

PARECER

Sobre

**O CONTRATO DE CONCESSÃO GERAL DO
SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO**

(Aprovado em reunião plenária de 10 de Setembro de 2003)

O Governo solicitou à Alta Autoridade para a Comunicação Social o parecer, previsto nos termos conjugados do nº6 do artigo 48º e do nº1 do artigo 89º da Lei da Televisão, Lei nº32/2003, de 22 de Agosto, sobre o projecto de contrato de concessão de serviço público entre o Estado e a Rádio e Televisão de Portugal, SGPS, SA. É o que cumpre pois fazer e se promove de imediato.

Como é largamente sabido, o Contrato de Concessão entre o Estado e o operador público, formalizando em concreto, em bases contratuais, por um lado a disponibilização de meios por parte do Estado e, por outro lado, a especificação do que o operador concessionado haverá que cumprir para honrar a concessão que lhe é atribuída, constitui um documento essencial de previsão normativa de execução do serviço público de televisão. O presente parecer, emanado como é de um órgão do Estado que integra entre as suas competências/chave a de zelar pelo cumprimento adequado da obrigação constitucional e legal do serviço público, assume uma responsabilidade de análise que não se enjeita e se vai pois desenvolver. O parecer, mesmo e sobretudo quando crítico, inspira-se num sentimento de construtividade institucional que dá por adquirido que todos os intervenientes neste processo, o Governo, o operador público e a AACS, confluem no mesmo desiderato de aperfeiçoar e fortalecer o serviço público de televisão. Assim,

1. Antes do mais salienta-se positivamente a elencagem de considerandos que inspiram o projecto, nomeadamente os que enfatizam o dever do Estado de garantir os meios necessários e adequados à prestação do serviço público de televisão, sublinhando a função vital desse serviço, em particular a obrigação de o Estado manter e, se for o caso, estabelecer um quadro de financiamento

10013

5.2 Ademais, a privatização do Arquivo, ou o seu destaque ou separação do operador público sem compensações justas, penalizaria indevidamente o património, e dir-se-á até, a coerência institucional e cultural da holding publica de serviço público, desequilibrando talvez definitivamente a sua viabilidade enquanto corpo empresarial consistente.

6. Um aspecto fulcral da nova lei e do projecto é, obviamente, o sistema de financiamento do serviço público de televisão e, portanto, do seu operador. Diz a este propósito o nº1.1 de I da Cláusula 15ª do projecto:

“O Estado comparticipa nos custos referentes ao serviço de programas generalista indemnizando a 2ª Outorgante do valor correspondente a preços de mercado à perda de receitas de publicidade decorrente da imposição de critérios específicos quanto ao conteúdo da programação de serviço público e de um limite, ao número de minutos de publicidade por hora, inferior ao fixado para os restantes operadores”.

6.1 Ora esta forma de financiamento pode, na realidade, ser de exequibilidade duvidosa, sendo susceptível de causar, se mantida, dificuldades de gestão no operador público. Com efeito, financiar de acordo com percas estimadas decorrentes de obrigações de serviço público específicas e de limites publicitários impostos é um processo arriscado, potenciando subjectivismo e inevitáveis indefinições no financiamento e na tutela do serviço público de televisão. Como é que se calculam, como é que se determinam, pragmaticamente, valores concretos resultantes daqueles critérios? Dificilmente seriam fixados padrões rigorosos de financiamento através dos critérios apontados pela citada Cláusula. Seria mais realista fixar metas globais de programação, qualificá-las financeiramente e, em conformidade, custea-las.

6.2 É verdade que a filosofia de financiamento do serviço público está ancorada nas limitações da publicidade e no custo específico das obrigações de um

10.014

tipo de programação assumidamente não comercial. Essa filosofia é conhecida e não se discute. Mas coisa diferente é decalcar de tais princípios teoricamente consensuais um modelo de financiamento espartilhado e formalista, que, na formulação apresentada, causaria certamente muitas dificuldades práticas ao operador.

- 6.3 Aliás, o método proposto pelo projecto na Cláusula acima transcrita dir-se-á decorrer de preconceito típico, conceptual, o de considerar que o serviço público aponta exclusivamente para certas rubricas de qualidade reconhecidamente excepcional, para certos programas “públicos” disseminados no interior de uma extensa grelha generalista “comercial”, sendo pois só esses programas “públicos” a suscitarem pagamento público. Semelhante salamização do conceito e do financiamento do serviço público não é aceite pela melhor doutrina, podendo conduzir, a prazo, ao enfraquecimento e ao descrédito do modelo. Serviço público é um todo, uma coerência, uma lógica de antena, e é esse universo programativo que deve ser, em globo, financiado segundo critérios sólidos, rigorosos e tecnicamente testados.
- 6.4 Diga-se entretanto que os nºs 1.3, 1.4 e 1.5 de II da Cláusula 15ª desenham critérios tradicionais, que se afiguram mais fiáveis, para a fixação dos custos de exploração dos serviços de programas das Regiões Autónomas, dos serviços África e Internacional e dos Arquivos Audiovisuais. É fácil de verificar a contradição entre os critérios de financiamento do serviço de programas generalista, por um lado, e os de outros serviços do operador público, por outro lado, afigurando-se estes últimos critérios, indubitavelmente, os melhores.
- 6.5 Falta também no projecto um mecanismo de acertamento final deste modelo de financiamento, na medida em que, naturalmente, será sempre preciso, na prática, colmatar *a posteriori* desajustes não previstos, qualquer que seja o modelo de financiamento. Como é que é feita essa correcção? O projecto não

o diz, constituindo esta ausência de previsão uma lacuna que importa ultrapassar.

7. Deixem-se ainda vazados algumas preocupações pontuais, mas com algum peso, que o projecto suscita:
 - 7.1 Poderia ser prevista no projecto a proibição da contraprogramação, a obrigação da divulgação prévia atempada das programações e a evolução para um regime de classificação etária dos programas.
 - 7.2 Poderiam ser impostas ao operador público regras especialmente exigentes no que concerne à separação dos programas com relação à publicidade.
 - 7.3 Poderia ficar prevista no contrato a interdição da passagem de promoção de certos programas para adultos nos períodos de programação infanto/juvenil.
 - 7.4 O Relatório a que se refere o nº1 da Cláusula 18ª do projecto deve igualmente ser disponibilizado à Alta Autoridade para a Comunicação Social.
 - 7.5 O ponto 1.8 de II da Cláusula 15ª sobre “*outros custos*” objecto de compensações previstas deve ser clarificado, uma vez que a sua actual formulação resulta insuficientemente inteligível.
8. Finalmente, duas menções referentes a aspectos do projecto sobremaneira técnicos, mas que revestem inegável relevo substantivo, as penalizações e os signatários.
 - 8.1 As penas previstas na Cláusula 25ª para a hipótese do incumprimento, pela concessionária contratante, do disposto no contrato, são certamente mais adequadas do que as actuais. Dá-se assim um passo no caminho certo, estipulando-se punições realistas e apropriadas às situações de ruptura por parte do 2º outorgante. No entanto, o contrato carece de previsão de

10.020

penalização para o hipotético incumprimento do 1º outorgante, o Estado, o que não parece positivo. A transparência impõe que, num contrato, ambos os contratantes se sujeitem aos efeitos de uma eventual ruptura contratual, sem o que estaríamos face a um *diktat*, não a um verdadeiro contrato.

- 8.2 A previsão de que os outorgantes pelo Estado são, neste projecto, dois Ministros, sendo um deles o responsável pelas Finanças, deve acolher-se favoravelmente. Incute-se deste modo ao documento uma força especial, quer simbólica quer efectiva, de que ele carece sem sombra de dúvida, pois cumprir e fazer cumprir um contrato deste tipo é difícil, trabalhoso e politicamente arriscado. Representa pois um avanço o facto de que o compromisso do Estado de viabilizar com regras o serviço público de televisão passe para responsáveis cimeiros do Governo, ao invés do que sucedeu no passado.

Este parecer foi aprovado por maioria com votos a favor de Sebastião Lima Rego (Relator), José Garibaldi (Vice-Presidente), Artur Portela, Maria Manuela Matos, e José Manuel Mendes, contra de Joel Frederico da Silveira (com declaração de voto) e Carlos Veiga Pereira e abstenções de João Amaral e Maria de Lurdes Monteiro.

Alta Autoridade para a Comunicação Social, em 10 de Setembro de 2003

O Vice-Presidente



José Garibaldi

15021



DECLARAÇÃO DE VOTO
Sobre
PARECER SOBRE O CONTRATO DE CONCESSÃO GERAL DO
SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

O meu voto contrário ao parecer sobre o Contrato de Concessão Geral do Serviço Público de Televisão fundamenta-se em vários aspectos sendo um dos mais salientes a filosofia que o informa e o tom polemista, que o minimiza.


No essencial, e quanto aos aspectos que mais vincadamente merecem a minha crítica, destaco:

1. A presente proposta de contrato de concessão, que é em grande medida idêntico ao que ainda está em vigor, apresenta uma omissão importante ao não definir um prazo de duração e conseqüente revisão, aspecto que conviria suprir;
2. A incompreensão do novo estatuto legalmente estabelecido para o canal "A Dois", só parcialmente participado pela nova empresa RTP;
3. Esse aspecto, insuficientemente avaliado, conduz a que se advogue para o futuro canal 1, explícita e necessariamente generalista de acordo com o estipulado na proposta de contrato, funções que seriam mais adequadas à actual filosofia da RTP2 ou do novo "A Dois", ficando, de algum modo, subjacente a sensação de que esse novo canal seria uma espécie de dois em um;
4. Tal concepção assenta, a meu ver nos seguintes aspectos:
 - a) transposição de serviços específicos à actual RTP 2 – canal direccionado para públicos específicos e, portanto, minoritários – para o novo canal da RTP, necessariamente assente numa filosofia de programação generalista;

10.02.22

- b) a tónica colocada na informação cultural, nomeadamente quando se refere à “importância a dar a frentes culturais não focadas no projecto” (P.4), pressupõe um conceito elitista de cultura não compaginável com uma filosofia de programação inerente a um canal generalista, e em competição num quadro de um sistema dual de televisão;
 - c) nesses moldes, a sugestão de se quantificar volumes de programação por géneros sem os enquadrar em faixas horárias específicas, públicos a alcançar e respectivo posicionamento face à programação dos canais privados de sinal aberto, afigura-se-me de difícil sustentação;
 - d) de igual modo, sugerir para um canal dessa natureza a inserção de uma informação regional autónoma - grelha generalista e universal - parece constituir uma sugestão sem grande consistência, tanto mais que os espaços informativos abordam, de acordo com critérios de noticiabilidade que lhe são próprios, temáticas de mais diversa índole sejam nacionais, internacionais ou regionais.
5. Assim, ao contemplarem-se algumas dessas sugestões na filosofia de programação desse canal poderia, eventualmente, ter uma das seguintes consequências:
- a) ou essas sugestões seriam acolhidas em horários de limitada audiência e, portanto, sem qualquer eficácia tanto para o público como para o operador;
 - b) ou a serem contempladas em espaço de acesso a horário nobre ou ao próprio horário nobre conduziria, no actual quadro do sistema dual televisivo, a uma eventual quebra de audiências, efeito que não deixaria de hipotecar a legitimidade do serviço público de televisão.

Lisboa, 10 de Setembro de 2003



Joel Frederico da Silveira