



***A especificidade do serviço público de televisão
num contexto de fragmentação dos públicos e de multiplicação de plataformas***

***Estrela Serrano
Vogal do Conselho Regulador da ERC***

I. INTRODUÇÃO

Num artigo recente publicado no Le Monde, intitulado “Televisão pública ou televisão do Estado?”, David Levy, investigador da Universidade de Oxford, interrogava-se sobre quanto tempo a BBC será ainda propriedade do Estado e afirmava, referindo-se às críticas de que a BBC é alvo, que dizer que a BBC é a “ovelha negra” do Governo porque é financiada por dinheiros públicos é errado, uma vez que a sua carta fundadora a protege de toda a intervenção governamental, obrigando os seus jornalistas a praticarem um jornalismo independente apoiado nos princípios estatutários e contratuais da televisão pública, tais como:

- i) uma cultura política que reconhece esses valores;
- ii) uma cultura profissional que preserva uma independência sem concessões;
- iii) um sistema de financiamento que incita os profissionais a preocuparem-se em primeiro lugar com os cidadãos.

Na Europa, Portugal incluído, a discussão sobre o serviço público de televisão é recorrente e cíclica, tendo voltado a estar na ordem do dia no discurso político, empresarial e jornalístico.

A discussão assenta invariavelmente na comparação entre televisão pública e televisão privada, orientando-se em torno dos parâmetros *audiências, custos, financiamento e controle político*.

O discurso político, influenciado sobretudo pela ideologia, privilegia a questão do controlo político, enquanto a indústria dos média, nomeadamente os operadores de televisão, se centram no que consideram ser “concorrência desleal”.

A pergunta suscitada por estas críticas pode resumir-se a saber “*porquê ter um serviço público que custa caro ao contribuinte, que não se distingue dos privados e que é controlado pelos governos?*”.

Ausentes da discussão estão questões como:

Quais são os valores da televisão pública?

Como se distinguem os conteúdos de serviço público?

Que desafios se colocam à televisão pública no novo contexto de convergência, globalização e internacionalização?

Antes de avançar na discussão, vejamos a traços largos as características fundamentais do modelo histórico da televisão pública.

II. O MODELO HISTÓRICO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

A existência de um sistema mediático competitivo e pluralista é um pré-requisito da democracia. É geralmente aceite que a legitimidade do modelo de serviço público provém de ele se encontrar directamente associado à satisfação de necessidades de natureza democrática, social e cultural dos cidadãos, como sejam, o pluralismo, a diversidade e a independência da informação e a qualidade da programação. Ao serviço público caberá, assim, emitir programas e informação que representem uma mais-valia para os cidadãos e para a sociedade.

Importa, aliás, a esse respeito recordar a Resolução do Conselho da União Europeia e dos Representantes dos Estados-Membros, de 25 de Janeiro de 1999, que reafirma este entendimento, defendendo que “um amplo acesso do público, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, a várias categorias de canais e serviços constitui uma pré-condição necessária ao cumprimento das obrigações específicas do serviço público de televisão” pelo que os Estados Membros devem “manter e aumentar a capacidade do serviço público de radiodifusão para oferecer ao público uma programação e serviços de qualidade, nomeadamente através do desenvolvimento e da diversificação das actividades na era digital”.

O modelo histórico da televisão pública possui três características principais:

- Um conjunto de **apoios** a que alguns autores chamam “privilégios”;
- Um catálogo de **obrigações** que deve cumprir;
- **Estruturas de controle** através das quais a televisão pública é monitorizada e controlada, de modo a assegurar que os objectivos são cumpridos.¹

Os **apoios** (ou privilégios) destinam-se a proteger o operador público da dependência do mercado. São principalmente de natureza económica ou técnica, em geral, receitas de taxas ou de outras formas de financiamento, ou facilidades de natureza técnica, por exemplo, ao nível da cobertura.

¹ Syvertsen, T. “Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization”, (1992), *Television New Media* 2003; 4; 155

A segunda característica - **obrigações** a que o operador público está vinculado como contrapartida dos apoios recebidos - assenta em três pilares:

- Cobertura universal;
- Diversidade e qualidade da programação, incluindo satisfação das necessidades dos cidadãos, orientação para objectivos de natureza cultural, atenção a minorias e a grupos específicos, pluralismo e imparcialidade da informação;
- Protecção da cultura e da identidade nacionais, o que implica uma programação que contemple a arte e a cultura, encarando os públicos mais na qualidade de cidadãos do que na de consumidores.

Estas obrigações constam de documentos legais e regulatórios – como sejam “cadernos de encargos”.

A terceira característica – existência de **estruturas de controle** – pretende assegurar que as obrigações são interpretadas de forma consensual por um ou mais órgãos – Parlamento, Reguladores, Governos - aos quais compete conceder e renovar licenças ou outras matérias relacionadas com o cumprimento das obrigações.

A presença de estruturas de controlo na concepção original da televisão pública, sinaliza, desde logo, que a televisão pública não possui a autonomia da televisão comercial, uma vez que a sua legitimidade perante os cidadãos depende do cumprimento das obrigações que lhe são impostas e que justificam os apoios que recebe para a prestação de um serviço público aos cidadãos.

Este modelo histórico de televisão pública obtém apoio expresso ao nível nacional dos diferentes países da Europa e no seio da União Europeia. Porém, é também questionado, afirmando alguns que se trata de um modelo em crise.

A questão-chave que se coloca é a de saber se o modelo de serviço público que hoje temos ainda cumpre o seu objectivo original.

III. DILEMAS DA TELEVISÃO PÚBLICA

As críticas à televisão pública não são de hoje e incidem essencialmente em torno dos seguintes aspectos:

- É **orientada para o mercado**, competindo com agressividade com a televisão privada;
- Os seus conteúdos visam mais a **conquista de audiência** do que a satisfação das necessidades e interesses dos cidadãos;
- Faz **concorrência desleal** aos operadores comerciais;
- **Não se distingue** da televisão comercial.

Resumindo as críticas:

- A televisão pública adota muitas das **estratégias historicamente associadas à televisão comercial** que a levam a poupar dinheiro em programas populistas para conquista de grandes audiências e obtenção de *shares* elevados.

- A alegada orientação para o mercado eliminou muitas das diferenças tradicionais entre a televisão pública e a televisão comercial e daí os operadores privados exigirem o **fim do seu financiamento** com dinheiros públicos e a sua privatização total ou parcial.

Temos, assim, que o dilema da televisão pública é uma espécie de quadratura do círculo:

- Se obtém sucesso na competição com os canais comerciais é alvo de crítica por parte dos concorrentes privados, por concorrência desleal;

- Se não obtém sucesso é também criticada por não agradar ao público.

- Em qualquer dos casos, é acusada de **não representar uma alternativa** à televisão comercial.

As **tentativas de privatização** da televisão pública têm esbarrado com movimentos de cidadãos em países como o Canadá e o Reino Unido. Noutros países, governos e partidos políticos, consoante a sua ideologia for mais liberal ou mais social-democrata, defendem também a sua privatização ou manutenção.

O economista George Soros² critica os argumentos em que assenta a maior parte das críticas ao serviço público, considerando “falaciosa” a ideia de que os mercados são perfeitos e capazes de conseguir o equilíbrio no sistema mediático, tese que Soros afirma não ser sustentada em evidência científica.

Vejamos agora o caso português antes de analisar os desafios que se colocam à televisão pública em Portugal.

IV. O serviço público de rádio e televisão em Portugal

IV.1. Organização

Em Portugal, o serviço público de rádio e televisão está concessionado à Rádio e Televisão de Portugal, S.A., sociedade de capitais exclusivamente públicos, através de um **contrato de concessão**³ de serviço público de televisão, onde se encontram definidos os **direitos e obrigações** do Estado e da Concessionária, os **objectivos a alcançar** e os **critérios qualitativos**

² Citado por Anthony Lilley: “The Fertile Fallacy: New opportunities for Public Service Content”, in *The Price of Plurality, Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Tim Gardam and David A.L. Levy, (eds). Reuters Institute for The Study of Journalism and OFCOM (2008)

³ Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, assinado em 25 de Março de 2008

e **quantitativos** que assegurem a sua concretização, bem como as respectivas **formas de avaliação**.

A concessionária do serviço público de rádio e televisão organiza-se corporativamente no **Grupo RTP**. Nos termos do contrato de concessão, no que respeita à televisão, abrange serviços de programas de **acesso não condicionado livre** ou, quando razões de natureza tecnológica ou financeira ou imponham, de **acesso não condicionado com assinatura**.

Fig. 1 Grupo RTP

	RTP1	2	RTP Açores	RTP Madeira	RTP Internacional	RTP África	RTP N	RTP Memória	Antena 1	Antena 2	Antena 3	RDP Internacional	RDP África	RDP Madeira A1	RDP Madeira A3	RDP Açores	RDP N / C / S
Acesso Livre	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Digital & Cabo	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■				
Emissão Satélite				■		■		■									
Stream & OnDemand	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Internet	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
Teletexto	■	■		■	■		■										
Mobile	■																
RSS / Podcast	■																
Interactividade	■			■			■	■									

Fonte: www.rtp.pt,

Integram o serviço público de televisão:

- Um **serviço de programas generalista** distribuído em simultâneo em todo o território nacional, incluindo as Regiões Autónomas, dirigido ao “**grande público**”;
- Um **segundo serviço de programas generalista** distribuído em simultâneo em todo o território nacional, incluindo as Regiões Autónomas, aberto à participação da sociedade civil e com o objectivo de satisfazer as necessidades informativas, recreativas e, em especial, **educativas, formativas e culturais** dos diversos segmentos do público, incluindo **minorias**;
- Dois serviços de programas televisivos** especialmente destinados, respectivamente, à Região Autónoma dos **Açores** e à Região Autónoma da **Madeira**;
- Um **serviço de programas** vocacionado para os telespectadores de língua portuguesa **residentes no estrangeiro**;
- Um **serviço de programas** especialmente dirigido aos **países de língua oficial portuguesa**;
- Um serviço de programas orientado para a **prestação especializada de informação**;

f) Um **serviço de programas** que promova a divulgação do acervo documental proveniente dos **arquivos audiovisuais** da RTP.

O contrato de concessão prevê ainda que a concessionária desenvolva, para o quadriénio 2008-2011, os estudos necessários ao lançamento de:

a) Um serviço de programas que procure satisfazer as necessidades educativas e formativas do **público infantil e juvenil**;
e/ou

b) Um serviço de programas destinado a promover o acesso às diferentes **áreas do conhecimento**.

IV.2. Financiamento

Relativamente ao seu financiamento, o **Estado participa nos custos** referentes aos serviços de programas nos termos definidos no contrato de concessão.

Como contrapartida do cumprimento das obrigações de serviço público o Estado atribui, anualmente, uma compensação financeira que reveste a forma jurídica de **indenização compensatória**, destinada a garantir o financiamento das referidas obrigações de serviço público.

Em 2009 os custos operacionais da concessionária ascenderam a 294,5 milhões de euros.

Os **Fundos públicos** – indenização compensatória (119,3 milhões de euros) e contribuição para o audiovisual (117,9 milhões de euros) – ascenderam a **237,2 milhões de euros**.

A concessionária **pode prosseguir actividades industriais e comerciais** que não comprometam ou afectem a prossecução do serviço público de rádio e de televisão, entre as quais, “exploração de actividade comercial nos termos dos respectivos contratos de concessão”⁴.

Em 2009, as **receitas comerciais** atingiram 48,6 milhões de euros de **publicidade** e 12,1 milhões de euros em **distribuição e multimédia**, num total de **70.3 milhões de euros**.

No canal generalista a **publicidade comercial** não pode exceder seis minutos por hora (50% do que é permitido aos canais privados), podendo incluir **patrocínios**, nos termos da lei.

O serviço público de rádio e televisão custa a cada português menos de dois euros e meio por mês, sendo o mais baixo de toda a Europa⁵.

⁴ Estatutos da “Rádio e Televisão de Portugal, S. A.”, publicados em anexo à Lei 8/2007, de 14 de Fevereiro

⁵ Arons de Carvalho, “A RTP e a Ponte Vasco da Gama”, in *Expresso*, 24 de Abril de 2019

Fig 2. Grupo RTP- alguns dados

	Unidade: Milhões de euros
Proveitos operacionais	307,5
Custos operacionais	294,5
Fundos Públicos	
Indemnização compensatória	119,3
Contribuição para o audiovisual	117,9
Receitas comerciais	
Publicidade comercial	48,6
Distribuição e Multimédia	12,1
Outras	9,6

Fonte: Relatório de Actividade e Contas da Rádio e Televisão, S.A.

Fig 3. Grupo RTP- Resultados

	Unidade: Milhões de euros
Passivo bancário	807,9
Resultado financeiro	-18,7
Resultado operacional	13,0
Resultado extraordinário	-7,7
Resultado líquido	-13,8
Cash Flow Operacional	29,2

Fonte: Relatório de Actividade e Contas da Rádio e Televisão, S.

1. Audiências e públicos da televisão pública V/S televisão privada

Fig 4. Quota de audiência (*Share*) dos canais generalistas (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RTP1	23,8	24,7	23,6	24,5	25,2	23,8	24
RTP2	5	4,4	5	5,4	5,2	5,6	5,8
SIC	30,3	29,3	27,2	26,2	25,1	24,9	23,4
TVI	28,5	28,9	30	30	29	30,5	28,7
Cabo / Outros	12,3	12,7	14,1	14	15,4	15,2	18,2

Fonte: Marktest – Anuário de Media e Publicidade 2009.

No que respeita às **audiências**, em 2009 a quota de audiências da televisão pública foi idêntica à dos anos anteriores, situação que se mantém desde 2003, tendo o canal generalista RTP1 mantido o segundo lugar, conquistado à SIC em 2007.

Embora o canal comercial TVI mantenha a liderança, as diferenças entre o canal público generalista e os seus congéneres privados não são significativas.

Pode afirmar-se pois, **quanto às audiências, que em termos gerais os canais generalistas de serviço público continuam a ser do agrado dos portugueses.**

Este dado é em parte confirmado por um estudo de audiência realizado para a ERC, em 2008, por uma equipa universitária. Nesse estudo apurou-se que **os portugueses reconhecem o serviço público de televisão como garante do pluralismo, da defesa das minorias e da língua portuguesa.** Porém, as opiniões são menos firmes quanto às **relações entre a televisão pública e o poder político**, nomeadamente quanto a uma maior possibilidade de controlo por parte do Governo sobre a televisão pública relativamente às privadas.

Fig. 6 Opinião sobre o serviço público de televisão

		Litoral	Interior	Regiões Autónomas
Os canais públicos de televisão (RTP1, RTP2 e RTPN) são o garante da pluralidade da informação e do respeito pelas minorias	Discorda	8,7	13,2	8,0
	Nem concorda nem discorda	42,7	42,8	30,9
	Concorda	48,6	44,0	61,1
	Total	100,0	100,0	100,00
Não há diferença entre canais públicos e canais privados, no que respeita às relações com o Governo	Discorda	27,8	25,0	32,3
	Nem concorda nem discorda	36,9	42,2	28,8
	Concorda	35,3	32,8	38,9
	Total	100,0	100,0	100,00
A defesa da língua portuguesa e da produção nacional é uma obrigação tanto dos canais públicos como dos privados	Discorda	2,8	3,9	,9
	Nem concorda nem discorda	13,8	14,6	17,0
	Concorda	83,4	81,6	82,0
	Total	100,0	100,0	100,00
O Governo tem mais possibilidades de controlar os canais públicos de televisão que os canais privados	Discorda	6,6	7,1	
	Nem concorda nem discorda	37,5	44,8	36,3
	Concorda	55,9	48,2	42,8
	Total	100,0	100,0	100,00
A televisão, seja pública ou seja privada, toda ela está submetida ao poder económico	Discorda	2,7	2,9	4,6
	Nem concorda nem discorda	27,7	23,9	23,8
	Concorda	69,6	73,2	71,5
	Total	100,0	100,0	100,00

Fonte: Estudo de audiência dos meios de comunicação social, 2008, ERC

2. Conteúdos do serviço público: programas e informação

A **defesa da língua portuguesa e da produção nacional** é uma obrigação contida na Lei da Televisão que vincula, igualmente, a televisão pública e a televisão comercial. Os dados relativos a 2009 mostram que **todos os operadores, com destaque para o principal canal do operador público, ultrapassam largamente as obrigações legais nessa matéria.**

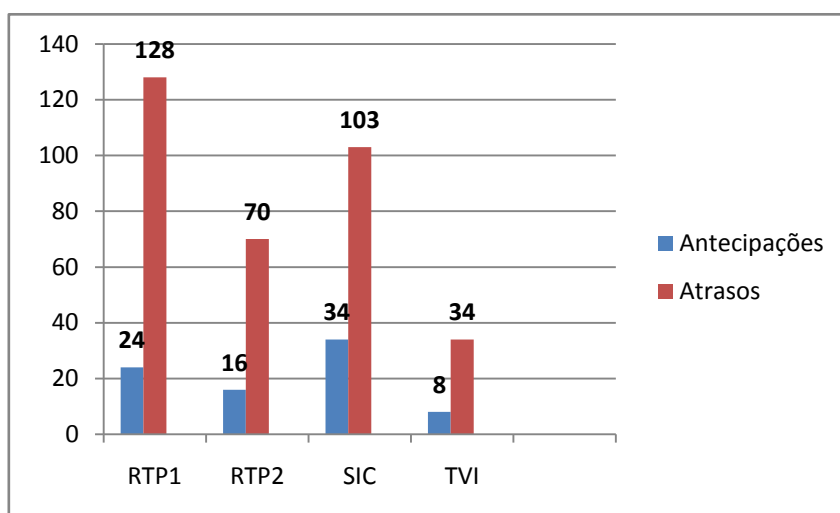
Fig. 6 Defesa da língua portuguesa

Canais generalistas	Programas originariamente em língua portuguesa (%) (mínimo legal 50%)	Programas criativos em língua portuguesa (%) (mínimo legal 20%)
RTP1	83,1	49,2
RTP2	56,0	28,2
SIC	73,9	40,8
TVI	75	40,8

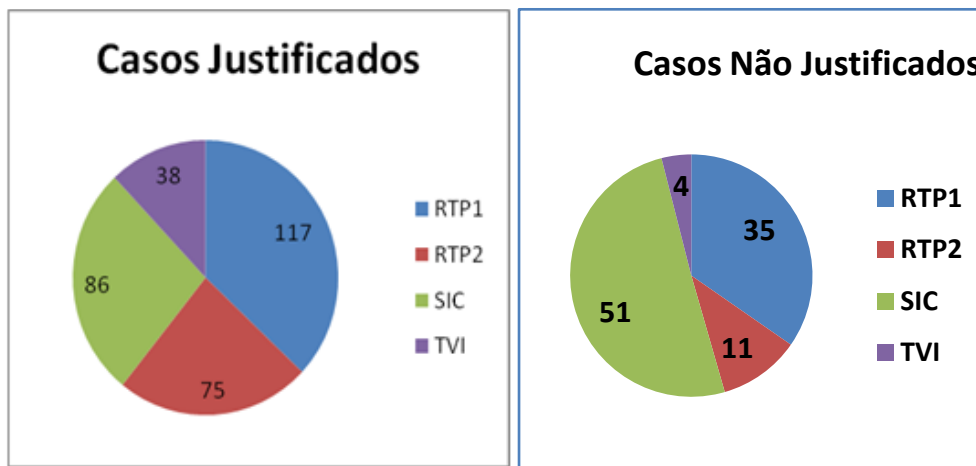
Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC

A exigência de qualidade do serviço público inclui o respeito pelos cidadãos, desde logo o respeito pelos **horários da programação**, excluindo práticas que possam ser confundidas com práticas de contra-programação. A ERC controla sistematicamente o cumprimento dos horários nos canais de serviço público e nos canais comerciais. Os resultados apurados para 2009 não são brilhantes para **o principal canal generalista da televisão pública, aquele que mais se afastou desse cumprimento em 2009**, não obstante a justificação de alguns dos incumprimentos ter sido aceite pela ERC. Ainda assim, não parece aceitável que o principal canal da televisão pública seja largamente ultrapassado no cumprimento dos horários de programação pelo canal comercial TVI.

Fig. 7 Cumprimento dos horários de programação



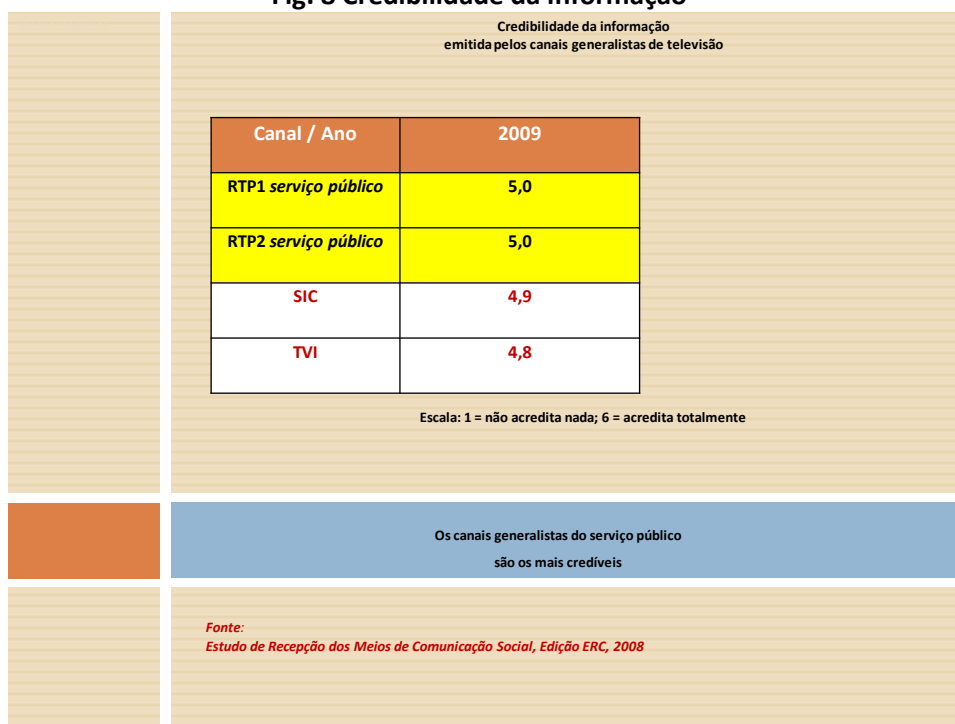
Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC



Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC

No plano dos **conteúdos** da televisão pública comparativamente aos dos canais comerciais, em particular a credibilidade da informação, o estudo de audiência atrás citado, apurou que **a informação da televisão pública é considerada pelos portugueses como a mais credível.**

Fig. 8 Credibilidade da informação



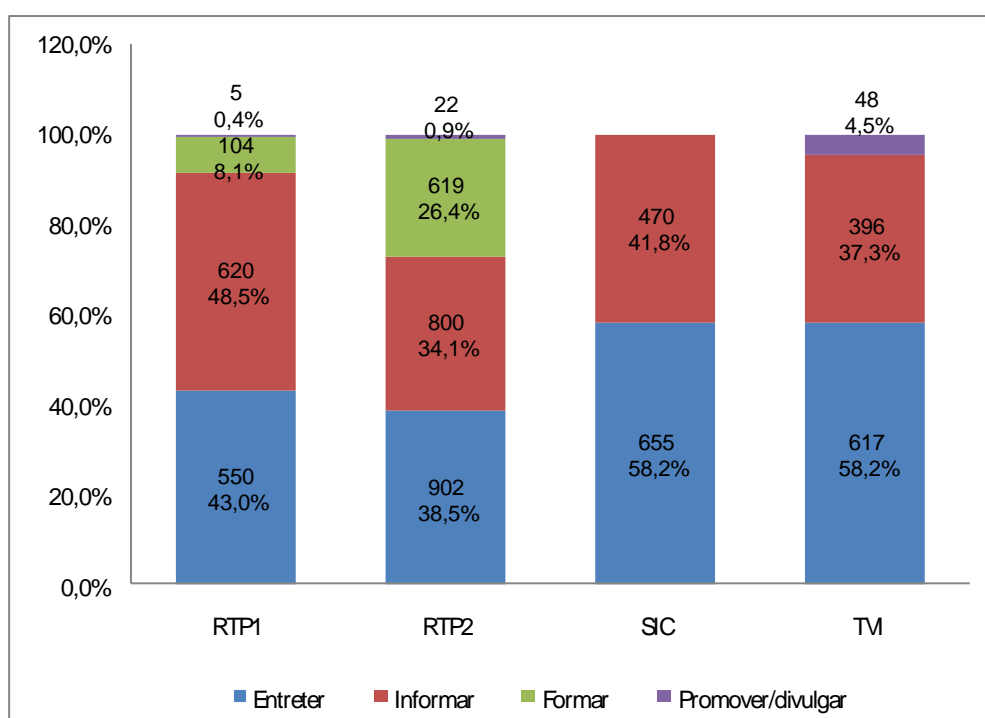
Em Portugal, como na Europa, entre os conceitos nucleares ao modelo de serviço público de televisão encontram-se os de **diversidade e pluralismo**, entendidos como diversidade de órgãos de comunicação social – fontes, canais, mensagens e audiências – tendo em conta as diferenças mais relevantes da sociedade nos aspectos político, geográfico e sócio-cultural.

Nessa medida, cabe ao serviço público de televisão constituir-se como garante do pluralismo e da diversidade, no plano interno e no plano externo, constituindo-se como alternativa à televisão comercial.

No exercício das suas funções regulatórias a ERC monitoriza sistematicamente a diversidade e o pluralismo na televisão pública e nas televisões comerciais. **Os dados apurados desde 2006, ano em que a análise sistemática teve início, provam que em alguns aspectos a televisão pública fica aquém das suas responsabilidades e obrigações.**

Vejamos alguns dados:

Fig. 9 Funções da programação em horário nobre, por serviço de programas (2009)



n = 1279 (n.º total de programas no horário nobre da RTP1); n = 2343 (n.º total de programas no horário nobre da RTP2); n = 1125 (n.º total de programas no horário nobre da SIC); n = 1061 (n.º total de programas no horário nobre da TVI). Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC

Considerando as **funções clássicas da programação** - informar, formar, entreter e promover/divulgar, nos dois canais generalistas do operador público face aos canais comerciais no horário nobre, os dados mostram que, em 2009, **no horário nobre** apenas os canais públicos emitem **programas com função formativa**, nisso se distinguindo dos canais comerciais. Contudo, **a diminuta presença de programas formativos no horário nobre do canal público generalista de maior audiência – a RTP1 – não o qualificam como uma verdadeira alternativa aos canais comerciais no mesmo horário.**

Fig 10 Diversidade temática na televisão pública e nas televisões comerciais

Nota: Total de peças emitidas e analisadas nos quatro blocos informativos = 5037, RTP1 = 1240, RTP2 =

Temas	Telejornal RTP1	Jornal 2 RTP2	Jornal da Noite SIC	Jornal Nacional TVI
Política Nacional	25,3%	29,7%	20,3%	26,5%
Ordem Interna	12,7%	11,2%	15,3%	13,9%
Desporto	12,5%	2,9%	11,2%	14,6%
Econom/Finan/Negóc	8,7%	8,0%	8,1%	6,4%
Política Internacional	7,2%	12,1%	5,8%	5,3%
Sistema Judicial	6,5%	5,8%	8,4%	5,9%
Saúde e Acção Social	7,2%	5,2%	5,9%	4,8%
Cultura	3,8%	10,4%	3,5%	4,3%
Relações Laborais	3,5%	4,4%	3,2%	4,9%
Vida Social	3,5%	2,1%	4,4%	2,6%
Ambiente	1,9%	1,5%	4,3%	2,7%
Política Europeia	1,5%	1,9%	2,0%	1,3%
Sociedade	2,0%	1,0%	1,1%	1,2%
Ciência e Tecnologia	0,7%	1,6%	1,5%	0,5%
Comunicação	0,4%	0,4%	1,3%	1,0%
Educação	0,6%	0,5%	1,0%	0,9%
Urbanismo	0,4%	0,1%	1,1%	1,2%
Crença e Religião	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%
Defesa	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%
Grupos Minoritários	0,2%	0,0%	0,3%	0,3%
População	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%
Total	100% (1240)	100% (1042)	100% (1468)	100% (1287)

1042, SIC = 1468, TVI = 1287. Valores em percentagem. Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC

Se, por outro lado, se atender à **diversidade temática** o comportamento dos canais públicos apresenta-se também insatisfatório, não apenas quanto à **selecção dos temas** com

maior cobertura e à sua valorização hierárquica mas também quanto à **presença** residual no canal público de maior audiência e nos dois comerciais de temas como a **cultura** e **grupos minoritários**.

Fig. 11 Diversidade e pluralismo dos actores político-partidários

Actores da esfera político-partidária	Telejornal RTP1	Jornal RTP2	Jornal da Noite SIC	Jornal Nacional TVI	Total blocos) (4)
Governo	31,0%	31,3%	37,5%	35,3%	33,8%
PPD/PSD	13,1%	15,4%	14,6%	14,7%	14,4%
PS	12,7%	15,4%	14,2%	10,5%	13,1%
CDS-PP	10,8%	9,7%	8,0%	10,5%	9,8%
PCP/CDU	9,0%	8,5%	4,6%	8,7%	7,7%
BE	9,0%	8,5%	4,2%	5,9%	6,9%
Governo Regional da Madeira	0,4%	0,4%	0,4%	1,4%	0,7%
POUS	0,4%	0,8%	0,4%	0,3%	0,5%
MMS	0,4%	0,4%	0,8%	0,3%	0,5%
MEP	–	0,4%	1,1%	–	0,4%
PEV	0,7%	0,4%	–	–	0,3%
PPM	–	0,4%	0,4%	–	0,2%
PCTP/MRPP	–	–	0,4%	0,3%	0,2%
PNR	–	–	0,4%	0,3%	0,2%
Governo Regional dos Açores	–	–	0,4%	–	0,1%
PND	–	–	0,4%	–	0,1%
Vários partidos políticos	12,7%	8,5%	12,3%	11,5%	11,3%
Total	100% (268)	100% (259)	100% (261)	100% (286)	100% (1074)

Nota: Total de peças emitidas e analisadas nos quatro blocos informativos = 5037, RTP1 = 1240, RTP2 = 1042, SIC = 1468, TVI = 1287. Número de peças com *pertença político-partidária* identificada dos *protagonistas políticos nacionais* = 1074, RTP1 = 268, RTP2 = 259, SIC = 261, TVI = 286. Valores em percentagem. Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC.

Também relativamente à diversidade e pluralismo dos **actores da esfera política e partidária** nos principais blocos informativos da televisão pública se detectam insuficiências. Desde logo, a **ausência ou a presença residual de actores dos Governos das Regiões Autónomas**. De igual modo, é **contrária às obrigações do serviço público a ausência dos pequenos partidos na informação dos seus canais**.

Fig. 12 Casos da agenda de 2009

Cobertura jornalística de dossiês polémicos ocorridos em 2009

Acontecimentos da agenda informativa televisiva em 2009	Op. público Telejornal RTP1	Op. público Jornal 2 RTP2	Jornal da Noite SIC	Jornal Nacional TVI
Gripe A	22,0	18,4	17,4	17,0
Freeport (escândalo político)	13,9	15,3	14,6	16,6
BPN (escândalo financeiro)	9,0	12,1	8,0	14,9
Face Oculta (escândalo político)	9,4	12,6	8,0	8,9
Transferência Cristiano Ronaldo	5,7	2,1	11,8	6,0
Conflito no Médio-Oriente	4,9	7,4	4,5	5,1
Casos de cegueira no Hospital Santa Maria	4,5	5,8	3,1	3,4
BPP (escândalo financeiro)	3,3	3,2	4,2	4,3
Queda de avião Air France	3,7	1,1	4,5	3,0
Morte Michael Jackson	3,7	2,1	3,1	2,6
Derrocadas Praias Albufeira/Algarve	2,0	2,1	2,4	3,0
Casamento Homossexual	2,0	2,6	2,1	2,1
Testamento Vital	2,9	2,1	2,4	0,9
Empresa Quimonda (falência)	2,4	1,6	1,7	2,1
Alexandra "menina Russa"	2,0		3,1	1,7
Escutas telefónicas Belém (escândalo político)	1,2	3,2	1,4	1,7
Maddie McCann	1,6	0,5	2,4	1,7
Casa Pia (escândalo pedofilia)	1,2	1,6	1,7	1,7
Cimeira Ambiental Dinamarca	0,8	2,1	1,7	1,7
Cimeira G-20	2,4	2,6	0,7	0,4
BCP (escândalo financeiro)	1,2	1,6	0,7	1,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Relatório de Regulação de 2009, ERC.

O mimetismo entre canais públicos e comerciais pode ver-se ainda na **cobertura de casos polémicos ou excepcionais** que dominaram a agenda político-mediática nacional em 2009. A análise realizada pela ERC mostra que a televisão pública segue o figurino dos canais comerciais quanto ao agendamento desses temas.

Também ao nível qualitativo, a análise, cujos detalhes por razões de tempo não abordarei aqui, revela que os ângulos de abordagem, os enfoques, as fontes e os actores seleccionados são invariavelmente os mesmos nos canais públicos e privados, denotando um mimetismo que questiona a capacidade da televisão pública em constituir-se como alternativa aos canais comerciais.

Em suma, não obstante o facto de a televisão pública em Portugal possuir **audiências estáveis** e importantes; de os portugueses lhe reconhecerem **maior credibilidade** do que à televisão comercial; de no horário nobre apresentar **ligeira vantagem em termos de diversidade** da programação, encontra-se ainda longe dos padrões de diversidade, pluralismo e qualidade que lhe são exigidos pelos normativos que a regulam, não se constituindo, por conseguinte, como uma verdadeira alternativa aos canais comerciais. Essas insuficiências justificam, para alguns sectores, as críticas que lhe são feitas quanto aos privilégios de que goza, desde logo, a indemnização compensatória que recebe como contrapartida da prestação do serviço público.

Por outro lado, não constituindo claramente uma alternativa aos canais comerciais em termos de qualidade, diversidade e inovação, e disputando com eles um mercado de publicidade já de si escasso, embora sujeita a limitações no volume de publicidade que pode emitir, a televisão pública torna-se alvo preferencial dos que a acusam de concorrência desleal.

IV.3. Entidades com competências de regulação e supervisão do serviço público

Para além dos normativos que enquadram a actividade da comunicação social em geral e da televisão em particular, do contrato de concessão contendo um vasto catálogo de exigências, a televisão pública é regulada por entidades de diferentes naturezas e alcance, entre as quais:

No âmbito da **co-regulação**:

O Conselho de Opinião

O provedor do ouvinte e o provedor do telespectador

No domínio da **hetero-regulação**:

A **ERC**, entidade administrativa independente de emanação constitucional.

O **Conselho de Opinião** é composto por 27 membros, dez dos quais eleitos pela Assembleia da República, dois pelas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, sendo os restantes designados por associações representativas de diversos sectores da sociedade portuguesa. Dois membros são cooptados pelos restantes.

O Conselho de Opinião **aprecia o plano de actividades e o orçamento** para o ano seguinte e os **relatórios de actividades e contas**. Acompanha a actividade da empresa e **pronuncia-se sobre o cumprimento do serviço público**; emite **parecer sobre os contratos de concessão** do serviço público entre o Estado e a empresa e **parecer vinculativo sobre a nomeação dos provedores**. Pode ainda pronunciar-se sobre quaisquer aspectos que lhe sejam submetidos pelos órgãos sociais da empresa.

Os **provedores** são criados pela lei⁶ que procede à reestruturação da concessionária do serviço público de rádio e televisão. O provedor do telespectador é **indigitado pelo Conselho de Administração** da concessionária e depende do parecer vinculativo do Conselho de Opinião. O provedor **recebe e avalia queixas** dos telespectadores e **emite pareceres** ouvidos os directores de informação e de programas. Dispõe de um **espaço semanal na programação** do canal generalista de maior audiência com duração fixada nos Estatutos e elabora um **relatório anual**. O seu mandato é de dois anos renováveis por mais um ano. Os seus pareceres não são vinculativos.

⁶ Lei n.º 8/2007, de 14 de Fevereiro

Quanto à **ERC**, as suas atribuições e competências relativamente à televisão pública constam, fundamentalmente, dos seus estatutos, da Lei da Televisão e do contrato de concessão do serviço público. Entre elas, saliento a realização de uma **auditoria externa e subsequente pronunciamento**, a emissão de **parecer vinculativo na nomeação dos directores de informação e respectivos directores-adjuntos**, a fiscalização do **cumprimento da Lei da Televisão** e o **controle dos aspectos qualitativos da execução do contrato de concessão**. Para além destas atribuições e competências, a ERC emite **decisões, directivas, recomendações e relatórios**.

V. DESAFIOS DA TELEVISÃO PÚBLICA NUM CONTEXTO DE FRAGMENTAÇÃO DE PÚBLICOS E MULTIPLICAÇÃO DE PLATAFORMAS

Qualquer tentativa de equacionar os desafios que se colocam à televisão pública requer a caracterização, ainda que breve, de alguns dos principais processos de mudança apontados⁷ como determinantes na configuração do actual sistema mediático. São eles:

- a **convergência** entre diversos sectores dos média;
- a **globalização e internacionalização** dos mercados e dos conteúdos;
- a tendência para o aumento da **privatização e comercialização**;
- o alargamento do **pensamento liberal e pós-moderno**.

V.1. Convergência

Argumentam alguns autores⁸ que o processo de **convergência tecnológica e económica entre diferentes sectores de media** constitui porventura um dos maiores desafios ao modelo de serviço público de rádio e televisão. Alegam os citados autores que a distinção tradicional entre telecomunicações, computador e radiodifusão (*broadcasting*) perde sentido, na medida em que a convergência implica que todos os conteúdos podem ser disponibilizados através de qualquer plataforma. Nessa medida, a convergência desafia a concepção de que a radiodifusão é algo de especial que requer regime especial e limites regulatórios.

Por outro lado, o papel desempenhado pelos “canais” tradicionais é hoje confrontado com o conceito de conteúdos de “marca”, que os cidadãos podem escolher em diferentes plataformas através do “*on demand*”.

⁷ Ariño, M., & Ahlert, C. (2004). “Beyond broadcasting: The digital future of public service broadcasting. *Prometheus*, 22, 393-410.

David Young, “Discourses on Communication Technologies in Canadian and European Broadcasting Policy Debates”, *European Journal of Communication* 2003; 18; 209.

Syvertsen, T. “Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization”, (1992), *Television New Media* 2003; 4; 155.

⁸ Syvertsen, T. “Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization”, (1992), *Television New Media* 2003; 4; 155 (160)

Por outro lado ainda, os desenvolvimentos ligados à convergência possuem também consequências no serviço público. É o caso da multiplicação de canais associados ao digital e aos novos sistemas de distribuição, os quais criaram condições para que a “televisão” possa ser recebida através de um grande número de canais de distribuição, desafiando a continuidade dos apoios concedidos pelos Estados ao serviço público.

A estas mudanças juntam-se os problemas derivados das obrigações atribuídas ao serviço público de televisão que lhe impõem conteúdos que, embora de grande qualidade não atraem grandes audiências.

Em suma, não sendo suficientes para pôr em causa os argumentos que justificam o modelo de serviço público, as mudanças introduzidas pela convergência tecnológica e económica contribuem para adensar o clima de dúvidas quanto à utilidade do modelo de serviço público de radiodifusão, colocando-lhe o desafio de conciliar qualidade, audiência, popularidade e lucro.

V.2. Internacionalização e Globalização

O segundo movimento susceptível de afectar o modelo de serviço público é o crescimento da internacionalização e da globalização. De facto, a emergência, nas últimas décadas, de grandes conglomerados internacionais associados aos novos média – Internet, televisão por satélite - desafiam fortemente a ideia de que é possível regular os média ao nível de um país ou de uma região. A União Europeia tem desenvolvido esforços para fortalecer o modelo europeu de serviço público, recriando em alguns casos, ao nível europeu, o que se perdeu ao nível nacional. Podemos interrogar-nos se esses esforços serão suficientes para travar as ameaças de “emigração” para outros países, de muitos operadores como meio de escapar a formas de regulação mais “duras”.

É contudo ao nível da **preservação da identidade e da cultura nacionais** num mundo global, que se colocam os maiores desafios. Ora, é ao serviço público de televisão que historicamente cabe a protecção desses valores, que num mundo global se tornam ainda mais importantes, mas também mais difíceis de identificar, definir e controlar. A agravar a situação, a globalização estende-se à indústria dos formatos e à globalização dos conteúdos, tornando cada vez mais difícil perceber até que ponto os programas disponibilizados são criação “regional” ou “nacional”. Em muitos casos, a indústria dos formatos exporta modelos uniformes emitidos depois sem um “toque” regional ou nacional.

V.3. Privatização e comercialização

O terceiro conjunto de tendências que desafiam o serviço público prende-se com a crescente privatização e comercialização do mercado dos média.

As questões que, nesta vertente, se colocam ao serviço público prendem-se com as formas do seu financiamento – parcial ou total - por parte do Estado. Questiona-se se face a esses apoios, é legítimo que a televisão pública se expanda para novas áreas economicamente rentáveis, como a Internet, serviços interactivos, etc. Em muitos países europeus os

operadores privados reclamam contra a **expansão do serviço público para novas áreas** e contra o financiamento público, defendendo que este abranja apenas “tarefas específicas de serviço público”. Defendem também formas de **controle e regulação mais apertadas**, por exemplo, a introdução de medidas que assegurem que a televisão pública não usa os apoios públicos para competir nos novos mercados e para subsidiar novos serviços.

V.4. Pensamento liberal e pós-moderno⁹

A discussão sobre o modelo de serviço público não se cinge aos aspectos materiais das mudanças tecnológicas e económicas. Também **ao nível ideológico** a televisão pública é questionada.

O pensamento liberal e pós-moderno sobre a televisão pública, com maior visibilidade no Reino Unido, assenta em algumas premissas:

- A primeira refere que na medida em que **os consumidores podem organizar e programar o que pretendem ver e ouvir**, não se justifica qualquer intervenção do Estado no mercado dos média.
- A segunda defende que ao contrário do modelo de televisão pública europeu que avalia alguns produtos culturais como mais válidos do que outros, e por isso devem ser protegidos, apoiados e regulados pelo Estado, a visão pós-moderna considera que esses julgamentos são baseados em **critérios tradicionais de gosto e de hierarquias culturais que já não têm validade**, não existindo justificação plausível para que alguns produtos culturais continuem a ser apoiados.
- Decorrente desta, não existindo hierarquia de valores não há razão para não dar ao público o que ele quer, pelo que, nesta perspectiva, **não existe qualquer justificação para que algumas empresas tenham apoio do Estado e outras não**.

Trata-se de um salto ideológico **que questiona os fundamentos do modelo de serviço público** tal como o conhecemos e que implica a perda total de apoio por parte do Estado. É uma visão que defende o consumismo, sem “zonas” protegidas da procura do lucro como único objectivo. A fronteira tradicional entre “arte e cultura” e comércio desaparece, dando lugar a **formas de expressão comercial da cultura**, visíveis em vídeos musicais concebidos segundo uma estética pós-moderna marcada pelo humor, ironia e intertextualidade.

A visão liberal e pós-moderna sobre o sistema mediático torna mais clara a importância da **manutenção de “espaços” públicos preservados da procura desenfreada de lucro**, onde possam ter acolhimento conteúdos e obras criativas não exclusivamente orientados para o mercado.

⁹ Featherstone, Mike (1991). *Consumer Culture and Postmodernism*. London: Sage.

VI. CONCLUSÃO

Após ter esboçado, a traços largos, alguns dos desafios que se colocam hoje ao serviço público de televisão, uma primeira constatação é a de que os desenvolvimentos tecnológicos e económicos das últimas décadas criaram uma nova situação para a qual os operadores de serviço público terão de encontrar respostas. Decorrente desta, coloca-se a questão de saber **o**

que pode, no actual contexto, o serviço público de televisão oferecer de original aos cidadãos, que justifique os apoios e os privilégios que lhe são concedidos pelo Estado.

Uma segunda constatação é a de que **o modelo de serviço público é uma realidade muito presente na Europa, com forte apoio ao nível nacional e nas instâncias comunitárias.**

Uma terceira constatação é a de que o **conceito tradicional de organização dos canais** de televisão e das instituições de radiodifusão é desafiado pela convergência, pela fragmentação dos públicos e pelo desenvolvimento do sistema de conteúdos “on demand”, que pode traduzir-se na seguinte pergunta: **o público procura canais ou procura conteúdos? Como aplicar o modelo de serviço público aos novos media na era “pós-dominância do sistema de canais?”¹⁰**

Decorrente desta, coloca-se a questão de saber se o serviço público deve ou não estar presente e trazer para as novas plataformas novos conteúdos oriundos de novos fornecedores, mantendo nestas plataformas níveis de excelência, inovação e risco.

Uma quarta constatação é a de que o mercado, na concepção tradicional de principal financiador da televisão comercial, não constitui alternativa ao Estado nem solução para o financiamento da televisão pública. Comercializar conteúdos de excelência com valor de serviço público, em todas as plataformas, constitui também um desafio para a televisão pública.

Em síntese, eis alguns dos desafios com que se depara a televisão pública:

- Ser economicamente viável;
- Desenvolver parcerias com entidades públicas e privadas;
- Conhecer as necessidades e desejos dos cidadãos e procurar uma programação que lhes corresponda;
- Diversificar conteúdos para segmentos específicos de públicos¹¹;

¹⁰ Anthony Lilley: “The Fertile Fallacy: New opportunities for Public Service Content”, in *The Price of Plurality, Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Tim Gardam and David A.L. Levy, (eds). Reuters Institute for The Study of Journalism and OFCOM (2008).

¹¹ Estudos internacionais mostram que existe enorme escassez de programas na área cultural, artística, espectáculos e variedades, e programas para crianças, apontando a hegemonização de poucos canais para crianças como o Panda, com risco de hegemonização da programação infantil. Cfr. “A Global Cultural Diversity Television Initiative: Developing a model for the new millennium”. *A Discussion Guide For the Special Session of the IIC - International Institute of Communications, Canadá*

- Ser capaz de, por um lado, convencer os decisores políticos de que possui valor adicional e alternativo à televisão comercial; por outro, apresentar conteúdos suficientemente abrangentes e populares para atraírem a maioria do público.
- Chegar aos cidadãos, em especial nos media interactivos como os websites, cujo que papel será cada vez mais importante na divulgação de “valores públicos”.
- Oferecer excelência, inovação e risco.

Ao Estado colocam-se também alguns desafios, entre os quais:

- Conferir **transparência** no financiamento (saber onde o dinheiro público é utilizado);
- Introduzir maiores níveis de **exigência nas formas de avaliação e regulação** da televisão pública que a levem a fazer melhor.

Em suma, os novos desafios que se colocam à televisão pública **requerem da parte do Estado uma abordagem positiva aos valores da televisão pública que vão além dos interesses das instituições históricas** a quem o Estado concessionaria a prestação do serviço público, **aceitando os modelos emergentes de colaboração alargada com abertura à partilha de experiências nomeadamente no que respeita à produção de conteúdos com valor de serviço público.**

Termino com perguntas que percorreram esta exposição:

- ***O modelo de serviço público que hoje temos ainda cumpre o seu objectivo original?***
- ***Como conciliar qualidade, audiência, popularidade e lucro?***
- ***O que pode, no actual contexto, o serviço público de televisão oferecer de original aos cidadãos, que justifique os apoios e os privilégios que lhe são concedidos pelo Estado?***

Porto, 30 de Abril de Abril de 2010



Estrela Serrano
(vogal do Conselho Regulador)