika_04-05-2011.pdf (2012/01/16; 23H 00M).

Bibliografia

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.

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.

Decreto-Lei nº 169-A/2005 (2005.Out.03). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-A. nº 190 p. 5906-(2).

Fisher, F. 1966. Community antenna television systems and the regulation of television broadcasting. *The American Economic Review*, 56: 320-329.

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.

Hakim, C. 2000. *Research design: Successful designs for social and economic research* (2nd ed.). London: Routledge.

Hart, C. 2006. *Doing a literature review* (9th ed.). London: SAGE.

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 nº 30/2003 (2003.Ago.22). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-A. nº 193 pp. 5312-5313.

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.

Lourenço, A. 2008. *Regulating contracts in the independent television production industry*. Unpublished doctoral dissertation, University of Cambridge, Cambridge.

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

Resolução do Conselho de Ministros nº 118/2002 (2002.Out.02). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. nº 228 pp. 6653-6655.

Resolução do Conselho de Ministros nº 52/2003 (2003.Abr.03). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. nº 79 pp. 2194-2196.

Resolução do Conselho de Ministros nº 87/2004 (2004.Jul.01). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. nº 153 pp. 4013-4014.

Resolução do Conselho de Ministros nº 174/2005 (2005.Nov.14). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE-B. nº 218 pp. 6512-6513.

Resolução do Conselho de Ministros nº 158/2006 (2006.Nov.27). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 228 pp. 8083-8085.

Resolução do Conselho de Ministros nº 149/2007 (2007.Set.28). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 188 pp. 6906-6908.

Resolução do Conselho de Ministros nº 165/2008 (2008.Out.27). DIÁRIO DA REPÚBLICA: I SÉRIE. nº 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.

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* (2^a ed.): 61-80. Porto: Campo das Letras.

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