



Conselho de Opinião

## Parecer

Vem o Conselho de Opinião, ao abrigo das competências que lhe são determinadas pela alínea f), nº1 do artigo 22º do Estatuto da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. com a redação adotada pela Lei nº 8/2007, de 14 de fevereiro, revista pela Lei nº 8/2011, de 11 de abril, dar o seu Parecer ao Projeto de Contrato de Concessão do Serviço Público de Rádio e Televisão (CCSPRTV) que lhe foi submetido para o efeito pelo Ministro-Adjunto e do Desenvolvimento Regional, o que faz nos termos seguintes:

### A - Enquadramento:

O presente Contrato de Concessão de Serviço Público de Rádio e Televisão (CCSPRTV), que abrange, pela primeira vez no mesmo documento, as obrigações de Serviço Público de Rádio e Televisão, é uma oportunidade perdida, pois não constitui nem uma peça jurídica mais clara, transparente, equilibrada e precisa, nem um documento de fundamental importância no que se refere ao Serviço Público a prestar, às suas fontes de financiamento e ao modelo organizativo da Concessionária, enquanto empresa de capitais totalmente públicos.

Da extensa introdução de considerandos não resulta evidente, o que é mau, que a Empresa Rádio e Televisão de Portugal, S.A. (RTP, S.A.) é um ator essencial no espaço democrático português, fonte de informação independente e plural, repositório de valores de cidadania, agente de desenvolvimento social, cultural e económico, que reúne as condições



Conselho de Opinião

necessárias e indispensáveis para se assumir como parceiro estratégico e âncora segura da prestação de Serviço Público em Portugal.

Do CCSPRTV não resulta, igualmente, evidente que a RTP, S.A. assegurará, com a sua ação de produção e difusão de conteúdos originais, ambiciosos e de qualidade, o indispensável equilíbrio de mercado, no respeito pelo sistema dual público/privado, garantindo também uma maior diversidade cultural e capacidade de resposta às necessidades democráticas, no interesse geral da Sociedade Portuguesa.

Ao reeditar-se um modelo de CCSPRTV pouco inovador e em larga medida repetitivo do anterior, cerceou-se à Empresa Pública RTP, S.A. a possibilidade de se apresentar como um serviço **de todos, para todos e em todos os lugares** onde vivem portugueses, enquanto referência no universo dos *media* nacionais e enquanto espaço de diálogo e debate democrático e de inspiração formativa de talentos.

A RTP, S.A. não é nem deve ser comparável, competidora ou rival das rádios e televisões privadas.

A RTP, S.A., enquanto empresa pública e com uma missão de serviço público, deve ser um espaço de diálogo no debate democrático e polo de referência cívica que não se esgota na televisão e nem sequer na rádio, abrangendo uma dimensão cultural sem paralelo na história dos *media* em Portugal, desenvolvida ao longo de mais de oitenta anos, com uma dimensão internacional criadora de laços entre os falantes de língua portuguesa e única no mundo.

Lamenta-se, pois, que, ao "específico das obrigações", não tenha sido apontada, também, a independência e a capacidade de realização da Empresa Pública para prestar serviço, entre outros, de rádio e televisão com qualidade.



Conselho de Opinião

### **B - Apreciação na Generalidade:**

O presente CCSPRTV peca por falta de originalidade, tendo sido produzido e concebido pela concessionária, na sua versão de base, a partir do anterior contrato, que se limitou, no fundamental, a repetir a estrutura, definições e modelo das anteriores versões.

Esperava-se mais e melhor, depois da longa discussão pública que, ocorrida ao longo dos últimos três anos, chegou a questionar o serviço público, colocando em causa a própria existência da empresa pública para o prestar.

Por isso, seria desejável que, em vez de uma exaustiva listagem de recomendações das mais diversas entidades europeias e outras internacionais, com as quais, aliás, genericamente se concorda, o Estado Português, enquanto entidade Concedente, assumisse que:

- considera que a RTP, S.A. reúne condições para prestar um serviço público essencial no espaço nacional e internacional, no âmbito da portugalidade global e da diáspora, porque é uma fonte de informação relevante para os cidadãos e um fator importante na formação de valores e opinião da população, e porque desempenha um papel vital na produção audiovisual, identidade e diversidade cultural, na defesa do pluralismo dos meios de comunicação social, na coesão social, na promoção das liberdades fundamentais e no funcionamento da democracia;

- reconhece que, sendo a cultura um motor desenvolvimento democrático, pretende que a RTP, S.A. desempenhe um papel fundamental no sector cultural e audiovisual em Portugal e que participe na dinâmica do desenvolvimento social, económico, cultural e sustentável do nosso País, incluindo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;



Conselho de Opinião

reafirma a necessidade de manter um serviço público independente e plural, adaptado às exigências da nova era digital, com a oferta alargada de serviços não somente lineares mas também não lineares, garantindo condições financeiras para assegurar uma produção própria, programação e transmissão audiovisual através de diferentes plataformas, aproveitando as novas tecnologias digitais, numa paisagem mediática caracterizada cada vez mais por fragmentação da audiência e concentração dos meios de comunicação social.

**B.1.** – Como se pode ler no texto disponibilizado no site<sup>1</sup> do Governo aquando da consulta pública, este CCSRPTV deveria de forma clara e consistente:

- garantir **regulação de qualidade;**
- fazer **Investimento na Produção Independente;**
- assegurar **Canais e Antenas Internacionais;**
- aceitar o **Desafio dos Novos Media;**
- encorajar a **Integração dos Meios;**
- proceder à **Simplificação;**
- definir a **RTP Informação;**
- desenvolver **Novos Canais;**
- aumentar a sua presença na **Produção de Cinema;**
- criar um **Código de Ética e de Conduta;**

<sup>1</sup> (<http://www.portugal.gov.pt/pt/os-temas/concessão-rtp/quero-saber-mais/o-que-muda/o-que-muda.aspx>)



Conselho de Opinião

- posicionar-se como uma alternativa de mercado na **TDT**.

Estes deveriam ser os desafios para que, através deste CCSPRTV, o Estado Português e a RTP, S.A. criassem condições para fornecer aos cidadãos mais e melhor programação de elevada qualidade, com uma oferta de programas composta por conteúdos de informação, culturais, educativos e de entretenimento de qualidade, atraentes para diferentes tipos de públicos, acessível a todos, sem discriminação e com base no princípio da igualdade, distribuída em multiplataformas e incluindo serviços *online*, não esquecendo os cidadãos mais jovens que acedem aos *media* quase exclusivamente através da Internet.

O Estado Português também deveria ter considerado que a RTP S.A. tem uma missão pioneira a desempenhar na transição para a produção digital e difusão de audiovisual, assim como no estímulo aos desenvolvimentos tecnológicos, assegurando um papel de vanguarda e inovador na difusão e distribuição de conteúdos.

Igualmente importante seria que o Estado Português tivesse afirmado a necessidade de garantir, no atual contexto, a convergência dos meios de comunicação social, um equilíbrio entre a RTP, S.A. e os meios de comunicação privados, em nome do interesse geral, respeitando o sistema dual público/privado da paisagem mediática europeia, as regras de mercado e a concorrência.

O Estado Português, ao abrigo deste CCSPRTV, deveria ter apontado, também como missão de Serviço Público da RTP, S.A. o acompanhamento dos novos *media* e redes e dispositivos digitais, através de receção digital disponível para o consumidor final.



Conselho de Opinião

Como Serviço Público, no conjunto dos Canais e Antenas, a RTP, S.A. é pertença de todos os portugueses e deve estar aberta a todos, sendo uma expressão da nossa cultura e um veículo privilegiado de difusão da Lusofonia no Mundo. Mas, terá que ser igualmente um espaço de diversidade de opiniões e um ponto de referência, oferecendo serviços de elevada qualidade em todas os seus diferentes sistemas de distribuição e nas redes sociais.

No que se refere à informação, a RTP, S.A. deverá, dada a atual multiplicação quase infinita de fontes de informação, confirmar, certificar assegurar a idoneidade e o pluralismo das informações, colocando a investigação e o respeito pelo contraditório no centro do seu trabalho, dando particular relevo a questões cruciais em termos sociais.

A RTP, S.A. deverá igualmente assumir que a educação para os *media* é um meio determinante para descodificar o acesso ao conhecimento, compreensão dos problemas e sua avaliação, sendo crucial no seu papel de serviço público, o incentivo ao debate e à reflexão crítica, sem preconceitos ou discriminações.

A RTP, S.A. terá que assumir, de igual modo, que o entretenimento e as obras criativas nacionais, que estão no centro das nossas culturas e vidas quotidianas e que constituem uma fonte de vitalidade e um meio de partilhar emoções e momentos, devem estar no cerne das suas preocupações.

A RTP, S.A. deve também ser acessível a todos os públicos, dando resposta às necessidades de base geográfica, incentivando ligações criativas entre todos os indivíduos e comunidades, bem como a participação de todos no entretenimento, cultura, desporto e promovendo a qualidade de vida, trabalhando no sentido da inclusão e da coesão social.



Conselho de Opinião

Finalmente, a RTP, S.A. terá, por um lado, que ser cada vez mais aberta, ouvindo atentamente o seu público e mantendo com ele um diálogo constante e, por outro lado, garantir os princípios de uma boa governança.

Estes, sim, são alguns dos considerandos fundamentais de um Contrato de Concessão de Serviço Público de Rádio e de Televisão que o concedente deve começar por lembrar ao concessionário, uma vez que são o fator base da atuação de uma empresa pública a quem se reconhece capacidade para os executar.

**B.2.** – No que se refere ao Financiamento e à Sustentabilidade Financeira da Empresa Pública, deve ser garantido que a Contribuição do Audiovisual (CAV) e as receitas comerciais previstas (nalguns casos e tendencialmente não financiadas por publicidade comercial, se se tratar de uma transmissão de sinal aberto – Cláusula 23<sup>a</sup>) são valor bastante para assegurar o vasto conjunto de obrigações que constam do CCSPTV.

Criar-se um quadro de incerteza na gestão retira capacidade de iniciativa, planeamento e sobretudo inovação.

Os objetivos *versus* financiamento referidos para os canais temáticos são o exemplo acabado de uma incapacidade de compatibilizar obrigações com financiamento adequado, que poderá condenar a Empresa Pública, a médio prazo, a uma impossibilidade de poder cumprir objetivos cruciais à sua missão ou, em alternativa, o crescimento do seu endividamento.

Tudo isto, sem esquecer os encargos com a dispersão dos centros regionais e de produção regional, as antenas e canais internacionais, os arquivos (rádio e televisão), o museu (que já não é, como até agora, uma coleção visitável museológica), os novos apoios obrigatórios ao cinema e audiovisual de produção independente, particularmente de obras



Conselho de Opinião

financiadas pelo ICA, de entre outras exigências, que marcam e condicionam o devir da Empresa.

Um Contrato de Concessão, se determina Objetivos e Condições de Financiamento, tem de assegurar os respetivos meios para o seu integral cumprimento, o que não é evidente neste CCSPT, retirando assim um dos aspetos mais positivos e coerentes do Contrato de Concessão anterior.

Importa, porém, reter que o Plano de Atividades e Orçamento e Investimento é aprovado pelo acionista Estado. Assim sendo, dever-se-á assumir que se o orçamento da RTP, S.A. exceder o valor da CAV e das receitas da publicidade e das decorrentes da venda de programas ou de direitos de concessão, o Estado terá que assumir a responsabilidade daí resultante, o que fará de uma de duas formas: ou assume como seus os custos relacionados com as obrigações da Concessionária que não são diretamente compatíveis com o Serviço Público de Audiovisual ou dota a Empresa dos recursos financeiros adicionais que se mostrem necessários à assunção dessas responsabilidades (Clausula 27ª).

**B.3.** – No que se refere à **Compatibilização dos Diferentes Órgãos do Governo da Empresa**, havendo imposição de modelos, é necessário clarificar as funções e competências de cada um deles e determinar a indispensável articulação entre si.

As chamadas Comissões de Acompanhamento para o Canal 2 e os Serviços Internacionais face às competências do Conselho de Opinião, são não só desadequadas como potenciadoras de uma espessura de participação inútil e até incongruente.

Para além disso, não foi acautelada a articulação entre o CO e o Conselho Geral Independente (CGI), atendendo às competências específicas de cada







Conselho de Opinião

órgão e à indispensável colaboração que deve existir entre eles na definição da estratégia da Empresa.

A criação do CGI visa garantir a independência da Empresa, mas este Contrato de Concessão não assegura inteiramente que assim venha a ocorrer.

Mantendo o Governo a capacidade de aprovação dos Planos de Atividades e o Orçamento e o Plano de Investimentos, bem como o controlo sobre a criação de novos serviços de programas, restará ao CGI, na prática a *avaliação intercalar do cumprimento do projeto estratégico da Concessionária pelos respetivos serviços de programas*, para além da escolha dos membros do conselho de administração, o que é manifestamente insuficiente tendo em conta a importância e os objetivos que lhe são atribuídos.

**B.4. – Quanto à Ajustabilidade e à Evolução Tecnológica e de Interligação entre Objetivos Metodológicos de Mediação e Audiência de Desempenho** também neste domínio há manifesta escassez de metas.

A Empresa não acompanhou as implicações e as oportunidades resultantes da implementação da Televisão Digital Terrestre (TDT) no nosso País. Hoje, vê-se confrontada com a “captura” deste sistema de difusão, que não foi, como devia, colocado ao serviço dos telespectadores Portugueses. O CO chamou repetidamente a atenção para estes factos aos anteriores e atuais responsáveis pela administração da RTP, S.A..

Agora tem-se pretendido limitar, por razões pouco claras, o acesso da Empresa Pública à TDT e, por isso, o CCSPTV seria o momento adequado para o Estado Português definir com a RTP, S.A. as condições de acesso aos canais que esta plataforma permite e que a satisfação do





Conselho de Opinião

interesse público exige, independentemente de interesses e *lobbings* instalados.

Não se trata de privilegiar a Empresa Pública, mas de saber diferenciar entre uma empresa concessionária de serviço público e um operador privado dependente de uma licença, não pondo assim em causa o cumprimento do imperativo de dar aos Portugueses alternativas de mercado, quando uma parte muito significativa deles não tem ainda possibilidade de acesso a televisão por subscrição.

A celeridade da evolução tecnológica, quer em rádio quer em televisão, permite hoje que se produza melhor, com mais qualidade e menores custos. Por isso, à RTP, S.A. deveria ser determinado que acompanhasse esta evolução através de intensa atividade formativa e desenvolvesse modelos de formação e capacitação técnica dos seus Recursos Humanos, de molde a poder responder aos desafios da Inovação.

A perenidade da Empresa e a sua responsabilidade social também se deverá medir neste domínio.

Resulta evidente que o previsto neste CCSPRTV é francamente escasso quanto à definição de metas de gestão eficaz, objetivos de audiência quantificados e de avaliação qualitativa.

O Conselho Geral Independente e o Conselho de Opinião muito teriam a ganhar se, na sua capacidade de avaliação, o Contrato de Concessão refletisse a obrigatoriedade de um modelo de Relatórios (Relatório e Contas, Relatório de Execução de Serviço Público, Plano de Atividades e Orçamento, etc.) que pudesse prever, para além das metas de avaliação financeiras já programadas com as Finanças, a obrigatoriedade de desenvolver um conjunto de variáveis fundamentais de avaliação das audiências, qualitativa e quantitativamente. Mais do que as avaliações





Conselho de Opinião

externas *a posteriori*, importa que a Empresa otimize, em permanência, o impacto da sua programação junto dos seus diversos públicos e se fixem objetivos de audiência e de medição de qualidade junto dos diferentes tipos de públicos, detalhados face às obrigações visadas no CCSPTV.

### **C – Apreciação na Especialidade:**

**C.1. – O CO elege quatro ausências significativas neste CC, a saber:**

- **Metas de Formação;**
- **Reconhecimento das Novas Missões da Rádio;**
- **Salvaguarda do Princípio da Coesão Regional nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;**
- **Papel e a Importância do Serviço Público de Rádio em caso de crise pública, emergência ou catástrofe.**

Acresce que em ponto algum deste Contrato de Concessão se refere que se deverá privilegiar um modelo de informação interna de base distrital no Continente Português e grupos de Ilhas nas Regiões Autónomas, bem como uma melhor informação dos Países da União Europeia e do Mundo.

**C.2. -** A falta de clareza quanto às competências do Governo, da ERC, do CO e do CGI – em especial quanto ao grau de vinculação da empresa a decisões eventualmente conflitantes – burocratiza os procedimentos, levanta problemas ao cumprimento das decisões dos órgãos e dificulta um relacionamento institucional entre eles, pelo que deverá ser aumentado o



Conselho de Opinião

grau de interligação entre o CO e o CGI, garantindo que o CO deverá obrigatoriamente elaborar um parecer prévio aos relatórios de autoavaliação da concessionária, previstos nos **números 4 e 5 da Cláusula 34.<sup>a</sup>**.

De acordo com o novo modelo de governança da RTP, S.A., não é ao Estado que compete a verificação integral do cumprimento das missões de serviço público, mas sim ao CGI, à ERC, após auditoria independente, e ao CO. Acresce que este artigo deixa aberta a possibilidade de intervenção do Governo nos conteúdos do Serviço Público, invocando o argumento financeiro, pelo que se recomenda a sua clarificação.

Assim sendo, tendo em conta as competências do CO deverá ser aditado na **alínea d) do nº 4 da Cláusula 7<sup>a</sup>, nº 4 da Cláusula 20<sup>a</sup> e nº 5 da Cláusula 34<sup>a</sup>**, que as ações do Conselho Geral Independente devem ser precedidas de **Pareceres Prévios do Conselho de Opinião**.

**C.3. - Cláusula 6.<sup>a</sup> q)** *“Ceder tempo de emissão aos Provedores do Serviço Público, em horário que estes considerem adequado, com a duração que julguem necessária consoante a matéria tratada, tendo em conta o limite máximo de uma hora de emissão por mês ao qual este tempo de emissão se encontra sujeito, num dos serviços de programas de acesso livre ou num dos serviços de programas radiofónicos.”* (sublinhados acrescentados no texto).

Dar aos Provedores a possibilidade de escolherem o horário e a duração das suas intervenções, sem critérios específicos, poderá causar instabilidade na grelha de programas, traduzir-se em potencial incumprimento de legislação, no que se refere a cumprimento de horários de programação,



Conselho de Opinião

para além de poder vir a conflitar com competências próprias dos diretores de programas/canais.

**C.4.** - Cláusula 12.<sup>a</sup>, n.º 8: *“Junto dos serviços de programas televisivos e radiofónicos de âmbito internacional funciona um órgão consultivo representativo dos parceiros da Administração Pública e da sociedade civil que com eles se relacionem.”*

A multiplicação de órgãos consultivos representativos dos parceiros da Administração Pública e da sociedade civil, também previsto para o segundo serviço de programas, levanta as seguintes questões: a) quem são estes parceiros?; b) como são escolhidos?; A “sociedade civil” não está suficientemente representada nos órgãos da empresa pelo Conselho de Opinião?.

**C.5.** – A Cláusula 11<sup>a</sup> não salvaguarda o princípio fundamental de **Coesão Regional**, intrínseco aos Centros Regionais dos Açores e da Madeira.

**C.6.** – O n.º 3 da Cláusula 7<sup>a</sup> é excessivo e limitador da ação da Empresa pelo que deverá ser pura e simplesmente suprimido, sem que esteja em causa, obviamente, a utilização de todos os recursos disponíveis para a sua atividade.



Conselho de Opinião

**D – Conclusões:**

1. O Conselho de Opinião é de parecer, pelos fundamentos invocados, que este projeto de Contrato de Concessão é demasiado limitativo e redutor no reconhecimento da missão que cabe à Empresa Pública de Rádio e Televisão de Portugal, S.A. no cumprimento das suas obrigações de Serviço Público.
  
2. Para além disso, não acentua, suficientemente, o empenho da empresa na produção interna, havendo, de igual modo, ausências inexplicáveis quanto às obrigações de Serviço Público no que se refere à formação, ao modelo e objetivos dos Centros Regionais dos Açores e da Madeira e ao papel da Rádio no âmbito da Segurança Interna.
  
3. A clara discrepância entre a grande amplitude das obrigações da Matriz de Serviço Público apresentada e as limitações do Modelo de Financiamento da Empresa deixam sérias dúvidas quanto à possibilidade futura da sua sustentabilidade financeira ou do cumprimento integral dessas obrigações.
  
4. O modelo de governança, a compatibilização entre diferentes entidades de controlo e verificação do cumprimento do Serviço Público (Assembleia da República, Governo, ERC, Conselho de Opinião e o novo Conselho Geral Independente), justificariam uma revisão da lógica apresentada e, sobretudo, permitiriam uma articulação mais harmoniosa nas




Conselho de Opinião

competências do Conselho de Opinião e do novo Conselho Geral Independente.

**5** O Estado ao aprovar anualmente o Plano de Atividades, Orçamento e Investimento, caso a CAV e as restantes receitas comerciais, como a publicidade, sejam insuficientes para cobrir os gastos operacionais, terá que assumir a responsabilidade daí resultante, o que terá de fazer de uma de duas formas: ou considerando que a totalidade dos mesmos não são diretamente imputáveis à prestação do Serviço Público de Rádio e Televisão ou dotar a Empresa de fontes de financiamento adicionais que se mostrem necessários e adequados para os resultados operacionais não serem negativos (Clausula 27<sup>a</sup>).

**6.** A manter-se na sua redação atual o CCSPRTV não contribuirá, seguramente, para que no futuro seja possível atingir o regular funcionamento da Empresa e a criação de um ambiente de estabilidade e previsibilidade indispensáveis à prestação de um Serviço Público de qualidade.

Aprovado em Reunião Plenária de 19 de Fevereiro de 2014

  
Manuel Coelho da Silva  
(Presidente)