

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências da Comunicação, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Francisco Rui Cádima e com a co-orientação do Professor Enrique Bustamante

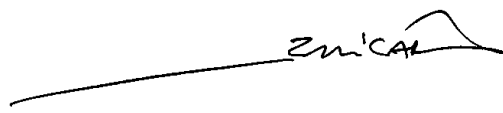
Declaro que esta dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Lisboa, 26 de Janeiro de 2009

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apresentada a provas públicas.

O orientador,



Lisboa, 26 de Janeiro de 2009

Agradecimentos

A tese que agora apresento reflecte o trabalho de investigação que empreendi com essa finalidade desde os primeiros meses de 2004, mas traduz igualmente a experiência e os conhecimentos que pude obter não só através do meu percurso académico, mas também nos cargos públicos que desempenho, quase ininterruptamente, há mais de três décadas.

Por isso, cumpre-me agradecer a todos aqueles que na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa me proporcionaram as condições para que pudesse conciliar a continuação da actividade lectiva, que não quis interromper nos últimos cinco anos, com a elaboração desta tese. Agradeço igualmente à Direcção do Grupo Parlamentar do Partido Socialista na Assembleia da República a compreensão que sempre demonstrou face à necessidade de conciliar a actividade parlamentar com a redacção deste trabalho, tal como sempre aconteceu em relação à actividade lectiva.

Ao longo dos trabalhos de investigação e redacção desta tese pude igualmente contar com a colaboração de um vasto conjunto de pessoas, a quem devo inúmeros conselhos, sugestões, informações e críticas, que se revelaram de extrema utilidade.

Entre elas, destaco os professores orientadores desta tese, Francisco Rui Cádima e Enrique Bustamante, cuja disponibilidade foi sempre total.

Agradeço igualmente o incansável apoio e o conjunto de sugestões de vários colegas e amigos, entre os quais quero referir os nomes de António Monteiro Cardoso, João Pedro Figueiredo, Pedro Jorge Braumann, Rui Assis Ferreira, bem como de Ismael Augusto e Alberto Miranda, pessoas cuja vida profissional esteve ligada à RTP. A Vasco Grácio e a Marina Dutra agradeço a ajuda na elaboração dos gráficos e dos quadros com que pretendi ilustrar esta tese.

Nas longas pesquisas a que procedi no Centro Museológico e Documental da RTP, dirigido por Pedro Jorge Braumann, e no Centro de Documentação da Assembleia da República pude sempre contar com uma ilimitada colaboração de todos os seus responsáveis e funcionários, a quem faço questão de igualmente aqui agradecer.

RESUMO

ABSTRACT

O MODELO EUROPEU DE SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO – O CASO PORTUGUÊS

THE EUROPEAN MODEL FOR TELEVISION PUBLIC SERVICE – THE PORTUGUESE CASE

Alberto Arons de Carvalho

PALAVRAS-CHAVE: serviço público de televisão, RTP, modelo de governação, financiamento, regulação

KEYWORDS: television public service, RTP, government model, financing, regulation.

O objectivo deste estudo consiste em encontrar os traços caracterizadores da especificidade portuguesa no quadro do modelo europeu de serviço público de televisão.

Em primeiro lugar, analisando as épocas marcantes no seu desenvolvimento: a sua origem, no quadro geral da evolução das comunicações, herdando apenas algumas características do operador público de radiodifusão e formando uma empresa autónoma e, ao contrário daquela, com uma maioria inicial de capitais privados; o fim do monopólio televisivo, dando origem a um regime dual, caracterizado pela coexistência entre um serviço público e operadores comerciais, que lhe colocaria novos desafios, provocados por graves problemas financeiros e por uma notória crise de legitimidade; a transição para a era digital, marcado pelo fim do oligopólio dos três operadores generalistas, pela progressiva fragmentação das audiências e pela emergência de novas

plataformas de difusão do sinal televisivo, criando ao operador de serviço público novos desafios e oportunidades.

A definição da especificidade portuguesa no modelo europeu de serviço público de televisão impõe ainda um outro ângulo de análise, decorrente do aprofundamento do estudo das políticas públicas para o sector da comunicação social, em especial dos três elementos cruciais que reflectem as opções do poder político na definição do quadro de actividade do operador de serviço público: os modelos de governação, de financiamento e de regulação.

O modelo de governação tem constituído um dos aspectos mais polémicos. A RTP tem, desde a sua fundação, um modelo governamentalizado, que não seria modificado com o início do regime democrático, mas apenas através de algumas medidas de salvaguarda da sua independência instituídas nos últimos quinze anos. A sucessão de conselhos de administração e a relação entre a mudança de maioria política e a consequente escolha de novos gestores e directores de conteúdos, que apenas recentemente não se concretizou, permitem que se refira ter existido uma *cadeia hierárquica de controlo político* iniciada no Governo, apesar da clara separação, consagrada na legislação, entre a gestão da empresa e a direcção dos conteúdos.

O modelo de financiamento do operador público apresenta especificidades. É essencialmente assegurado através de verbas previstas no Orçamento do Estado, uma vez que os montantes provenientes da exploração da publicidade, de outras receitas comerciais e da contribuição para o audiovisual atingem em conjunto valores inferiores. Antes, passaria por três fases: uma primeira, até 1991, baseado nas receitas da taxa e da publicidade; uma segunda, posterior à extinção da cobrança da taxa e ao início de actividade dos operadores privados, em que prevaleceria uma grave crise de financiamento; uma terceira, desde 2003, de consistente recuperação.

Ao contrário dos anteriores modelos, o modelo de regulação da comunicação social tem tido um percurso associado à realização, em quatro ocasiões, de acordos entre, pelo menos, os dois principais partidos. Originado pela preocupação de assegurar a independência do então vasto sector público face ao poder político, a regulação, no que tange à RTP, tem deixado de ser prioritariamente solicitada para garantir o rigor e o pluralismo informativos, progressivamente substituídos pela harmonização do direito à informação com outros direitos fundamentais.

This study tries to establish the dominant traits of the Portuguese case within the European model for television public service.

Firstly, it analysis the main stages in its development: its origin within the general evolution of communications, only inheriting some traits of public broadcasting and establishing an autonomous company with an initial majority of private capital; the end of television monopoly, spinning off into a dual system whereby a public service coexists with commercial stations, thus raising new challenges created by serious financial problems and by a visible legitimacy crisis; transition to digital, bringing the end of the three television stations' oligopoly, by the increasing market fragmentation and by the arrival of new broadcasting platforms, which brought new challenges and opportunities to the public service broadcaster.

Defining the Portuguese case within the European model for television public service requires another angle that arises from deepening the study of public policies for the media, especially three key elements that reflect political options within public broadcasting: models for governing, financing and regulation.

The model for governing has been at the center of much debate. Since its inception, RTP has been under governmental influence, something that was not changed when democracy arrived. Changes only occurred after some steps were taken in the last fifteen years to guarantee RTP's independence. The permanent changes in governing boards and the direct relationship between a change of government and a change of managers and editorial heads, a trend that only recently was interrupted, allows us to claim there has been a *hierarchical chain of political control* from the government of the day, despite a clear separation, required by law, between the management of the company and its editorial leadership.

The model for financing presents some specific aspects too. It's basically ensured by the annual state budget, due to the small amount of funds raised by the advertising income, the other commercial revenues and the public broadcasting tax. This model has known three stages: the first one, until 1991, was based in the public broadcasting tax and advertising; the second one, between the end of the public broadcasting tax and the beginning of commercial television, brought a serious financing crisis; the third one, since 2003, has been dominated by a consistent financial recovery.

Unlike the previous models, the model for media regulation has been influenced by four agreements between at least the two main political parties. Driven by the need to ensure the independence of the vast public sector regarding the political establishment, the regulator has been approached with less requests to ensure RTP's unbiased coverage, an issue progressively replaced by the need to harmonize the right for information with other fundamental rights.

Índice

Introdução	1
Parte I – As três fases do serviço público de televisão em Portugal	7
Título I – A era do monopólio	7
Capítulo I - As origens do monopólio do serviço público de televisão na Europa	7
1.A evolução tecnológica nas comunicações à distância: da radiotelegrafia à televisão	7
2.As razões do monopólio da rádio e da televisão na Europa	11
3.As diferentes experiências nacionais	16
3.1. A incontornável BBC	17
3.2. Alemanha e Áustria: a ruptura da segunda guerra mundial	22
3.3. Os monopólios governamentalizados: Itália, França, Espanha e Grécia	25
3.4. Os monopólios de representatividade social ou de diversidade linguística: Holanda, Bélgica e Suíça	32
3.5. As experiências nórdicas: Dinamarca, Suécia, Finlândia, Noruega e Islândia .	37
3.6. Os monopólios dos países comunistas do leste.....	43
3.7. A exceção luxemburguesa.....	44
4. A experiência norte-americana	45
Capítulo II - Portugal: A RTP. Um monopólio maioritariamente privado mas governamentalizado.....	49
1.Os estudos da Emissora Nacional	49
2.A opção por uma empresa de economia mista.....	53
3.A dependência do poder político	58
Título II - O fim do monopólio e a era da concorrência.....	62
Capítulo I – As diferentes experiências europeias.....	62
1. As transformações nos monopólios televisivos	62
2. As origens do fim do monopólio do serviço público	65

3. O início da televisão comercial e as suas diversas experiências.....	76
3.1. As aberturas precoces: Grã-Bretanha e Finlândia.....	77
a) Grã-Bretanha	78
b) Finlândia	82
3.2. O fim do monopólio induzido pelas novas tecnologia de difusão das emissões: Alemanha, Bélgica, Holanda e Suíça	84
a) Alemanha.....	84
b) Bélgica	91
c) Holanda.....	93
d) Suíça	95
3.3 As aberturas controladas	96
a) França	96
b) Espanha	100
3.4. As aberturas desreguladas	105
a) Itália	105
b) Grécia	110
3.5. O fim do monopólio noutros países	112
a) Escandinávia.....	112
b) Países do leste.....	118
4. O novo contexto televisivo e as diferentes respostas do serviço público	122
Capítulo II - O fim do monopólio televisivo em Portugal.....	125
1. As especificidades portuguesas.....	125
2. A origem do obstáculo constitucional.....	131
3. As primeiras tentativas de quebrar o monopólio	133
3.1 A candidatura da RTI (Rádio e Televisão Independente).....	133
3.2 O projecto de Televisão da Igreja Católica	136
4. O processo de mudança: das novas tecnologias ao aparecimento dos grupos de media.....	141

5. A evolução da opinião dos partidos sobre o monopólio televisivo	144
6. O aguardado fim do monopólio da RTP na revisão constitucional de 1989	153
7. O longo caminho até à selecção dos novos canais privados	156
8. A RTP face ao novo quadro concorrencial	162
Título III – A transição para a era digital	169
Capítulo I – O caminho europeu para a era digital.....	169
1. O novo contexto da televisão	169
2. As dimensões da era digital	171
2.1. A dimensão técnica	171
2.2. A dimensão económica	174
2.3. A dimensão política.....	178
2.4. A dimensão social	180
3.As diferentes plataformas de distribuição e a transição para o digital.....	184
3.1.O cabo	184
3.2.O satélite.....	187
3.3. A Televisão Digital Terrestre	188
3.4. A televisão móvel.....	193
3.5.A IPTV.....	197
3.6.A Internet.....	199
4. O serviço público na era digital	201
4.1. As crises de influência e de legitimidade	201
4.2. Os novos desafios do serviço público	206
4.3. As instâncias europeias e o novo rumo do serviço público.....	211
4.4. Da oferta multicanal aos novos serviços	213
4.5. Do serviço público de radiodifusão ao serviço público de ... <i>media</i>	215
Capítulo II - A era digital da televisão em Portugal	218
1.Um mercado escasso e condicionado – o contexto político e económico	218

2. As novas plataformas e o fim do oligopólio dos três operadores generalistas	223
2.1. A televisão por cabo	223
2.2. A televisão digital terrestre	234
a) O malogrado lançamento de 2001	234
b) O relançamento da Televisão Digital Terrestre (TDT)	242
2.3 As restantes plataformas: da telefonia móvel à <i>webcasting</i>	252
3. A RTP no contexto digital	258
Parte II – Os modelos de governação, financiamento e de regulação dos operadores de serviço público e a especificidade portuguesa	265
Título 1 – Os modelos de governação	265
Capítulo I – Os modelos de governação e as experiências europeias	265
1. Monopólio do Estado, monopólio do Governo?	265
2. Em cada país, o seu modelo?	267
3. A diversidade de modelos de governação	273
4. À procura de um modelo de governação ideal	277
Capítulo II – O modelo governamentalizado português	282
1. O modelo de governação até 1974 e o papel complementar da censura prévia	282
2. A continuação de um modelo governamentalizado a seguir ao 25 de Abril	287
2.1. Os preceitos constitucionais sobre a independência da RTP	289
2.2. A jurisprudência do Tribunal Constitucional	292
3. Os diferentes estatutos da história da RTP a seguir a 1974 e as normas legais relativas à salvaguarda da independência da empresa	298
4. A evolução do modelo de governação da RTP	308
5. A formação de uma cadeia hierárquica de controlo político	316
Título II – Os modelos de financiamento	325
Capítulo I - Os modelos de financiamento e as experiências europeias	325
1. As modalidades de financiamento	325

2. O financiamento pela taxa	327
3. A publicidade e as outras formas de financiamento	336
4. O financiamento e a política europeia de livre concorrência.....	338
5. O financiamento na era digital	343
Capítulo II - As três épocas do modelo de financiamento português.....	352
1.Monopólio e auto-sustentação (1957-1991)	352
a) A adopção de um financiamento misto baseado nas receitas da taxa e da publicidade	353
b) A expansão da RTP e o seu reflexo nas receitas.....	356
c) O 25 de Abril e os primeiros sinais de crise financeira.....	361
d) O início do recurso às subvenções públicas regulares	362
e) A taxa e o seu fim: da burocracia à impopularidade	368
2. A crise de financiamento (1991-2003)	377
a) A inadequação do modelo de financiamento previsto no contrato de concessão de 1993.....	380
b) O incumprimento do contrato de concessão de 1997	384
c) A redução das receitas publicitárias	389
d) O aumento dos custos do serviço público.....	391
e) A ausência de medidas de saneamento financeiro e de reestruturação da empresa	393
3. A definição de um novo modelo e a recuperação da empresa (2003-...).....	402
a) O novo modelo de financiamento de 2003	404
Título III – Os modelos de regulação	416
Capítulo I – As experiências europeias e norte-americana de regulação do audiovisual	416
1.A origem da regulação na televisão	416
2. As principais entidades reguladoras com competências na televisão	422
2.1. A FCC dos Estados Unidos da América	422

2.2. O CSA francês	423
2.3. A AGC italiana	424
2.4. O OFCOM britânico.....	425
2.5. Os <i>Landesmedienanstalten</i> alemães.....	426
3. As principais funções e características comuns das entidades reguladoras	427
4. A regulação dos operadores de serviço público de televisão.....	430
Capítulo II - A experiência portuguesa de regulação do serviço público de televisão.....	434
1. A origem da regulação na televisão	435
2. A experiência atípica do Conselho de Imprensa.....	436
3. A Constituição de 1976 e a regulação da comunicação social	439
4. Os conselhos de informação para a RTP, RDP, ANOP e Imprensa Estatizada (1977-1984).....	442
4.1. A Lei 78/77, que instituiu os conselhos de informação	442
4.2. A composição e a actividade do Conselho de Informação para a RTP.....	444
5. O Conselho de Comunicação Social (1984-1990).....	449
5.1. A revisão constitucional de 1982 e a lei n.º 23/83	449
5.2. A actividade do Conselho de Comunicação Social.....	454
6. A Alta Autoridade para a Comunicação Social (1990-2006)	458
6.1. A revisão constitucional de 1989 e as leis n.ºs 15/90 e 43/98.....	458
6.2. A actividade da Alta Autoridade para a Comunicação Social	464
7. A Entidade Reguladora para a Comunicação Social (desde 2006).....	469
7.1. A revisão constitucional de 2004 e a Lei n.º 53/2005.....	469
7.2. A Lei n.º 53/2005	475
7.3. A actividade da ERC.....	480
8. A regulação específica do operador de serviço público: do acompanhamento parlamentar ao Tribunal de Contas	484
8.1. O acompanhamento parlamentar	486
8.2. O Conselho de Opinião	486

8.3. O provedor do telespectador	487
8.4. A fiscalização no plano financeiro. A IGF e o Tribunal de Contas	489
8.5. A auditoria externa anual	491
Conclusões.....	494
Anexos.....	520
Bibliografia e fontes	540

Siglas e abreviaturas

AACS – Alta Autoridade para a Comunicação Social
 ACT - Associação das Televisões Comerciais Europeias
 ANIM - Arquivo Nacional das Imagens em Movimento
 AOS - Arquivo Oliveira Salazar
 APAP – Associação Portuguesa das Agências de Publicidade
 APIT - Associação dos Produtores Independentes de Televisão
 AR – Assembleia da República
 ASEF - Acordo de Saneamento Económico-Financeiro
 CC – Contrato de concessão
 CCS - Conselho de Comunicação Social
 CERC – Comissão Eventual para a Revisão Constitucional
 Cl. - cláusula
 CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
 COM - Comissão Europeia
 CRFT - Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão
 CSA - Conseil Supérieur de L’Audiovisuel
 DAC – Diário da Assembleia Constituinte
 DAR – Diário da Assembleia da República
 Desp. - Despacho
 DL – Decreto-lei
 DG – Diário do Governo
 DAC – Diário da Assembleia Constituinte
 DR – Diário da República
 DS – Diário das Sessões
 CRFT – Comissão de Reflexão sobre o Futuro da Televisão

EBU-UER - União Europeia de Radiodifusão
EN - Emissora Nacional
EPG - Guia Electrónico de Programação
EPRA - European Platform of Regulatory Authorities
ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social
FCC - Federal Communications Commission
GMCS – Gabinete para os Meios de Comunicação Social
ICAM – Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
ICP – Instituto das Comunicações de Portugal
ICS – Instituto da Comunicação Social
IGF - Inspeção-Geral de Finanças
IPTV - Internet Protocol Television
MES – Ministério do Equipamento Social
MFA – Movimento das Forças Armadas
Min. – Ministro
NUTS- Nomenclaturas de Unidades Territoriais para fins estatísticos
OE – Orçamento do Estado
OEA - Observatório Europeu do Audiovisual
PTDP - Plataforma de Televisão Digital Portuguesa
Resol. - Resolução
S - Série
SE - Secretário de Estado
supl.- suplemento
TDP - Teledifusora de Portugal
TDT – Televisão Digital Terrestre