

Parecer

Nota Prévia:

A lei 8/2007, de 14 de Fevereiro, prevê um conjunto de poderes alargados para o Conselho de Opinião da RTP, S.A., que só podem ser eficazmente desenvolvidos se forem acompanhados de meios de trabalho adequados.

Acontece que, na cláusula 24^a, ponto 1.10, deste Projecto de Contrato de Concessão, foram incluídos, de forma genérica, os custos de funcionamento do Conselho de Opinião (CO), mas, ao contrário do previsto para o Provedor do Telespectador (Cláusula 14.^a, alínea b), onde está indicada a concessão **de todos os meios administrativos e técnicos necessários ao desempenho das funções**, e que envolvem as estruturas, serviços e trabalhadores a colaborar com o Provedor, bem como com os Órgãos Consultivos representativos dos Parceiros da Administração Pública (cláusula 14^a, alínea c)), parece que o CO, para bem cumprir as suas obrigações legais, não precisa da concessão de meios administrativos e técnicos.

Esta situação é tanto mais grave quanto se reconhece aos Membros do CO a sua qualidade de representantes da Sociedade Civil, actuando de forma voluntária e não remunerada, a não ser através de senhas de presença.

O CO parece ser o único órgão fiscalizador, incluindo a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, para cujo desempenho não são necessários meios administrativos e técnicos.

Ora, a arquitectura do sistema recomenda que se vá mais longe e se considere mesmo que o Conselho tenha a apoiá-lo um Gabinete de

Estudos e Apoio Técnico, que lhe permita desempenhar, de forma eficaz, as funções que, legalmente, lhe são atribuídas, em particular neste Contrato de Concessão.

Justifica-se, assim, uma alínea específica nesse sentido na Cláusula 14ª, onde esteja previsto que ao CO sejam dadas condições similares aos demais órgãos fiscalizadores.

Esta aparente secundarização do Conselho de Opinião é, aliás, visível na própria forma como foi consultado sobre este projecto de contrato de Concessão, já que entendeu por bem o accionista Estado, na pessoa do Senhor Ministro dos Assuntos Parlamentares, apenas ouvir o Conselho de Opinião da Rádio e Televisão de Portugal S.A., (RTP), sobre o novo Contrato de Concessão de Serviço Público de Televisão no preciso momento em que este documento foi publicamente divulgado e colocado em discussão pública.

Porque se acredita que tudo não passou de um equívoco lamentável, o Conselho de Opinião entende que é preciso reposicionar e clarificar o seu papel na arquitectura do sistema, atribuindo-lhe uma específica vivência no interior da empresa concessionária, e com o próprio accionista, fundada sobre uma outra ética, em que não se banalize a importância e o significado dos órgãos criados por lei para acompanhamento e controlo da Empresa Concessionária.

Deste modo, as relações a estabelecer entre a sociedade civil, que se procura auscultar e valorizar, representada no interior da RTP, S.A., enquanto Empresa Concessionária, pelo Conselho de Opinião, têm de ser pautadas por uma nova forma de agir, em que os órgãos

existentes sejam expressa e efectivamente reconhecidos e não apenas tolerados.

Passamos agora à análise, na generalidade e na especialidade, do Projecto do Contrato de Concessão do Serviço Público de Televisão, que nos foi presente:

A- Na Generalidade:

1. Da leitura global deste projecto de Contrato de Concessão, pese embora os seus inegáveis méritos, ressaltou para o Conselho de Opinião a ideia de que se trata de um documento datado, ou seja, um exercício para o presente e de que se têm sérias dúvidas possa resistir a dar adequada resposta à evolução tecnológica e social futura.

Utilizando uma expressão irónica, e que traduz bem o sentir do Conselho, "*é mais um documento analógico do que digital*".

De facto, esperava-se que o documento não passasse ao lado dos desafios da televisão do futuro, reflectisse sobre os serviços emergentes e apontasse os desafios das novas plataforma e formas de distribuição, num quadro jurídico e regulamentar mais desafiador, que criasse condições favoráveis à mobilização dos investimentos para a inovação e para formas de educação que possam dar um

contributo relevante da RTP para a sociedade de informação e do conhecimento.

Vivendo-se numa sociedade em que a comunicação ganha cada vez mais relevância, a RTP não poderá ser mais um factor para o crescimento da divisão digital.

Neste quadro, de entre as obrigações consagradas para a Empresa Concessionária, deveria estar reforçado o especial tratamento do tema do capital humano e como elevar o nível geral da educação, tirando partido dos saberes adquiridos pelas diversas gerações, ou como aumentar a eficiência dos investimentos nos homens e nos seus conhecimentos, o que fazer para limitar o abandono escolar e promover a formação ao longo da vida, ou seja, um conceito de serviço público para a sociedade de informação e do conhecimento.

Reconhece-se que a listagem de temas a tratar nos diversos serviços de programas, independentemente de se concordar ou não com a periodicidade de alguns, é da maior importância, mas surge num quadro demasiado conjuntural e estático.

Não se pode ignorar que para um período de Contrato de Concessão tão longo se deveria subordinar os temas a linhas mestras condutoras de orientação geral, que passam pela necessidade de conhecimento da sociedade e, em particular, dos seus grupos sociais, da gestão pública, do Estado, das empresas, das instituições, dos problemas públicos, fomentando-se a necessidade de reflexões prospectivas, sendo que a televisão é reconhecidamente uma das melhores âncoras para promover essas reflexões.

2. Uma outra nota que merece uma abordagem especial prende-se com o problema da avaliação *versus* qualidade e o que, sobre essa matéria, nos traz este projecto de Contrato de Concessão.

Da análise do documento, perpassa a sensação de que há genuína preocupação com a questão da qualidade e sua avaliação.

Contudo, uma leitura mais atenta e detalhada, confrontada com um estudo comparativo sobre esta matéria com o que se passa em outros países europeus, leva-nos a concluir que, no que se refere à avaliação da qualidade, este projecto de Contrato Concessão é manifestamente insuficiente.

Se não, vejamos:

Em países com tradição de serviço público de televisão similar ao nosso, como a Espanha, França e Itália, tem havido a preocupação de utilizar mecanismos de avaliação qualitativa que vão muito além dos previstos na Cláusula 32.^a do projecto.

Por exemplo, são utilizados índices de avaliação que permitem medir a satisfação dos telespectadores, valorizando a qualidade, e que vão desde painéis na Internet a “focus group” de pequena dimensão. Há mesmo barómetros qualitativos que têm por base amostras estatísticas significativas da população.

Já no caso do Reino Unido, a OFCOM, enquanto órgão regulador, desenvolveu um novo modelo de avaliação do serviço público de televisão que, partindo do custo/benefício, tem por base quatro critérios: Avaliação e Pesos Específicos de Géneros Televisivos; Diversidade; Qualidade; e Valores Sociais; (“Range and Balance”; “Diversity”; “Quality;” e “Social Values”).

Note-se, a este propósito, que no programa do actual Governo consta mesmo que devem ser estabelecidos critérios de avaliação de forma a fixar elevados padrões de qualidade.

Ora, embora se reconheça, apesar de tudo, uma melhoria significativa nessa matéria em relação ao contrato anterior, a Cláusula 32.^a assenta ainda numa filosofia geral de quantificação de metas em termos de horas ou percentagens de orçamentos, ignorando a prática de verdadeiros métodos qualitativos objectivos.

Por tudo isto, este Conselho de Opinião sugere que seja introduzido no articulado sobre a qualidade (cláusula 32.^a) algo que não se limite a audiências ou a comentários, análises e reacções publicadas, mas que possa ir mais longe, e que, partindo de um estudo comparativo internacional, em particular com os países indicados, permita desenvolver métodos de análise mais adequados.

Esta será uma excelente oportunidade de inovar, encontrando indicadores qualitativos suficientemente significativos e de real importância.

Com um outro modelo de análise e avaliação, seria bem mais fácil caminhar-se para a obrigação de apresentação de “cadernos de encargos” individuais, serviço de programas a serviço de programas, que clarificassem a sua missão e permitissem ao Conselho de Opinião, e demais órgãos fiscalizadores, avaliar, anual e objectivamente, o seu cumprimento.

Um ponto fundamental importa reter, o serviço público em televisão, como na rádio, não é incompatível com a aplicação de critérios de alguma competição.

B – Na Especialidade:

2. Dos Considerandos:

2.1 O elenco, numeroso, de considerandos parece apontar mais para a necessidade de justificar, perante os demais actores, a existência da sustentabilidade legal (nacional e comunitária) do serviço público de televisão e respectivas contribuições financeiras do Estado, do que em desafiar a Empresa Concessionária para que apresente, perante a Sociedade Portuguesa, a garantia de espaços de intervenção que fomentem a protecção da cidadania sobre a qual se constrói a nossa vida colectiva e, com transparência e diversidade, potenciar a formação e a responsabilidade social.

2.2 Num contrato a 16 anos, ainda que com possibilidade de revisão de 4 em 4, teria sido interessante conhecer as linhas de força de base prospectiva em que se apoiou o accionista Estado para apontar, como espaço a explorar, as metas que definiu em termos de projectos e programas.

A pior leitura que se poderia atribuir a este contrato é a de que ele irá visar mais os factores de natureza económica, meramente instrumentais, do que garantir os desafios de dar à Sociedade a possibilidade, através de claros mecanismos de auto-regulação, de que a Empresa Concessionária venha a cumprir a sua obrigação de prestar serviços de **excelência**.

O que a sociedade civil gostaria de saber é se há retorno do investimento feito através de conteúdos de qualidade, nos termos do que se encontra legalmente estabelecido.

Repetir no Contrato de Concessão o que existe na lei não é garantia de que a produção concreta de conteúdos tenha portabilidades prospectivas dos princípios e valores da Sociedade Portuguesa.

2.3 Para compreender e salvaguardar a dinâmica, a longo termo, da Empresa Concessionária na prestação do serviço público de radiodifusão sonora e televisão, é necessário proceder à comparação entre o que somos e o que queremos ser, identificando tendências de evolução, similitudes e diferenças, valores perenes e valores mutantes, aspirações e práticas em que nos integramos como País, bem como as oportunidades e os constrangimentos que se oferecem e opõem à satisfação dos nossos desejos.

Para obter e atingir tudo isto, como proceder?

Será que se encontra resposta para isso neste Projecto de Contrato de Concessão e na filosofia que lhe está subjacente?

2.4 O elenco de obrigações articuladas, mais ou menos desenvolvido, de serviço público de televisão, na esteira do previsto nos artigos 50 a 57 da lei 27/2007, de 30 de Julho, parecendo exaustivo, e seriamente preocupado em clarificar o papel da Concessionária de Serviço Público, apresenta aspectos positivos, mas também dúvidas e ausências, que o CO não pode deixar de sublinhar.

A saber:

3. Dos Destaques Positivos:

O Conselho de Opinião regozija-se pelo expresso reconhecimento, neste Contrato de Concessão, de alguns princípios pelos quais se tem batido, de que se destacam:

- 3.1. O reconhecimento de que o serviço público de audiovisual é necessário no contexto de concentração de meios de comunicação social;
- 3.2. A recusa da "ditadura" das audiências (*alínea c) da cláusula 5.ª*);
- 3.3. A necessidade de se promover a consciência da apreciação de outras culturas (*alínea a) da cláusula 5.ª*);
- 3.4. A necessidade de se fortalecer o sentido crítico do público (*alínea b) da cláusula 5.ª*);
- 5.5. A clarificadora imposição da necessidade dos serviços de programas generalistas promoverem o desporto amador e escolar.
- 3.6 Há, em particular na alínea c) do ponto 9 da cláusula 8.ª, obrigações de serviço público que irão "mexer" com o actual modelo de grelhas de programação do primeiro e segundo serviços de programas generalistas, particularmente no domínio cultural, e que exigem um ainda maior sentido de inovação e criatividade dos seus responsáveis e que, por isso mesmo, são bem-vindas.

4. Das Dúvidas:

- 4.1. O n.º 1 da Cláusula 25.ª prevê, e bem, que Planos de Actividades e de Investimentos e Orçamento fiquem sujeitos a pareceres do fiscal único e do Conselho de Opinião e remetidos às entidades que aprovam os Planos.

Com base no mesmo princípio e sustentabilidade legal (alínea b) do n.º 1 do art. 22.º da lei 8/2007), no n.º 4 da Cláusula 27.ª, que determina: "*os Relatórios (e as Contas) a que se refere esta Cláusula são obrigatoriamente acompanhados pelo parecer do fiscal único*" "deveria acrescentar-se ***e também do Conselho de Opinião***".

São "esquecimentos" como este que levam o CO a crer que ainda não se interiorizou, verdadeiramente, o seu nível de intervenção e competências no seio da Empresa, ou que não se aceita, em toda a sua plenitude, a intervenção da Sociedade Civil na Concessionária de Serviço Público de Rádio e Televisão.

4.2. Aliás, essa dúvida agiganta-se quando se vê serem criados, pela via da contratualização, que não a legislada, os chamados "órgãos consultivos de acompanhamento" (n.º 4 da Cláusula 9.ª e n.º 3 da Cláusula 10.ª).

Será que as tarefas que lhes estão cometidas, e que o projecto refere vagamente, já não fazem parte ou pertencem ao âmbito de actuação do Conselho de Opinião?

A razão invocada para a redução do número de membros do Conselho de Opinião encontra aqui autónomas e injustificadas ampliações por dois órgãos consultivos, de que não se vislumbra a base legal de suporte e muito menos vantagem funcional.

Mas, **há mais dúvidas,**

4.3. Quando se esperava que se clarificasse o papel e a missão dos serviços de programas de âmbito internacional, mantém-se a dúvida.

Pelo teor da Cláusula 10.º do Contrato, a designada “RTP África” não tem cabimento. Na realidade, nem a designação nem o âmbito de actuação assenta nas obrigações aí previstas contratualizar.

Será que é correcta essa interpretação?.

Toda a Cláusula 10.ª do Projecto de Contrato aponta para que a designação da “RTP África”, finalmente, seja enquadrada num novo espaço para um serviço de programas verdadeiramente lusófono, que envolva também Timor e Brasil, ou seja todo o espaço da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e permita uma saudável cooperação, não só entre países, como também entre empresas privadas e públicas de televisão.

4.4. De igual modo, da leitura das diversas alíneas do n.º 7 da Cláusula 8.ª parece resultar a conclusão de que somente os espaços de programação previstos na alínea a) é que devem respeitar a *dignidade da pessoa humana*, quando parece evidente a este CO que este requisito deve ser cumprido por todos os espaços de programação.

A redacção deste número e suas alíneas deve, por isso, em nosso entender, ser alterada de modo a afastar qualquer dúvida de interpretação.

4.5. Face à leitura do n.º 1 da Cláusula 19.ª, o Conselho manifesta de forma veemente a sua preocupação por não se encontrar definida, desde já, ao contrário da Cláusula 12ª do Contrato de Concessão de 1996, projectando isso para legislação posterior, a propriedade dos Arquivos Audiovisuais, verdadeiro legado histórico institucional, que a Empresa não tem apenas a cargo, mas de que é legítima herdeira e

proprietária incontestada e que constitui uma parte da memória viva do País.

Estamos perante um valioso património, que não pode ser alienado, ou transaccionado de qualquer forma.

O Conselho questiona a legitimidade do Conselho de Administração da RTP para poder dispor, por esta via, deste património único, deixando ao Estado plena liberdade de o fazer por via legislativa.

O Conselho recomenda, pois, a retirada do conteúdo deste número e a sua substituição por um conteúdo similar ao da Cláusula 12.^a do Contrato de Concessão de 1996.

Por outro lado, no nº 2 da referida Cláusula, provavelmente por manifesto lapso, parece não ser permitido que as **instituições de investigação**, legalmente reconhecidas, possam vir a ter acesso em condições preferenciais aos Arquivos Audiovisuais. Logo, **urge corrigir este lapso**, independentemente do que possa resultar de uma qualquer lei geral sobre o acesso a arquivos.

4.6. No que se refere aos conceitos de publicidade institucional e de patrocínios, (cláusula 22.^a, n.º 3 e 4), estes não se encontram aí bem definidos, sendo apresentados de forma claramente insuficiente.

Não é uma situação despicienda a necessidade de clarificação destes conceitos, para que não se possa falar de utilização abusiva, designadamente dos patrocínios, quanto aos limites das obrigações de emissão de publicidade.

4.7. Também o n.º 1 da cláusula 16.^a deveria ser mais explícito quanto ao que se pretende e deseja com a actividade dos centros de produção. Afinal, qual é o significado do conteúdo desse número?

Torna-se absolutamente indispensável contextualizar o que são e o que fazem estes Centros de Produção.

4.8. Para o CO, com base no articulado da Cláusula 20.^a, não é óbvio nem desejável, que, desmantelado o Museu da Rádio, se possa substituir a necessidade de criar um novo Museu da Rádio e Televisão, pela constituição de uma mera colecção.

4.9. No que se refere ao n.º 6 da Cláusula 23.^a, parecendo traduzir o objectivo de aumentar a eficiência da empresa, crê-se que pode contribuir para o inverso, já que se prevê penalizar a indemnização compensatória caso os proveitos operacionais excedam 10% do seu montante.

4.10. Quanto à possibilidade de existência de novos serviços de programas dedicados à infância e juventude e ao desenvolvimento do conhecimento só serão compreensíveis e aceitáveis se em nada for beliscada a obrigação de, nessas áreas concretas, este tipo de conteúdos continuarem a existir também nos dois serviços de programas generalistas.

Fugir deste padrão é colocar em causa o actual modelo de serviço público.

É questionável, e o CO chamaria a atenção para a importância desta circunstância, que a oferta destes dois novos serviços de programas, à semelhança do que já acontece com a RTPN e Canal Memória, possa ocorrer somente em plataformas a pagamento. Para a concessionária de serviço público essa é uma situação que não se recomenda.

4.11. Estranhamente, a cláusula 35.^a, que trata das multas contratuais, não tipifica as sanções, como é devido, nem garante o elementar princípio de direito à defesa. Torna-se, por isso, necessário corrigir esta Cláusula.

5. Das Ausências:

5.1 Não há neste projecto, e importa dizê-lo com toda a clareza, resposta para o grande desafio, que nem sequer é enfrentado, e que se prende com a definição dos **critérios de escolha e recrutamento** de directores e demais trabalhadores para a Concessionária.

Na realidade, não se assume que o serviço público de comunicação social, mais do que uma mera preocupação em quantificar de forma numérica deva ser, essencialmente, de conteúdos e valores.

Ao deixar o Conselho de Opinião, enquanto órgão interno de auto-regulação, ausente da análise dos critérios de escolha e da avaliação e escolha dos directores da concessionária minoriza-se e marginaliza-se a Sociedade Civil, sendo que o seu ângulo de análise não se limita a ser, seguramente, o da Entidade Administrativa Independente.

Ao não tratar este problema, com solução semelhante à encontrada para a escolha e avaliação dos provedores do telespectador e do ouvinte, falha-se na liberdade de escolha, transparência, independência e autenticidade da auto-regulação e limita-se aquilo que poderia ser um dos principais contributos do Conselho de Opinião para a melhoria dos critérios de escolha e sua devida fundamentação.

Esta é uma das "*grandes ausências*" deste projecto: *definir quem e como escolher os que produzem e, garantir a qualidade do serviço público prestado*, exigindo-se formação permanente e específica.

5.2. Mas, há outras notas de relevo a apresentar.

É por demais notado que as inúmeras obrigações, algumas apresentadas de forma cuidadosa e detalhada, parecem esquecer aquilo que poderíamos classificar de país real em termos económicos e sociais.

Não destacando, como obrigação de serviço público, as oportunidades que resultam da necessidade de uma educação e formação ao longo da vida e da divulgação da criatividade, do desenvolvimento económico, do sentir e pulsar do Portugal produtivo, do fomento das dinâmicas da competitividade, do valor da propriedade e da poupança, cria-se um enfoque de serviço público excessivamente cultural e contemplativo, que não parece ser suficiente para o futuro do desenvolvimento económico e social de que Portugal tanto carece.

A provação do país que estuda e trabalha pode não ser tão atractiva como a do país que canta e dança, mas é, seguramente, necessária para uma resposta adequada aos desafios do futuro!

5.3. Para além disso, num país vítima de uma quebra demográfica que indicia graves dificuldades a prazo, o diálogo intergeracional, com o recrear de nova vida para os mais velhos e o crescimento sustentado para os mais novos, tem de merecer prioridade no serviço público de comunicação social, matéria que não encontrámos tratada com o relevo que se impõe.

5.4. Como tratada não está, de forma clara e específica, a obrigatoriedade de divulgação das grandes efemérides nacionais e os grandes eventos da nossa vida colectiva enquanto povo, nação e estado.

5.5. Ausente, do mesmo modo, a obrigatoriedade de tratamento, específico e contínuo, da educação rodoviária, da educação para a saúde, e da importância individual e colectiva da formação para o futuro da nossa vida colectiva.

5.6. Em lugar algum deste projecto surge a possibilidade de ser determinado que a Concessionária deva garantir a existência de um espaço para difusão nacional de conteúdos das Regiões Autónomas. A informação nacional passa nas Regiões, mas o inverso não é obrigatório. Ironicamente, poder-se-á dizer que no serviço público nacional de televisão há mais espaço próprio noticioso africano, do que das Regiões Autónomas, parte integrante do Estado Unitário Regional que somos, pelo que tudo recomendaria que, no mínimo, fosse considerado um espaço para a sua difusão na RTPN.

5.7. Ainda uma outra nota para a necessidade de se divulgar a igualdade de género, como, na alínea a) do n.º 6 da Cláusula 2.ª, quando se diz. "*A curiosidade e o desenvolvimento intelectual dos cidadãos...*" se deveria dizer: "*A curiosidade e o desenvolvimento intelectual das cidadãs e dos cidadãos...*"!..

A igualdade promove-se pelo diverso, mesmo nas pequenas coisas e nos pequenos gestos. A cultura do respeito pelo outro, enquanto serviço público terá que se transformar no *suave fluxo* que se enraíza nos espíritos e está presente em todo o serviço público de televisão.

5.8. A inovação tecnológica, e a questão da televisão de alta definição, parecem ser variáveis ausentes das obrigações base do serviço público neste projecto de contrato de concessão, que também não prevê a criação de Códigos da Empresa e de Ética de conteúdos televisivos e ainda de Estatutos Editoriais, que ajudariam, por certo, ao desenvolvimento de mecanismo de auto-regulação.

5.9. Conhecido o esforço nacional e em particular deste Governo para o desenvolvimento da mudança tecnológica e da Sociedade da Informação, parece um pouco paradoxal que se ignore o papel do serviço público de televisão na implementação dessa mesma Sociedade de Informação, utilizando as diferentes tecnologias e vias de difusão, e promovendo novos serviços conexos e interactivos.

Nota Final:

Servir é uma arte, mais do que uma obrigação. Por isso, a soma das obrigações, por mais detalhadas e bem enumeradas que sejam, em nada resulta se nelas não perpassar o “espírito das normas”, fruto da vontade de servir, com qualidade e apreço, o País que queremos ser.

Será que neste Projecto de Contrato construímos um modelo, demonstrativo de um conhecimento profundo da sociedade portuguesa, ou, pelo contrário, nos limitámos a “contratualizar” obrigações?.

É a resposta a esta questão que o accionista Estado terá que dar para que o Contrato de Concessão possa fazer sentido, e não se dizer que o crescimento do nível de exigências materiais máximo (leia-se financeiras e de horas de programação por géneros televisivos) teve como contraponto um nível de inovação e de mudança mínima.

Obrigar a concessionária de serviço público de televisão a evoluir e dar melhor resposta às necessidades sociais, será também a melhor forma de garantir a sua sobrevivência no futuro.

Aprovado na Sessão Plenária de 12 de Novembro de 2007

Manuel Coelho da Silva

(Presidente)