

Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

Universidades Lusíada

Gaspar, Jorge, 1941-

O Estado e o serviço público de televisão : análise crítica

<http://hdl.handle.net/11067/5044>

<https://doi.org/10.34628/tjvq-bs23>

Metadados

Data de Publicação	1995
Palavras Chave	Televisão pública
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, n. 03 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T18:13:31Z com informação proveniente do Repositório

JORGE GASPAR (*)

O ESTADO E O SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO

(ANÁLISE CRÍTICA) (**)

SUMÁRIO:

- I. Introdução
 - II. O serviço público e a televisão
 - III. O exercício da actividade de televisão
 - IV. O serviço público de televisão
 - V. Conclusão
- Bibliografia.

I. Introdução

1. A questão do serviço público de televisão embarca num navio levado por uma vaga de contornos pouco definidos e de águas muito turvas.

A incessante tensão dialéctica que hoje se faz sentir entre «o que é público e o que é privado», faz com que o Estado se (auto) invista no papel de árbitro e de elemento apaziguador das várias tendências sociais e económicas que afincadamente desesperam por um lugar ao sol.

Mas se o Estado é um árbitro, ele é também um jogador. E sendo um jogador, ele é um sujeito activo na trama social, munido de um impressionante potencial técnico-organizativo e amparado por uma bem urdida teia legal-regulamentar que lhe permite definir as regras de um jogo no qual também participa.

(*) Assistente estagiário da Universidade Lusfada e da Universidade Internacional

(**) Relatório da disciplina de Direito do Audiovisual, no âmbito do Curso de Pós-Graduação (1993/94), em Direito da Comunicação (Instituto Jurídico da Comunicação da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra).

2. O serviço público de televisão é um bom exemplo da angustiante crise estrutural que assola o Estado. À procura da sua adequada posição relativa no agregado de fluídos sociais que enformam todas as nossas vidas e actividades, o Estado não hesita — numa análise subjectiva, compreensivelmente, porque, queiramos ou não, o Estado «são homens» — em tentar guardar para si a mais apetecida maçã do pomar, a qual vai repartindo de acordo com os seus apetites conjunturais.

Um bom Estado é contemporaneamente indispensável. Uma boa televisão é actualmente imprescindível. Um bom Estado e uma boa televisão seriam ouro sobre azul. Para almejarmos a um bom Estado e a uma boa televisão, temos duas vias possíveis: uma boa televisão de um bom Estado; um bom Estado com uma boa televisão. Isto é, o Estado — todos nós — pode ser juridicamente titular de um canal televisivo. Mas também pode não o ser. O importante é que a prossecução de um serviço público de televisão não seja olvidada, e neste ponto tem, indubitavelmente, o Estado um desempenho fundamental: garantir esse serviço público em moldes ética e socialmente justos. A opção está ainda por tomar.

II. O serviço público e a televisão

1. Estruturando a sociedade numa perspectiva horizontal, o Estado é um sujeito tão importante como os demais. Ele deve participar no diálogo social da mesma forma que todas as pessoas e, abstractamente, na mesma medida. Se cortarmos o tecido social verticalmente — mas não de acordo com um critério hierárquico — a nossa análise terá de sofrer uma inflexão. De facto, o Estado, enquanto representante de uma sociedade politicamente organizada, tem deveres para com os cidadãos e deve utilizar todos os meios ao seu alcance para os cumprir e para satisfazer os legítimos anseios de quem, afinal, o constitui. Nos dias e nos tempos que hoje vivemos, a televisão é precisamente um preciosíssimo meio que o Estado tem para satisfazer as necessidades do povo que dele faz parte integrante. Bem as satisfazendo, bem o Estado se auto-realiza.

2. O serviço público deve ser encarado como uma prestação estadual específica destinada a promover o bem-estar económico, social e cultural de todos que a ele tenham acesso.

Sendo o Estado, na feliz e oportuna expressão do Prof. MARCELLO CAETANO, uma «empresa gigantesca», a televisão não pode deixar de ser encarada como um utensílio — prodigioso quando correctamente manuseado — de produção de «serviços públicos», que são os bens que o Estado deve produzir e colocar no mercado social. Nesta perspectiva, se tivéssemos de mediatizar a noção de Estado, teríamos de dizer que ele é uma «gigantesca empresa pública» destinada à produção de serviços públicos por todos os meios de que possa dispor. Assim, e se colocarmos o acento tónico na objectividade do serviço e não na subjectividade do meio, talvez seja mais correcto falar em serviço público (prestado) pela televisão, ao invés de nos reportarmos à noção genérica e corrente de serviço público de televisão.

III. O exercício da actividade de televisão

1. É inquestionável ser o exercício da actividade de televisão de relevante interesse público. E se ao Estado compete perseguir a realização do interesse público, ao Estado competirá, ao menos, regulamentar esse exercício de molde a que ele possa efectivamente contribuir para essa realização.

O art. 3.º, n.º 1, da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro (que, por comodidade, passaremos a designar por Lei da Televisão) diz que «a actividade de televisão pode ser exercida por operadores públicos e privados, nos termos da Constituição e da presente lei». Isto vale por dizer que a perseguição do interesse público — nos domínios da televisão — pode ser empreendida por operadores públicos mas também por operadores privados, não sendo a estes legítima a esquivia ao respeito pelas normas e pelos padrões que pautam o exercício da actividade de televisão. Concluindo por ora, também os operadores privados, por imposição legal, perseguem a realização do interesse público.

Visto o que supra ficou exposto, os fins da televisão — a que se refere o art. 6.º da Lei da Televisão — são-no tanto para os operadores públicos como para os operadores privados. Resultado desta leitura legal, é o facto de os operadores privados de televisão terem como fim genérico, por exemplo, «contribuir para a formação de uma consciência crítica, estimulando a criatividade e a livre expressão do pensamento», e como fim específico, por exemplo, «contribuir para o esclarecimento, a formação e participação cívica e política da população».

2. Neste momento da brevíssima análise do exercício da actividade de televisão, deveremos introduzir um novo dado que funcionará como reagente catalizador de futuras afirmações. Não descurando o valor absoluto do que acabámos de afirmar, não é menos verdade que os operadores privados de televisão têm um carácter iminentemente comercial e objectivos de índole especulativa-lucrativa. Este é um elemento determinante.

Como medida preventiva para fazer face a eventuais tendências monopolistas «internas» — pois apenas caberiam dentro dos operadores privados de televisão — a Lei da Televisão — art. 9.º, n.º 2 — optou por fazer aplicar o já noutros âmbitos utilizado «princípio da disseminação do capital», tentando garantir a efectiva componente pública do exercício privado da actividade de televisão (o mesmo se extrai do disposto no n.º 5 do mesmo artigo).

3. Exposto o que ficou, haverá que dizer que os operadores privados devem conciliar as duas vertentes da sua actividade — a pública, por imposição legal, e a privada, por inerência de estatuto — devendo, para o efeito, ser «a priori» auxiliados pelo Estado. Explicamos: enquanto definidor das regras, o Estado deve, claramente, especificar o que pretende dos referidos operadores privados, designadamente, aquilo que de «público» deles pretende. E «a priori», porque uma sua intervenção posterior ao início do exercício privado da actividade de televisão provocaria disfunções ao nível da sua vertente pública, para além de causar concomitantes desequilíbrios na sua vertente privada, com tudo o que daí adviria, conseqüentemente, para o próprio cerne de exercício privado da actividade de televisão enquanto realidade objectivamente analisável.

4. Vimos que os operadores privados têm um carácter e um comportamento essencialmente comerciais, facto este que não neutraliza a sua vertente pública. E, bem vistas as coisas, esta vertente pública há-de caber no conceito amplo de «serviço público», na exacta medida em que também contribui para o bem-estar económico, social e cultural de todos. Analisar a prestação deste serviço público sob uma perspectiva qualitativa é uma questão diferente, mas por ora havemos de dizer que ela igualmente se coloca quando fazemos incidir a nossa análise sobre os operadores públicos.

5. Vejamos o disposto no art. 11.º da Lei da Televisão. Esta norma define os factores que devem ser tidos em conta para efeitos de atribuição

de licença para o exercício da actividade de televisão por operadores privados (cfr. art. 3.º, n.º 3, do mesmo diploma). Para além do disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 — conteúdos dispositivos que reputamos de menor interesse para a questão que nos prende — um dos factores a ter em conta é o «tempo de emissão destinado à produção própria, nacional e europeia» — al. *c)* do n.º 1. Estabelecendo o que ficou definido como um dos factores a ter em conta para a atribuição da licença, o Estado pretende — e bem! — incentivar as produções que de mais perto tocam, não só o próprio operador privado, como também todos nós. E ao fazê-lo, pretenderá o Estado que os operadores privados possam funcionar, em certa medida, como entes potenciadores das qualidades individuais de cada um e também como pólos aglutinadores de tendências culturais diversificadas mas unidas por aquilo que se tem dito ser um ramo civilizacional comum.

A alínea *d)* do n.º 1 estabelece um outro factor a ter em conta para efeitos de atribuição da referida licença: a «capacidade do candidato para satisfazer a diversidade de interesses do público». Pensamos ser este um factor susceptível de ser legitimamente alvo de uma interpretação «extrapoladora». Destinando-se as transmissões televisivas ao público — cfr. art. 1.º, n.º 2, da Lei da Televisão — este caracteriza-se por ser uma única massa de sujeitos individuais não directamente determinados nem determináveis. Isto vale por dizer que «público» são todos os indivíduos que no dia A, à hora B, estão a receber a transmissão televisiva C. Acrescentamos ainda: que a estejam a receber, independentemente de esta satisfazer ou não os seus específicos desejos individuais. E esta é que é a temática levantada pela citada alínea *d)*: o candidato a operador privado de televisão deve estar apto a satisfazer o interesse individual e específico de cada um dos sujeitos que constituem o público, de forma a que quando de facto e de direito o seja — operador privado de televisão — efectivamente o satisfaça. Este julgamos ser o sentido útil daquele preceito legal, que reveste, assim, um carácter publicizante do exercício privado de televisão.

IV. O serviço público da televisão

1. O art. 3.º, n.º 5, da Lei da Televisão, afirma que «o serviço público de televisão é prestado por operador de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos», acrescentando o n.º 1 do art. 5.º, da mesma lei, que «pela presente lei é atribuída a concessão do serviço público de televisão, pelo

prazo de 15 anos, renovável por igual período, à Radiotelevisão Portuguesa, EP...» — cfr., igualmente, art. 3.º, n.º 2, do mesmo diploma. Devemos adiantar já que a Radiotelevisão Portuguesa, EP, foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, passando a designar-se Radiotelevisão Portuguesa, SA (RTP, SA) — Lei n.º 21/92, de 14 de Agosto. Que dizer por ora?

2. Não duvidamos da existência de um espírito lógico-racional na evolução legislativa nestes domínios. Prevê-se «a existência e o funcionamento de um serviço público de televisão (cfr. art. 38.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa — CRP), em regime de concessão» — art. 3.º, n.º 2, da Lei da Televisão — coincidindo essa previsão com o (prévio) conhecimento, por parte do legislador, da entidade a quem esse serviço público haveria de ser concedido — art. 5.º, n.º 1.

Antecipando a futura transformação da Radiotelevisão, EP, a lei expressa, no entanto, as suas dúvidas existenciais quanto à natureza jurídica do ente que àquela há-de suceder, abrindo — no art. 3.º, n.º 5 — a possibilidade de este vir a ser uma sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos (o que significa uma relativa abertura ao capital privado no seio do serviço público de televisão — vd., a este propósito, a posição do Prof. GOMES CANOTILHO e do Dr. VITAL MOREIRA).

3. O que afirmámos vale por dizer que em Setembro de 1990 o legislador admitiu, em tese, a possibilidade de capitais privados virem a intervir na prestação do serviço público de televisão, bem como na gestão do ente que o haveria de prestar. Isto é, o legislador admitiu a possibilidade de vir a transformar a Radiotelevisão Portuguesa, EP, numa sociedade anónima de capitais maioritariamente públicos! Mas não foi isso o que sucedeu, pois, como vimos, a Radiotelevisão Portuguesa, EP, foi transformada em sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

O art. 2.º, n.º 2, da Lei n.º 21/92, afirma que «a RTP, SA, sucede à empresa pública RTP, EP, e continua a personalidade jurídica desta, assumindo a universalidade do seu património, dos seus direitos e das suas obrigações, nomeadamente a concessão do serviço público de televisão atribuída nos termos do art. 5.º da Lei n.º 58/90, de 7 de Setembro.» A RTP, SA, é, agora, a concessionária do serviço público de televisão. De acordo com a redacção do n.º 1 do art. 4.º da mesma lei, «os termos da concessão do serviço público de televisão... serão definidos no contrato de concessão

a celebrar com o Estado». Do cotejo das supra citadas normas da Lei da Televisão, com as agora vistas da Lei n.º 21/92, podemos concluir que o Estado dá, baralha e volta a dar! Vejamos.

4. O «espírito lógico-racional na evolução legislativa» de que há pouco falávamos, acaba por perder clareza e linearidade numa mal ocultada intenção de manutenção do «status quo» vigente aquando do início dessa evolução. A mera transformação do tipo de gestão do ente prestador do serviço público de televisão é manifestamente insuficiente para conferir a esta exigência constitucional uma dignidade consentânea com os objectivos que presidiram à sua proclamação. E isto é tanto mais verdade, quanto essa alteração de gestão mostra à saciedade que aquilo que realmente é pretendido é assumir claramente a concorrência com os operadores privados de televisão, numa óptica estritamente especulativa-comercial.

5. Se por um lado, o Estado atribui o serviço público de televisão à RTP, SA, por outro lado, ele prepara a empresa para o cada vez mais feroz e virulento mercado publicitário-televisivo, acabando este por inviabilizar aquilo que verdadeiramente deveria ser um serviço público de televisão. E este pensamos ser um dos busílis da questão: é que, como já tivémos oportunidade de aflorar, não somos contra uma televisão do Estado — seja ela empresa pública ou sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos — que concorra com os operadores privados de televisão. O que propugnamos é que essa «batalha da concorrência» deve ser travada com as «armas» decorrentes das próprias obrigações inerentes ao serviço público, isto é, tanto e só pela qualidade, devendo esta ser encarada como meio indispensável na procura da prosperidade cultural e intelectual do público. Esta sim, é a forma sã de assumir a concorrência.

6. O capital social da RTP, SA, «está integralmente realizado pelo Estado» — art. 5.º, n.º 1, dos Estatutos da RTP, SA. A assembleia geral da RTP, SA, «é formada pelos accionistas com direito de voto» — art. 8.º, n.º 1, dos Estatutos da RTP, SA. Cabe à assembleia geral da RTP, SA, «eleger os membros do conselho de administração» — art. 9.º, al. a), dos Estatutos da RTP, SA. Compete ao conselho de administração «gerir os negócios sociais e praticar todos os actos relativos ao objecto social que não caibam na competência atribuída a outros órgãos da sociedade» — art. 13.º, n.º 1, al. a), dos Estatutos da RTP, SA. É este o quadro estatutário-legal-normativo dentro do qual se pauta a conduta da RTP, SA. O resultado

líquido da interpretação conjunta destas normas e da agregação uniformizante do sentido relativo de cada uma delas, leva a concluir, perdoe-se-nos a expressão, estarmos perante uma «pescadinha de rabo na boca»: o Estado desemboca no Estado; a abertura estatal redundante no alargamento e na complexização tentacular do polvo do Estado.

7. Estreitando casuísticamente o ângulo das nossas considerações a este propósito, podemos constatar que no caso da concessão do serviço público de televisão à RTP, SA, o Estado celebrou um «negócio consigo mesmo», pois contratou enquanto garante constitucional-institucional da existência e funcionamento de um serviço público de televisão — art. 38.º, n.º 5, da CRP — e também enquanto ente a favor do qual é concedida a protecção desse serviço.

8. Este tipo de comportamento estatal é prejudicial a dois grandes níveis, no seio dos quais as respectivas consequências se reflectem e interagem: primeiro, e como tivémos já oportunidade de adiantar, esta cirurgia técnico-legal realizada pelo Estado para (tentar) fazer descomprimir e formalmente empalidecer a sua atitude de confronto directo com os operadores privados de televisão, sobrecarrega o mercado publicitário, provocando atrasos no normal desenvolvimento da iniciativa privada e dificultando a concretização das suas legítimas aspirações; segundo, essa atitude leva o Estado a olvidar as suas obrigações jurídico-constitucionais de realmente garantir a existência e o funcionamento de um serviço público de televisão (que, do ponto de vista objectivo-material, entendemos não existir).

9. O próprio legislador reconhece validade a esta nossa ideia. O art. 3.º, n.º 1, dos estatutos da RTP, SA, diz que esta sociedade «tem por objecto o exercício da actividade de televisão nos domínios da emissão e produção de programas, bem como a prestação, em regime de concessão, do serviço público de televisão». Isto é, a prestação do serviço público de televisão é estatutariamente encarada como uma actividade secundária da RTP, SA, sendo perspectivada de uma forma acessória relativamente ao «exercício da actividade de televisão nos domínios da emissão e produção de programas». Ora, se é assim, bem poderia o Estado ter contratado a concessão do serviço público de televisão com um operador privado!

V. Conclusão

1. Da forma como é perspectivado pela Lei da Televisão, o exercício da actividade de televisão deve ser encarado por todos os operadores, públicos e privados, como de relevante interesse público. Assim sendo, a nenhum dos operadores é lícito o exercício da referida actividade que não se coadune com a prossecução do interesse público.

2. No entanto, e até por imperativos constitucionais, o Estado tem responsabilidades acrescidas: ele deve garantir a existência e o funcionamento de um serviço público de televisão na verdadeira acepção do termo, e não de uma qualquer forma estéril e travestida.

Tendo sido atribuída a concessão do serviço público de televisão à RTP, SA, deveria esta vislumbrar naquele o critério norteador das suas atitudes e reflexos comportamentais, ao invés de, ilegitimamente, forçar a entrada no jogo concorrencial entre operadores de televisão, agravando (se não provocando) as dificuldades do mercado publicitário: «o mercado é pequeno, as regras do jogo são esquecidas e os excessos aí estão» — JOÃO SOARES LOURO, «Expresso», 94/06/10.

3. Voltando um pouco atrás, julgamos ser indiscutível o facto de a lei consagrar uma vertente pública no exercício privado da actividade de televisão. Esta consagração deveria funcionar como factor estimulante da prestação de um verdadeiro serviço público por parte do Estado, e não como elemento desacelerador dos níveis de exigibilidade deste. Um outro factor que favorece a efectiva não prestação de um serviço público de televisão — «... o que interessa... é o futuro da RTP, empresa em grande parte paga pelo dinheiro dos contribuintes (ou seja, de todos nós) para assegurar um serviço público que lhe é imposto por lei e por contrato com o Estado, e que, manifestamente, não tem sido adequadamente cumprido», SEBASTIÃO LIMA REGO, «Expresso», 94/06/10 — é a inexistência de verdadeiras sanções aplicáveis à concessionária do serviço público de televisão quando incumprisse aquilo a que está obrigada como tal. O próprio art. 4.º, da Lei n.º 15/90, de 30 de Junho — diploma que define as atribuições, as competências, a organização e o funcionamento da Alta Autoridade para a Comunicação Social — não engloba nenhuma alínea que se reporte directamente ao serviço público de televisão, não exercendo, assim, tal Alta Autoridade uma vigilância clara, expressa, forte e inequívoca sobre o res-

peito, por parte da RTP, SA, do disposto no art. 4.º, da Lei n.º 21/92, nomeadamente, no que concerne a realidades objectivas menos susceptíveis de serem sujeitas a controlo.

4. Todos estes desencontros entre a realidade factual e a realidade legislativamente virtual, decorrem da assoladora crise estrutural pela qual passa o Estado contemporâneo. A abertura à iniciativa privada — socialmente imposta pelas vivências quotidianas directamente apreensíveis — vê tolhida grande parte da sua amplitude na tradicional inércia do sujeito activo que pretende parceiros para jogar, mas que não descarta a oportunidade de, aprioristicamente, (tentar) tomar debaixo de si o controlo da situação. Só quando o Estado encontrar a sua posição relativa no seio de uma sociedade da qual necessariamente também faz parte, é que poderá libertar-se dessas oportunistas tentações para, então, se dedicar àquilo que verdadeiramente é a sua essência: prestar...

Bibliografia

- CAETANO, Marcello, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Tomo I, 6.ª edição, Almedina, Coimbra, 1989.
- CANOTILHO, Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.ª edição, Coimbra Editora, 1993.
- FERREIRA, Assis, *Sumários desenvolvidos, Curso de Direito do Audiovisual*, Instituto Jurídico da Comunicação, 1994.
- MENDES, Marques, *Rádio e Televisão como serviço público*, comunicação no Congresso Internacional «Comunicação e Defesa do Consumidor», Coimbra, 1993.
- SOUSA, Nuno e, *A Liberdade de Imprensa*, Coimbra, 1984.