

Capítulo 1 – Serviço público de televisão na Europa: o princípio do fim ou um novo começo no século XXI?

Karol Jakubowicz

Nas últimas décadas, nem um só mês passou sem que tenham surgido, num ou noutra país, uma grande reportagem, um livro, uma conferência ou um estudo acerca do serviço público de televisão (SPT). Ouvimos constantemente que novas leis são adoptadas ou que se sucedem lançamentos de reformas das organizações de SPT em determinado local. Tudo isto atesta a importância desta instituição de radiodifusão.

Contudo, tal pode ser interpretado como sendo uma evidência da sensibilidade e da vulnerabilidade do conceito do serviço público de radiodifusão, que está permanentemente em mutação, necessitando de constantes reajustamento, redefinição, reafirmação da sua legitimidade e adaptação a um novo contexto.

A Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu referiu que o SPT é

“uma das instituições sociopolíticas e de *media* chave desenvolvidas pelas democracias da Europa Ocidental no século XX” e que debatê-lo é, na realidade, discutir “acerca dos fundamentos filosóficos, ideológicos e culturais da sociedade e acerca do papel do Estado e do sector público em ir de encontro às necessidades dos indivíduos e da sociedade como um todo” (“Public service broadcasting”, 2004).

Por outras palavras, quando consideramos o modelo futuro do SPT, estamos na realidade a falar no tipo de sociedade em que queremos viver. A referida assembleia chamou os estados membros de modo a se “definir um enquadramento apropriado para o funcionamento do serviço público de radiodifusão bem como a sua adaptação e modernização de forma a satisfazer as necessidades do público e os requisitos da era

digital” (“Recomendação 1641”, 2004), criando condições para que o SPT continue a servir o público e a cidadania política e cultural.

1.1 – O SPT no contexto de abordagens de conflito e diferentes sistemas de media

Deste modo, a Assembleia Parlamentar assumiu o compromisso de optar por uma das três formas de olhar para o serviço público de televisão de hoje, representadas por três distintos grupos de contendores:

- i) *neoliberais* – do seu ponto de vista, não é necessária uma intervenção pública no mercado dos *media*. Este providenciará conteúdos com procura e, por isso, o SPT deverá ser desmantelado;
- ii) *liberalismo com face humana* – na sua maneira de ver, o mercado deve ser predominante, mas, uma vez que este não satisfaz todas as necessidades, dever-se-á manter alguma forma de provisão de serviço público. O modo exacto dessa provisão é matéria de disputa neste campo.

De acordo com alguns, o SPT deverá manter-se como um nicho de radiodifusão para contornar falhas de mercado; esta abordagem é representada pelo sector privado, que recolheu cerca de trinta queixas e transmitiu-as à Comissão Europeia, colocando em questão qualquer novo desenvolvimento que vá para além do tipo de SPT dos anos 60, ou seja, aceitando apenas os modelos do passado e os irrelevantes da actualidade.

Para outros, o tempo do SPT enquanto instituição separada acabou e este deverá ser substituído pelo “financiamento contestável do serviço público”, ou seja, por um sistema no qual as diferentes organizações comerciais (ou de SPT, em casos excepcionais) concorram pelo dinheiro público, de modo a produzirem e

transmitirem “conteúdo SPT” (discutiremos abaixo esta ideia com maiores detalhes);

- iii) *apoiantes do SPT* – vêem este serviço como um elemento vital da sociedade e querem preservá-lo e modernizá-lo.

As perspectivas para a sobrevivência e a modernização do SPT devem ser abordadas nos termos da evolução da política dos *media*. Depois de McQuail (2000: 208-209), podemos listar três fases de política de desenvolvimento dos *media* (ou, de modo mais abrangente, da comunicação) nos países ocidentais desenvolvidos:

- i) a da *política de média emergente*, que durou desde o final do século XIX até aos anos 20 do século seguinte e cujos principais objectivos passavam pela protecção dos interesses estratégicos do Governo e da nação e pela promoção do desenvolvimento industrial e económico dos novos sistemas de comunicação;
- ii) a do *serviço público*, que atingiu o seu apogeu nos anos 70 e na qual se procurava alcançar objectivos culturais e sociais (principalmente em radiodifusão) e proporcionar o “bem-estar da comunicação”, assegurando-se também a responsabilidade social da imprensa escrita e limitando-se o poder de monopólio dos donos dos *media*. Elevar à condição de principais objectivos a protecção do interesse público e o aperfeiçoamento da democracia significou, em termos práticos, proteger a independência dos *media*, garantindo a sua diversidade política e social, bem como a sua responsabilidade para com a sociedade e os utilizadores. Nesta fase, a intervenção do Estado no sistema dos *media* era vista como justificada e necessária para se atingirem os objectivos culturais e sociais da política dos meios de comunicação social. Entre estes, contribuindo para o desenvolvimento democrático, estão a limitação do monopólio privado e o encorajamento da concorrência, o controlo e a regulação de padrões nas questões que são importantes para a sociedade, as concessões para os *media* que servem propósitos democráticos – retendo ou apoiando o serviço público de radiodifusão – e o encorajamento do profissionalismo, da

responsabilidade do público e de novos usos para os órgãos de comunicação, que visam alvos políticos e educacionais;

iii) a do *novo paradigma*, no qual se dá a introdução da internacionalização, da digitalização e da convergência, e que é mais orientado para fins económicos do que para o bem-estar sociopolítico. Concentra-se, em primeiro lugar, em assuntos como a continuação da concorrência comercial, a inovação tecnológica, a abertura e a transparência da posse e do controlo, o máximo acesso para todos e a escolha para os consumidores. Esta fase é marcada pela desregulação e pela retirada de tantas restrições ao funcionamento do mercado dos *media* quanto possível. Isto foi acompanhado por uma revisão da política de comunicações, dando origem a um novo modelo regulatório, baseado no reconhecimento das limitações do Governo e das políticas exercidas, enquanto se promove a concorrência e a auto-regulação. As razões que motivavam o acesso à qualidade dos *media* tinham menos que ver com noções de cultura e de participação e mais com oportunidades individuais e necessidade de satisfação. Os mecanismos das forças do mercado estavam em alta em termos de confiança.

O “novo paradigma” não promove, certamente, o SPT; em vez disso, favorece os neoliberais e o “liberalismo de rosto humano”.

Em consequência, o Parlamento Europeu e os apoiantes do SPT estão a tentar opor-se a uma mudança na evolução da política dos *media*, cenário que não é favorável ao serviço público de radiodifusão. A sobrevivência futura e o desenvolvimento do SPT constituem, por conseguinte, uma questão essencialmente de meios mais gerais e de política pública. Para abordar este assunto, devemos começar por olhar para o modo como a política dos meios de comunicação se tem desenvolvido e tem afectado o crescimento do SPT.

Existem várias maneiras de classificar os *media* e os sistemas de SPT. Neste âmbito, em 1988, o CSA Francês publicou um estudo desenvolvido em cinco países da Europa Ocidental, tendo distinguido dois modelos principais:

- i) o “anglo-saxónico” (Reino Unido e Alemanha) – existe uma considerável independência dos agentes do SPT, que têm fundos suficientes e, portanto, não se regista competição directa entre os agentes comerciais. Isto permitiu a retenção de factores distintivos e constituiu o ponto de referência no panorama da radiodifusão;
- ii) o “latino” (França, Itália e Espanha) – os SPT têm estado há muito tempo sob a tutela política e o seu financiamento nos países abrangidos por este modelo tem-se mostrado insuficiente, o que resultou numa permanente destabilização do sector público assim que se deu o aparecimento da radiodifusão comercial. “O insuficiente financiamento crónico do sector público tornou-o [nestes três países] numa tutela do Estado” (“La télévision publique en Europe”, 1988).

Contudo, se olharmos mais atentamente, descobrimos que a questão é um pouco mais complicada do que isto.

Historicamente falando, conseguimos distinguir três vagas de modelos de desenvolvimento de SPT:

- i) o paternalista – levado a cabo no Reino Unido, onde o objectivo do SPT passava pelo “desenvolvimento da maioria de forma desejável para a minoria” (Williams, 1968: 117);
- ii) o democratizante-emancipatório – presente, nos anos 60 e 70, noutros países da Europa Ocidental, numa altura em que já não era sustentável o controlo do monopólio dos operadores por parte do Estado (Governo);
- iii) o sistémico – utilizado na Alemanha Ocidental (após a Segunda Guerra Mundial), em Espanha, em Portugal e na Grécia (nos anos 70) e na Europa Central e de Leste (após 1989) e constituía uma parcela de uma mudança política mais abrangente.

Uma vez estabelecidos, o SPT e as suas operações foram influenciados decisivamente pela situação social e política e pelo sistema de *media* existente em cada país. Nas análises que fizeram a estes sistemas, Hallin e Mancini (2004) usam o termo

“paralelismo político”, embora também possamos falar de “paralelismo sistémico” – significando que os meios de comunicação social são moldados pelos acontecimentos sociopolíticos e culturais verificados nas nações em que operam, influências que incluem o nível de conflito social actual ou potencial e o grau de consolidação da democracia.

Hallin e Mancini (2004) identificam três sistemas principais, conforme mostra o quadro 1.1.

Quadro 1.1. Os três sistemas: principais características políticas e do sistema dos *media*.

	Modelo pluralista polarizado	Modelo democrático corporativista	Modelo liberal
Sistema político			
Historial político: conflito vs. consenso	Democratização tardia, pluralismo polarizado	Democratização consolidada; pluralismo moderado	Democratização consolidada; pluralismo moderado
Consenso ou governo maioritário	Ambos	Consenso predominante	Maioria predominante
Individualismo vs. pluralismo organizado	Pluralismo organizado	Organizado; corporativismo democrático	Representação individual
Papel do Estado	Dirigismo	Forte bem-estar social	Liberalismo
Autoridade legal racional	Fraco; clientelismo	Forte	Forte
Sistema dos <i>media</i>			
Paralelismo político	Alto. Política sobrepõe-se à radiodifusão	Pluralismo externo, política na radiodifusão com autonomia substancial	Pluralismo interno (externo no Reino Unido); radiodifusão com gestão profissional; formalmente um sistema autónomo
Profissionalização	Fraco	Forte	Forte
Papel do Estado nos <i>Media</i>	Forte	Forte, mas a liberdade dos <i>media</i> protegida	Dominada pelo mercado (mas forte no Reino Unido e Irlanda)

(Adaptado de Hallin e Mancini, 2004: 67-68)

A forte influência do desenvolvimento democrático no sistema dos *media* pode, porventura, sugerir uma forte correlação entre os sistemas particulares e as três “ondas de democratização” identificadas por Huntington (1995).¹

Contudo, enquanto nos países incluídos na primeira vaga de Huntington, o SPT foi introduzido em linha com o modelo paternalista, mais tarde não haveria interdependências claras. O modelo democrático e emancipatório assumiu-se como o mais forte antes da terceira vaga de democratização e durante a mesma, mas, inicialmente, emergiu nos países de primeira vaga que já apresentavam características de procedimentos democráticos. Em determinadas nações, seguiu-se a referida introdução inicial do SPT (em linha com o modelo paternalista), o que enfatiza a ideia de que um país pode, efectivamente, com o tempo, ver ser-lhe aplicado mais do que um modelo. Estou convicto de que este tem sido o caso de Portugal, dadas as recentes mudanças orientadas pela sociedade civil no modelo de SPT.

O modelo sistémico tem sido mais saliente nos países da terceira vaga (o que não quer dizer que o SPT esteja agora presente em todos eles), mas era igualmente evidente noutros, nos quais – como é o caso da Alemanha – a democratização foi seguida pelo retorno à regra do totalitarismo/autoritarismo. Só o subsequente colapso destes regimes permitiu trilhar o caminho que levou à transformação dos *media* do Estado em meios de serviço público. Dependendo da força que a tradição democrática tem num determinado país ou do caminho da consolidação democrática, o SPT, nalguns casos (por exemplo, no da Alemanha), apesar de ter produzido um modelo tipicamente pluralista, pode também conduzir a um modelo democrático-corporativista.

As correlações simples são igualmente ilusórias no caso de vagas de democratização e de sistemas dos *media* como os classificados por Hallin e Mancini (2004). É verdade que o sistema liberal se encontra exclusivamente nalguns países da primeira vaga (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Irlanda). Contudo, alguns que pertencem a

¹ – Os anos 1828-1926, durante os quais se assistiu à democratização da Austrália, do Canadá, da Finlândia, da Islândia, da Nova Zelândia, da Suécia, dos EUA, da Suíça, do Reino Unido, da Áustria, da Bélgica, da Dinamarca, da França, da Holanda ou da Noruega (assim como de outros países, que, contudo, reverteram para regimes não democráticos);

– Os anos 1943-1964, quando a ocupação aliada ajudou a impor a democracia em vários países (Alemanha, Japão, Itália, Coreia do Sul), enquanto outros (Grécia, Turquia, Brasil, Argentina, Peru, Equador, Venezuela e Colômbia) avançavam para a democracia, sendo que, nesta altura, também os primórdios da descolonização promoveram o processo;

– Os anos após 1974, período durante o qual a queda do regime da União Soviética e a fase final da descolonização se assumiram como os principais impulsionadores do processo.

esse lote (Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Noruega, Suíça etc.) desenvolveram o modelo democrático-corporativista, devido, obviamente, ao facto de os seus sistemas sociopolíticos, as suas tradições e as suas divisões culturais e religiosas requererem a concordância dos interesses de vários grupos.

Por sua vez, as nações da terceira vaga têm, até agora, como regra, desenvolvido um “sistema mediterrânico ” (pluralismo polarizado). São os casos, segundo a análise de Hallin e Mancini, não só da Grécia, da Espanha e de Portugal, como também da França e de Itália.

Isto mostra que a ideia de um serviço público de televisão independente e apolítico está a enfrentar muitas dificuldades em muitos países europeus, especialmente naqueles que contemplam o sistema de *media* “mediterrânico”.

Correspondentemente, quer a evolução da política dos órgãos de comunicação social quer a forma como os sistemas de *media* se desenvolveram sob a influência de determinantes macroestruturais (incluindo, especialmente, o progresso na democratização e na sua consolidação) estão a criar um ambiente que proporciona muitos desafios ao SPT.

1.1.1 – Razões para preservar o SPT

Nada do que foi dito acima deverá ser entendido de acordo com a ideia de que o SPT é uma coisa do passado ou de que os seus apoiantes não devem insistir nos esforços que empreendem para assegurar que ele sobreviva e se desenvolva.

Os objectivos dos programas tradicionais de SPT continuam válidos e relevantes. Podemos enumerar os mais importantes:

- i) informar os cidadãos, educá-los, entretê-los e dar-lhes poder;
- ii) realizar o serviço público de acordo com a conveniência da democracia liberal, em nome da sociedade civil e dos seus interesses; reflectir totalmente a

sociedade na programação e representá-la perante as autoridades; fazer muito mais do que mascarar as falhas de mercado.

- iii) definir a audiência e procurar conhecer as necessidades dessas pessoas enquanto seres humanos completos, possuidores de um leque alargado de necessidades e interesses; fazer muito mais do que mascarar as falhas de mercado;
- iv) gozar de soberania de programação;
- v) manter-se distinto dos operadores comerciais;

De facto, é possível afirmar-se que – paradoxalmente – o SPT se poderá tornar mais necessário (e não menos) num ambiente digital. Isto é sugerido pela previsão que se segue, relativa às três fases da revolução digital na televisão (Norris, e Pauling, 2005).

Quadro 1.2. As três fases da revolução digital.

Fase 1	Fase 2	Fase 3
Multicanal	<i>Pay-TV</i> dominante	Banda larga dominante
Aparecimento do <i>pay-TV</i> e da banda larga	Banda larga a ganhar terreno	Canal Aberto?
Canal aberto mantém-se dominante	Canal aberto em declínio	Conteúdos locais?

Se não temos a certeza de que as transmissões por canal aberto ou de conteúdo local vão sobreviver à era digital, então deveremos fazer tudo o que está ao nosso alcance para preservar o SPT. Isto foi confirmado pela situação verificada no Reino Unido. As autoridades inglesas têm alertado para o facto de os meios comerciais (que, no Reino Unido, têm o estatuto de “operadores de serviço público comercial”) não poderem – numa era agressiva marcada pela competição num ambiente de desenvolvimento multicanal – continuar por muito mais tempo a ser um veículo fiável para a transmissão de conteúdos de SPT. A Comissão Independente de Televisão descobriu, há alguns anos atrás (ITC, 2000), que o fornecimento de SPT nos canais comerciais era limitado: “Apesar da televisão multicanal, alguns géneros [SPT] eram suboferecidos. Com

excepção do desporto, existe pouca programação de primeira feita a pensar na audiência no Reino Unido”. Quer a ITC quer a OFCOM avisaram para as mudanças que aí vinham. A primeira (2000) disse que, provavelmente, nem o Canal 3 nem o Canal 5 seriam capazes de transmitir a longo prazo um SPT, muito para além do *switchover* digital. A OFCOM (2004) previu, igualmente, que, num prazo de cinco anos, se iria iniciar um período marcado pelo declínio da obrigação de os operadores comerciais prestarem serviço público, pois essa seria a única forma de terem alguma hipótese de sobreviver num ambiente competitivo.

Esta é a principal razão pela qual se deve assegurar a sobrevivência de fortes organizações de SPT. À medida que os operadores comerciais retiram a oferta de conteúdos de alta qualidade, o SPT, especialmente em canais generalistas terrestres, parece ganhar alguma da hegemonia que perdeu ao nível do “conteúdo de serviço público” e do conteúdo doméstico original. O SPT também poderá vir a deter, com o tempo, o monopólio dos serviços de programação generalista em canal aberto.

A difusão comercial parece estar a oferecer uma grande riqueza de conteúdos, mas estes canais vão e vêm de acordo com as vagas de procura do consumidor ou com os ditames dos fornecedores de plataformas ou de programas. O SPT manter-se-á e continuará a disponibilizar a programação de que a audiência necessita, podendo, com a crescente fragmentação das audiências, tornar-se o único meio de completo debate público e de formação de vontade política à escala social necessário ao processo democrático.

Adicionalmente, tal como McKinsey e Company (1999) descobriram, o SPT é um instrumento de “regulação estrutural”. Pode manter viva a procura de programação de alta qualidade e produzir um “efeito de demonstração”, ou seja, é capaz de encorajar os operadores comerciais a imitar, com sucesso, géneros e formatos característicos do serviço público.

Se o operador de serviço público – como estes dois autores referem – é saudável e bem financiado, então pode ser um forte influenciador da ecologia da transmissão. Se o SPT for fraco, os agentes comerciais tenderão a dominar a ecologia, de modo a beneficiarem os seus accionistas, embora muitas vezes o façam em detrimento de um mercado de radiodifusão alargado e de qualidade.

A Suécia deu-nos um bom exemplo de como os diferentes elementos de ecologia – particularmente o regulador e o SPT – podem trabalhar juntos, com o objectivo de

aumentar a qualidade do mercado de radiodifusão como um todo. A competição comercial terrestre começou em 1991, e novos concorrentes, como a TV3 e a TV4, ganharam muito rapidamente uma quota de mercado significativa. Contudo, como é o pagamento de licença que financia a SVT, esta perda de quota não afectou imediatamente as suas receitas.

A SVT adoptou tácticas mais sofisticadas de programação (por exemplo, projectando os seus espectáculos de entretenimento para o início do horário nobre), mas mantendo a sua grelha geral de largo espectro, o que permite manter vivo no mercado o apetite pelos conteúdos de alta qualidade (McKinsey&Company, 1999:16)

Desta forma, o Governo, através do apoio e do encorajamento de um SPT com audiências elevadas, aproveita-se da dinâmica do mercado para conduzir uma mistura mais robusta a partir de todos os operadores. De acordo com Holznagel (n.d.), existem dez missões centrais para o SPT num sistema digital de comunicações:

- i) servir de “ilha de credibilidade” nos mercados de *media* fragmentados;
- ii) garantir a participação de todos nas vantagens da revolução digital;
- iii) ser um fornecedor de informação independente e credível;
- iv) garantir uma base global de divulgação de perspectivas de informação e interesses;
- v) servir de voz da nação na Europa e no Mundo;
- vi) garantir níveis de qualidade;
- vii) corrigir as faltas do sector comercial;
- viii) desempenhar a função de guardião da identidade cultural;
- ix) encorajar produções nacionais e europeias;
- x) ser um motor para a inovação.

1.1.2 – O que é necessário fazer?

Agora, e no futuro, o SPT deverá reter as suas características fundamentais e mudar muito significativamente. Se o objectivo passa por ser modernizado e por se tornar

relevante no século XXI, então deverá haver alterações na tecnologia, nos conteúdos e no financiamento. Todavia, a decisiva chave da mudança deverá dizer respeito à relação do operador de serviço público com a audiência. Um ponto considerado separadamente é a forma institucional e a organização do SPT.

1.1.2.1 – Tecnologia

Começamos pela tecnologia. Notamos que, cada vez mais, o tráfego de comunicação passa da antiquada alocação (isto é, empurrar) para a consulta (puxar) e a conversação (democracia semiótica).

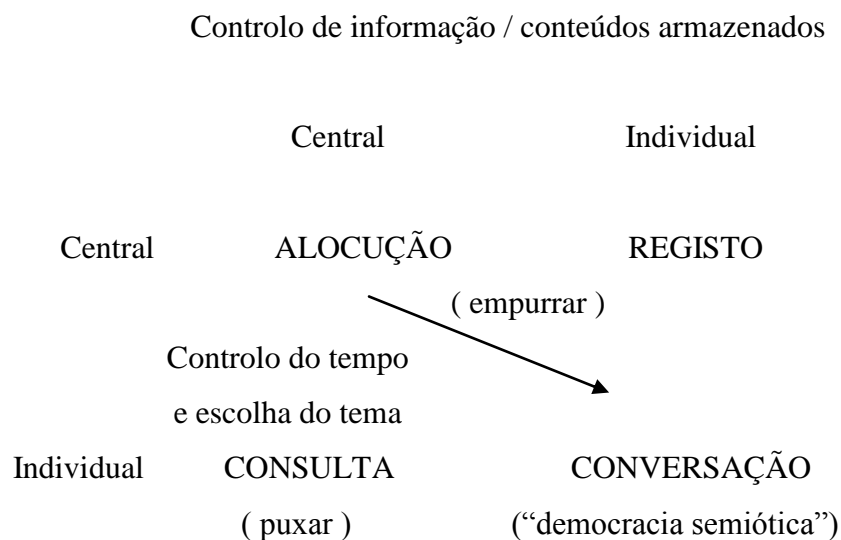


Figura 1.1. Bordejik, Van Kaam: tipologia do tráfego de informação.

Adaptado de McQuail, 2005: 146 – redistribuição de tráfego de informação devido às novas tecnologias.

Tradicionalmente, o SPT representou, *grosso modo*, o modo de alocação de cima para baixo – comunicação de uma só via. Se se pretende que ele se mantenha a par das alterações na tecnologia e nos modos de comunicação, então dever-se-á tendencialmente seguir para modo “consulta” (comunicação *on-demand*) e “conversação” (exemplificada hoje pelos “conteúdos gerados pelos utilizadores”).

Em Janeiro de 2007, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adoptou a recomendação Rec(2007)3 sobre a missão dos meios de serviço público na sociedade de informação, considerando que estava “convencido de que a missão de serviço público é ainda mais relevante na sociedade de informação e que pode ser fornecida por organizações de serviço público através de diversas plataformas e da oferta de diversos serviços, resultando na emergência de meios de serviço público” (sublinhado acrescentado – K. J.). De modo a modernizar o SPT, torna-se necessário deixar cair o “T” da sigla e aceitar a noção de “serviço público de *media* (electrónicos)” – SPM. Na realidade, nem todas as novas tecnologias e plataformas que o SPM deve usar para se manter a par da inovação tecnológica são plataformas de *difusão (televisão)*.

O SPM deve oferecer, pelo menos, três tipos de serviços.

- i) Serviços de programação para o público em geral, que se manterão como a base do SPT. Podem incluir a interactividade específica de programas ou de itens cuja recepção depende do envolvimento activo do receptor.
- ii) Serviços dirigidos a audiências com necessidades especiais: produção de notícias e de assuntos correntes, canais culturais e canais baseados na língua nativa ou noutras. O nível de interactividade destes serviços deve ser maior do que aquilo que acontece com os que se dirigem ao público em geral.
- iii) Serviços pessoais: serviços *on-demand (online)* com um elevado grau de interactividade.

Um passo adicional deve ser o de abertura a “conteúdos gerados pelo utilizador”. Um exemplo disto tem sido a decisão da BBC News 24 de lançar aquilo que classificou como sendo o primeiro programa de notícias do Reino Unido baseado inteiramente em conteúdos gerados pelo utilizador (Holmwood, 2006). *As Suas Notícias* transmite as

histórias, as situações e os vídeos que, na televisão e na internet, se mostraram mais populares entre os espectadores e abrange, por exemplo, histórias noticiosas que cobrem questões apontadas por membros do público. Apresenta também um segmento ao longo do qual se responde a perguntas que foram enviadas para o programa.

1.1.2.2 – Programação

O debate acerca do SPT/SPM na Europa tem-se desenvolvido em torno de um número de modelos dedicados a esta forma de difusão (cf. Jakubowicz, 2003) e que podem ser apresentados da forma que vemos no quadro 1.3.

Quadro 1.3. Modelos de difusão de serviço público que surgem no debate europeu.

MODELO SPT	DESCRIÇÃO
Modelo de erosão	Os operadores de SPT não devem poder adoptar tecnologia digital, desenvolver novos canais e serviços ou mover-se para a internet, uma vez que tudo isto deve estar reservado aos operadores comerciais.
Serviço público distribuído	A programação de serviço público pode ser separada das organizações que hoje a colocam em prática. Pode ser oferecida por qualquer operador, comissionado para o fazer pelo regulador (e financiado por fundos públicos).
Modelo de “mosteiro”	SPT como difusão de “nicho”, um serviço complementar, tornando disponíveis conteúdos que os operadores privados não podem distribuir lucrativamente.
Modelo clássico	Operadores analógicos de SPT típicos de hoje, misturando qualidade e programação popular em canais generalistas.
Modelo semicomercial	Operadores de SPT que se sustentam de tal modo nas receitas de publicidade, que isso afecta a sua política de programação, forçando-os a competir por audiências com operadores comerciais, através de uma programação muito semelhante à destes.
Modelo digital de SPT puro	Os operadores de SPT serão capazes de lançar novos canais digitais, mas com uma programação estritamente orientada para a sua missão.
<i>Portfolio completo</i>	Paleta completa de difusão universal e especializada, serviços digitais e <i>online</i> , também de natureza comercial.
“Cada um no seu lugar”	Operadores de serviço público especializados, que perseguem diferentes objectivos (por exemplo, BBC e Channel 4; ou France 2 e France 3).
Serviço público personalizado	À medida que as audiências se deslocam para um ambiente interactivo, <i>online</i> e <i>on-demand</i> , os operadores de serviço público terão de se transformar também em fornecedores de conteúdos de serviço público individualizado.

Grande parte dos apoiantes do SPM opta pelo modelo de “*portfolio completo*”, ou seja, como foi referido acima, por usar todas as plataformas relevantes de transmissão e por

oferecer uma variedade grande de conteúdos. Isto torna-se claro, por exemplo, através dos documentos do Conselho da Europa aqui citados. Os opositores do SPM apoiam os modelos de erosão, o serviço público distribuído e “mosteiro”.

Aqui, vamos modificar o termo para “*portfolio* completo e distinto”, designação na qual estão englobadas duas noções:

- i) “*portfolio* completo” – todos os conteúdos, todas as plataformas relevantes;
- ii) distinção – conteúdo que é diferente dos operadores comerciais em alcance, qualidade, diversidade e propósito.

Apesar de ser verdade que os objectivos de programação do SPT continuam a ser válidos e relevantes, também é certo que circunstâncias em mutação requerem um novo olhar. Christian Nissen (2006) ilustra, do modo que se pode observar na figura 1.2, as mudanças verificadas nas obrigações de programação do SPT, confirmando o conceito de “*portfolio* completo e distinto”.

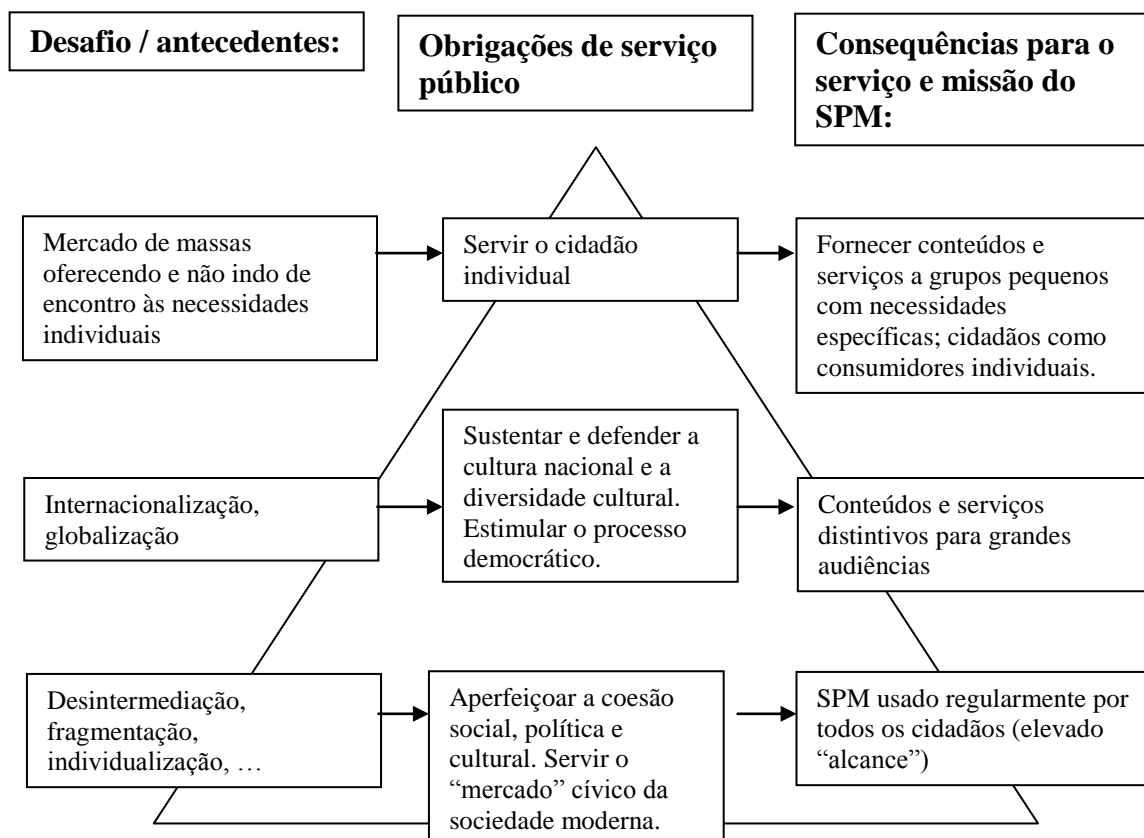


Figura 1.2. Obrigações do SPM: antecedentes e consequências.

Discursando, em Liverpool, na Conferência Europeia do Audiovisual (2005), Mark Thompson, director-geral da BBC, reflectiu sobre o conceito de “*portfolio completo e distinto*”:

“Os investimentos europeus de larga escala garantidos em muitas categorias de conteúdos vão continuar a exigir intervenção pública activa. Há uma grande diferença entre simples variedade e escolha genuína. Muitos géneros estarão sub-representados – não apenas os assuntos correntes, a arte e a religião, mas também o menos óbvio género de serviço público, a comédia. O espaço digital é um espaço público, uma parte cada vez mais importante da realidade pública ampliada. Necessitará de intervenção cívica activa e investimento público significativo se se pretender fazer chegar todo o seu potencial ao povo da Europa.”

Deste modo, a “distinção” não cobre apenas os géneros tradicionais de SPT, mas também, entre outros, a comédia, crucial para destilar a experiência do dia-a-dia e a tradição cultural e, ao mesmo tempo, criar um laço que una as nações, dando vida à sua identidade.

No entanto, como foi sugerido acima por Nissen, também os conteúdos de programação têm de se modificar muito significativamente, caso queiram estar preparados para responder a novas necessidades da audiência e se pretendam adaptar às circunstâncias, em constante mutação, da vida do século XXI.

As seguintes tabelas propõem formas de modernizar e de estender as tarefas tradicionais de programação do SPT/SPM:

- i) em relação à cidadania política e à democracia;
- ii) relativamente à cultura;
- iii) em relação à educação;
- iv) enquanto indústria cultural;
- v) em termos de coesão social.

Quadro 1.4. Novas tarefas de SPT / SPM em relação à cidadania política e à democracia.

TAREFAS TRADICIONAIS de SPT	TAREFAS ADICIONAIS de SPM
<ul style="list-style-type: none"> – Servir a democracia a nível local, regional e nacional. – Representar a sociedade civil no face a face com as autoridades. – Providenciar um fórum de debate público. – Servir como vigilante do Governo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informar os cidadãos do trabalho das organizações internacionais. – Contribuir para a criação de uma esfera pública e de elementos de uma sociedade civil a nível regional, continental e global. – Servir de vigilante de organizações internacionais e globais. – Desenvolver capital social e um sentido de comunidade e co-responsabilidade para o Estado-nação, num tempo em que o ciberespaço permite que os indivíduos participem em comunidades virtuais e se destaquem das suas próprias sociedades e nações.

Quadro 1.5. Novas tarefas de SPT / SPM em relação à cultura.²

TAREFAS TRADICIONAIS de SPT	TAREFAS ADICIONAIS de SPM
1. Desenvolvimento e protecção da cultura e da identidade nacionais (bem como das relativas às minorias), o que inclui: facultar o acesso universal à cultura; aumentar a competência cultural da audiência; criar novos trabalhos de audiovisual; apoiar e promover o talento criativo, investir na produção audiovisual doméstica; facilitar a realização de eventos culturais; promover cultura(s) nacional(ais) no exterior.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Servir minorias e comunidades emigrantes de modo a que satisfaçam as suas necessidades culturais e linguísticas, não impedindo, porém, a sua integração com o resto da população; 2. Criar um sentido de afinidade e compreensão com pessoas de outros países e regiões, especialmente se a nação em questão estiver envolvida nalgum esquema internacional de integração; 3. Promover o diálogo intercultural e inter-religioso a nível nacional e internacional; 4. Promover a aceitação da diversidade cultural e o respeito por ela, introduzindo, ao mesmo tempo, a audiência às culturas de outras pessoas espalhadas pelo mundo; 5. Lutar para prevenir, ou reduzir, o hiato digital, para que ninguém seja impedido de ter acesso à cultura através das novas tecnologias.

Quadro 1.6. Novas tarefas de SPT / SPM em relação à educação.

Tarefas tradicionais de SPT	Tarefas adicionais de SPM
<ol style="list-style-type: none"> 1. Difundir programação escolar e educativa. 2. Lançar projectos como o da Universidade Aberta. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir para a existência de sistemas de aprendizagem ao longo da vida. 2. Contribuir para o <i>e-learning</i>. 3. Ajustar conteúdos educacionais às exigências do século XXI (ver, por exemplo, Varis, n.d.).³

² Para saber mais sobre este assunto, deve consultar Jakubowicz, 2006.

³ A Comissão Europeia (2005) propôs a seguinte lista de Competências de Aprendizagem ao Longo da Vida consideradas chave: Comunicação na língua mãe; Comunicação em línguas estrangeiras; Competências matemáticas e competências básicas em ciência e tecnologia; Competências digitais; Aprender a aprender; Competências interpessoais, interculturais e sociais e competência cívica; Empreendedorismo; e Expressão cultural.

Tapio Varis (n.d.) propôs uma lista diferente de “novas literacias”: Literacia tecnológica: a capacidade de usar os novos meios como a Internet para aceder e comunicar informação eficazmente; Literacia de informação: a capacidade para recolher, organizar e avaliar informação, e de formar opiniões válidas baseadas em resultados; Criatividade de meios: a capacidade crescente dos cidadãos em todo o lado de produzirem e distribuírem conteúdo a audiências de todas as dimensões; Literacia global: perceber a interdependência entre as pessoas e as nações e ter a capacidade de interagir e colaborar de modo bem sucedido entre culturas; Literacia com responsabilidade: a competência de considerar as consequências sociais dos *media* do ponto de vista da segurança, privacidade e outros assuntos.

Quadro 1.7. Tarefas do SPM enquanto indústria cultural.

1. Promover a produção audiovisual doméstica, mantendo uma elevada percentagem de trabalhos domésticos originais em tempo de transmissão;
 2. Fazer um uso optimizado dos arquivos audiovisuais, através do lançamento de novos canais (sozinho ou em colaboração com parceiros Rother, assim como com outros programas e serviços de conteúdos, como, por exemplo, o VOD – ver Tambini, 2006);
 3. Promover o crescimento da indústria de programação através:
 - a. da contratação da produção de conteúdos de rádio, televisão e internet a partir de produtores independentes;
 - b. do estabelecimento de termos de troca com produtores independentes, de modo a estes poderem reter alguns direitos e ganhar um fluxo de receita adicional com a sua exploração, o que lhes permitirá desenvolver os seus equipamentos produtivos e financiar a nova produção;
 4. Promover o desenvolvimento da cultura e da produção audiovisual no país (como um todo) das seguintes formas:
 - a. mantendo estações ou centros de produção locais ou regionais;
 - b. Contratando produção de produtores independentes ao longo do país;
- a. Instituir treino contínuo de pessoal;
 - b. Financiar pesquisas e desenvolvimentos, de modo a impulsionar o progresso tecnológico na difusão audiovisual e multimédia;
 - c. Assegurar um envolvimento activo em todos os elementos do *switchover* digital;
 - d. Desenvolver fluxos de receita de actividades de mercado (para além da venda de tempo de publicidade), como forma de reduzir a dependência da taxa do audiovisual e de evitar (ou minimizar) a necessidade de aumentar o nível da contribuição audiovisual;
 - e. Cooperar com empresas privadas, mas sem colocar em risco objectivos de programação não comercial;
 - f. Respeitar as regras de concorrência e de comércio justo, assim como os regulamentos de ajuda estatal;
 - g. Transformar dinheiro em valor, garantir uma elevada eficácia económica e um uso cuidado dos fundos públicos.

Quadro 1.8. Tarefas do SPT em termos de coesão social.

Tarefas tradicionais do SPT	Tarefas adicionais do SPM
<p>– Criar um ponto de referência em programar para a sociedade como um todo, como modo de promover a coesão social e de integrar todos os membros da audiência.</p> <p>– Rejeitar qualquer discriminação na programação (ou no seu emprego).</p>	<p>– Os meios de serviço público têm o dever de contribuir para a remoção da exclusão e das desigualdades do digital. Para isso, devem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ desenvolver fortes e reconhecidos programas e marcas institucionais, servindo de referência para as pessoas entre a multiplicidade de fornecedores de novos conteúdos; ➤ estar disponíveis em todas as plataformas digitais, atraindo as pessoas para conseguir ter acesso a elas; ➤ apoiar a difusão tradicional de conteúdos na internet e nos recursos interactivos; ➤ providenciar serviços multimédia interactivos e serviços de internet independentes e complementares; ➤ servir como uma terceira parte confiável, um guia de confiança para conteúdos no mundo <i>online</i>; ➤ promover activamente a literacia nos meios digitais e o conhecimento acerca das ferramentas da sociedade de informação (em particular, acerca do uso da internet); ➤ providenciar conteúdos em línguas locais e minoritárias, de modo a encorajar as minorias e os grupos negligenciados pelos fornecedores de conteúdos comerciais a usar as ferramentas da sociedade de informação; ➤ promover padrões abertos em API, CA/CI, etc.

1.1.2.3 – Financiamento

Como se sabe, apenas um pequeno número de operadores de SPM se sustenta essencialmente através de receitas de taxas ou de licenças, sem precisar dos rendimentos de publicidade: BBC (Reino Unido); DR (Dinamarca); NHK (Japão); NRK (Noruega); YLE (Finlândia); SVT (Suécia). Alguns são financiados por apropriações de fundos estatais (ABD – Austrália), possivelmente com a inclusão de receitas publicitárias (CBC – Canadá), ou por subsídios governamentais, patrocínios ou dinheiro proveniente directamente das audiências (PBS – EUA).

O sistema mais comum é o do financiamento dual: receitas de taxas audiovisuais suplementadas com publicidade e com montantes provenientes de patrocínios.

Quadro 1.9. Financiamento do SPM numa selecção de países europeus.

Fontes de receita	Operador
Taxas de audiovisual (possivelmente em conjunto com receitas próprias)	BBC (UK) DR (Dinamarca) YLE (Finlândia) SVT (Suécia) NRK (Noruega) ARD – canais regionais (Alemanha) CTV (República Checa) – a partir de 2009
Taxas de audiovisual e publicidade	ARD (canal nacional) + ZDF (Alemanha) RTE (Irlanda) ORF (Áustria) FT (França) RAI (Itália) ERT (Grécia) SRG-SSR (Suíça) RO/TVR (Roménia) CT (República Checa) RTVSLO (Eslovénia) TVP (Polónia)
Taxas de audiovisual, apropriações orçamentais e publicidade	RTP (Portugal) SK/STV (Eslováquia) MRT (Macedónia)
Apropriações orçamentais e publicidade	RTVE (Espanha) VTR+RTBF (Bélgica) ETV (Estónia) Publieke Omroep (Holanda) RUV (Islândia – a partir de 2008) MTV (Hungria) RTS (Sérvia) BNT (Bulgária) LRT (Lituânia) LTV (Letónia)

O número de países nos quais não existem receitas de taxas de audiovisual para as organizações de SPM está a crescer. Tal deve-se a dois motivos:

- i) às alterações legislativas que eliminam as taxas (como na Bélgica-Flandres, em 2000; na Estónia, em 2001; na Bélgica-Valónia, em 2002; na Islândia – planeado para 2008; na República Checa – planeado para 2009);
- ii) ao estabelecimento de SPT em países sem taxa de audiovisual, nos quais esta dificilmente pode ser introduzida (Sérvia, Bulgária, Lituânia, Letónia).

Podemos também mencionar dois casos especiais: Portugal – onde a televisão pública se viu privada, no início dos anos 90, dessa fonte de financiamento, vindo a recuperá-la

em 2003 – e a Hungria – cujo governo deixou de recolher a receita da taxa, substituindo-a por transferências orçamentais feitas para a televisão nacional (MTV), sem alterar a lei (o que significa que, do ponto de vista legal, a obrigação de pagar a taxa continua registada).

Outro processo de mudança pretende estender a obrigação de pagar a taxa de audiovisual a membros da audiência que usam outros equipamentos de recepção que não os tradicionais receptores de rádio e televisão. Em 2007, foi substituída, na Alemanha, por uma “taxa de *media*”, pagável também por pessoas que não têm um receptor de televisão, mas possuem computadores com acesso à internet (independentemente de estarem configurados (ou não) para se poder ver TV). Na Suíça, na Irlanda, na Dinamarca, na Suécia e em França, a taxa de audiovisual é obrigatória para todos aqueles que podem ver televisão, independentemente do aparelho usado para o propósito. No Reino Unido, tal aplica-se a casas que têm computadores equipados com um cartão de televisão.

Assim, há duas tendências claras no que respeita a métodos de financiamento do SPT:

- i) extensão da taxa de audiovisual (taxa de *media*) a novas plataformas;
- ii) eliminação da taxa de audiovisual, com o orçamento de Estado a transformar-se na principal fonte de financiamento (na Holanda, o dinheiro vem de um imposto especial pago, com esta finalidade, pelos contribuintes).

Como salientou o Grupo de Estratégia Digital EBU (2002),

“Há muitas razões pelas quais os operadores de serviço público devem olhar para o futuro do financiamento com apreensão. Não são escassas as declarações feitas pelos governos e organizações internacionais dando conta que os operadores de serviço público devem ter os meios seguros e apropriados para o desenvolvimento das suas missões. Contudo, a relutância política em aumentar a contribuição audiovisual, que pode ser observada hoje nalguns países, pode significar que, no longo prazo, as organizações de difusão do serviço público não possam manter os níveis de qualidade da programação. Se os estados não podem cumprir com as suas declarações, é necessário que aos operadores sejam atribuídas condições de enquadramento, que lhes permitam recorrer a outras fontes de financiamento. Eles devem poder expandir os seus serviços, quer para

poderem produzir produtos, que sustentam e reforçam os seus serviços centrais, quer para fazerem mais dinheiro, desde que isto não elimine a sua capacidade de desempenhar as suas actividades em plena consonância com a sua missão”.

O assunto está, então, claramente por resolver. Podemos apenas antever que a manutenção da taxa do audiovisual se tornará crescentemente mais difícil, especialmente no ambiente *on-demand*, e que métodos alternativos se tornarão cada vez mais populares. A acrescer àquilo que as organizações de SPM estão, elas próprias, a exigir (novas fontes de financiamento próprio e uma capacidade de fazer dinheiro através da adição de actividades não públicas àquelas dedicadas a fazer chegar a sua missão de serviço público) encontra-se a possibilidade de se dar a introdução, num crescente número de países, de apropriações orçamentais para as organizações de SPM. Se tal acontecer, não seria uma boa ideia repetir a experiência holandesa: um governo prometeu que o nível de apropriações não se modificaria (e que o dinheiro para o SPM seria intocável); contudo, o seguinte quebrou essa promessa e começou a reduzi-lo. Como salientou Miklos Haraszti (2006), as três condições para um financiamento do serviço público de *media* auto-suficiente são as seguintes:

- i) quer o financiamento seja garantido por múltiplas fontes quer o seja por apenas uma, a soma do rendimento anual deverá ser suficiente para garantir o funcionamento correcto do operador de serviço público;
- ii) seja qual for o tipo de financiamento, estatal ou não, o montante necessário terá de ser garantido com alguns anos de avanço, de modo a excluir negociações anuais que poderiam levar a cedências editoriais e a corrupção;
- iii) o montante de financiamento deve ser indexado à inflação.

Haraszti explica também quais deverão ser os propósitos de um sistema de financiamento apropriado para o SPM:

- i) deverá abrir ao máximo as chamadas tesouras de programação, daí resultando uma programação de serviço público independente e única,

claramente distinta da dos canais comerciais (como já testemunhámos no passado, quando os operadores de serviço público são forçados a assegurar o seu rendimento através de actividades de publicidade, a sua oferta transforma-se, gradualmente, em programação de tipo comercial);

- ii) terá de fazer do sistema dual de difusão uma realidade auto-sustentada; por outras palavras, o sucesso do sector comercial não deverá continuar a ser uma ameaça ao sector de serviço público (e, devemos acrescentar, vice-versa).

No que respeita às apropriações orçamentais, na Geórgia decidiu-se introduzir uma regra que dita que estas, no caso do operador público/estatal, deverão permanecer num valor constante, equivalente a 0,15% do PIB. Na Letónia, propôs-se que, a partir de 2008, elas não deveriam constituir menos do que 0,73% do total do orçamento de Estado. Este tipo de solução iria de encontro ao critério de um nível garantido e indexado de rendimento que, desejavelmente, seria adequado e suficiente.

Outra possibilidade levantada por Haraszti passa por ligar o destino da difusão do serviço público ao sucesso do sector de difusão comercial. O êxito deste torna-se uma força que não destrói, antes sustenta, o ramo de serviço público, contribuindo para a manutenção da sua difusão (e, portanto, para a sustentação do próprio sistema dual).

Segundo o autor, isto é concretizável através de um sistema que pode ser designado por “transferência de publicidade” ou por “*outsourcing* de publicidade”, que declara o operador de serviço público livre de actividades de publicidade, oferecendo por inteiro, deste modo, o mercado de publicidade aos canais comerciais. Em troca, estes pagam ao sistema de serviço público um valor específico, definido por lei ou por contrato, assegurando-se de que o acordo vai de encontro às três condições acima detalhadas; ou seja, de que o montante, sozinho ou combinado com outros rendimentos, será suficiente, garantido durante vários anos e indexado à inflação. Assim, os meios de serviço público, de certo modo, contratam fora as suas próprias actividades comerciais, para onde são executadas de modo mais profissional, isto é, para os operadores comerciais.

Podem ser encontrados vários exemplos deste modelo, incluindo o original finlandês, o original estoniano, o britânico Channel 4 e o americano C-Span. Na Finlândia e na

Estónia, os canais comerciais pagavam uma contribuição aos operadores de serviço público. No Reino Unido, o Channel 4 foi originalmente estabelecido como um operador público por parte de canais comerciais. Estes colocaram anúncios nos seus programas, contribuindo, em contrapartida, para a manutenção do Channel 4 com uma proporção fixa das receitas. O C-Span, por sua vez, é operado pelas companhias de cabo, que asseguram a manutenção deste canal de serviço público em troca das suas licenças.

Não será necessário dizer que cada país terá de encontrar o método de “transferência” que é compatível com as suas leis e constituição; por exemplo, na Finlândia e na Estónia, foi devido a alguns processos legais, levantados por certos canais comerciais que não estavam dispostos a pagar a “transferência”, que o sistema (que, de resto, funcionava bem) foi abandonado.

1.2 – Fornecimento de serviço público: enquadramento institucional

A necessidade de um SPM enquanto instituição especial dedicada, como já foi referido, é questionada, especialmente, por representantes da orientação “liberalismo com uma face humana”. Os proponentes mais radicais desta visão gostariam de ver o desmantelamento das instituições de SPM e a introdução daquilo a que chamamos (ver quadro 1.3) o modelo de “serviço público distribuído”.

Como foi explicado, por exemplo, por Giles (2006: 106),

“A ideia por detrás de um concurso para receber financiamento público é directa. A competição pelo direito de produzir um bem ou providenciar um serviço levará a menores preços e a uma maior qualidade. Se mais do que um fornecedor recebe um contrato, essa competição pode ser aguçada ainda mais por comparação directa entre dois ou mais vencedores de contratos similares. Aqueles que atribuem os contratos podem ver como cada fornecedor actua em comparação directa com outros. É geralmente aceite que este tipo de competição por financiamento é quase de certeza melhor do que o estabelecimento de um operador do sector público para o desempenho da tarefa ou do que a atribuição de dinheiro a um candidato”.

Em síntese, então, concluímos que também a provisão de serviço público pode ser subordinada a forças de mercado e à competição. Este facto encontra-se em linha com a “política de mercantilização” geral, que é evidente nos países ocidentais e que consiste, segundo Murdock e Golding (1999: 3), em “todas aquelas intervenções de política desenhadas para aumentar a liberdade de acção das empresas privadas e para instituir objectivos institucionais e procedimentos organizacionais, como os padrões em relação aos quais o desempenho de todas as formas de cultura empresarial é julgado”. Aquela engloba a privatização, a liberalização e a corporativização (isto é, o encorajamento ou o estímulo das organizações para que, ainda que o façam dentro do sector público, persigam oportunidades de mercado e instituam formas empresariais de organização). Giles descortina um número de possíveis formas de introduzir financiamento contestável.

- i) Um “Conselho de Artes do Audiovisual”. Este poderia financiar programas individuais nas grelhas das redes de difusão. Não haveria qualquer tratamento especial para a BBC, que se poderia candidatar a fundos como qualquer outro concorrente. De resto, seria livre de procurar quaisquer outros capitais através de subscrição ou de publicidade.
- ii) Financiamento completamente contestável ao nível do operador. Os difusores, por um período específico – três anos, digamos –, iriam competir por financiamento em bloco, especificando quais os tipos de programação de SPT que iriam produzir.
- iii) Financiamento completamente contestável ao nível do operador para um *franchise* específico. Os operadores iriam competir entre si pela gestão de um canal de estilo SPT. Isto segue as linhas da proposta da Ofcom para a publicação de um serviço público.
- iv) A BBC competindo com a ITV/C4/C5 por dinheiros públicos. Um processo de leilão fechado, do qual resultaria a distribuição do dinheiro público pelos incumbentes correntes da televisão analógica terrestre, de

acordo com as suas propostas e com os custos que acarreta ir ao encontro dos desafios do interesse público.

- v) A BBC por si só, como comissionista sem qualquer produção. Isto torná-la-ia um “Conselho de Artes do Audiovisual”, apresentando uma grelha que seria preenchida de modo a corresponder ao interesse público.
- vi) Concorrência para gerir os serviços da BBC. O Governo poderia leiloar o direito a gerir e a operar os serviços da cadeia. Por exemplo, poderia leiloar a gestão da BBC2.

Como se pode observar, o próprio Giles apresenta duas opções possíveis:

- i) ou a substituição das instituições de SPT por um sistema de leilão dos dinheiros públicos (itens 2, 3);
- ii) ou a possibilidade de reter as instituições de SPT (todos os itens restantes), retirando-lhes, contudo, qualquer segurança ou garantia de sobrevivência, o que as forçaria a competir por dinheiro e pelo direito a existir (havendo a hipótese de, no caso de perderem a competição, acabarem por desaparecer).

Uma versão mais suave desta abordagem é representada pela visão segundo a qual deveria haver organizações de SPT concorrentes, não existindo um monopólio de provisão de serviço público. A autoridade de regulação britânica, OFCOM, avançou com este ponto de vista há alguns anos, propondo o estabelecimento de um “editor de serviço público” paralelo à BBC (OFCOM, 2005).

Philip Schlesinger (2004) concorda com a necessidade de existir mais do que uma organização de SPT num país:

Ter a produção de SPT ampla ou exclusivamente limitada a uma instituição acarretaria um certo número de efeitos indesejáveis. Tender-se-ia a identificar o SPT com o que ela produz, o que iria minar a tentativa de desenvolver uma concepção analítica independente do mesmo no que respeita aos propósitos de regulação e responsabilidade. Além disso, neste cenário, não existiria a concorrência plural entre empresas a operar num mesmo conjunto amplo de pressupostos similares. Isto teria impacto na capacidade para inovar e na distribuição de *clusters* criativos no Reino Unido. Na prática, um novo monopólio de SPT, no que respeita à medida do seu próprio desempenho, tenderia a olhar para dentro. O hiato iria crescer entre os valores do SPT e os do resto do mercado, esmagadoramente guiados por uma lógica comercial. Tal tornaria a futura sustentabilidade do SPT mais vulnerável, pois tudo dependeria do destino da BBC.

Ao mesmo tempo, Schlesinger não tem dúvidas de que é necessário preservar as instituições de SPT como elas são:

- i) há alguns argumentos fortes para se considerar de um modo sério as instituições de teledifusão. Por exemplo: estas constituem e sustentam *clusters* criativos; socializam o pessoal e podem permitir algum espaço para pensar para além do próximo projecto. Contribuem de um modo difuso, mas também directo, para o estabelecimento de uma cultura comum, quer no interior da comunidade produtiva quer para o público em geral, apesar de tal não envolver um consenso relativamente àquilo que se pode qualificar como SPT ou como hierarquias de valores culturais. Parece algo evidente que esta cultura comum se encontra sob alguma tensão;
- ii) a massa crítica em termos institucionais pode assegurar uma maior resistência a pressões externas. O financiamento público, em particular, permite perseguir objectivos que não estão totalmente subordinados a uma lógica de mercado. Dito isto, as instituições orientadas para o serviço público estarão inevitavelmente condicionadas por imperativos de mercado e por objectivos de política pública. Há desafios particulares, quer para a BBC quer para o Channel 4, ao nível da navegação entre estas lógicas (frequentemente) divergentes, dado que (tendo em conta a provável redução

das expectativas de regulação da ITV1 e da 5) estes serão, provavelmente, os sustentáculos do serviço público no futuro. De facto, existem razões para se duvidar do papel futuro do Channel 4 no SPT. Isto vai ter implicações significativas para a BBC, empurrando-a potencialmente para um patamar de quase-monopólio de SPT.

No contexto da mudança tecnológica e da digitalização, emerge um diferente conjunto de assuntos relacionados com a moldura institucional do SPM. Como foi mencionado pelo Grupo de Estratégia Digital (2002), com novos conteúdos programáticos, novas infra-estruturas produtivas, novos fluxos de trabalho e um ambiente diferente, os operadores públicos devem também reavaliar as suas estruturas organizacionais e considerar mudanças. Necessitam de se reorganizar, de modo a se adaptarem ao ambiente emergente e aos novos modos de trabalhar na produção, que incluem o uso crescente do multimédia no acompanhamento de conteúdos ou em serviços de internet separados, bem como a provável migração de serviços de rádio e televisão para uma maior pluralidade de oferta de canais e a convergência dos meios de comunicação em geral.

Uma estrutura clássica adoptada para a difusão combinada de serviço público de rádio e de televisão é – como o Grupo de Estratégia Digital lhe chama – a “estrutura orientada dos *media*”. A empresa encontra-se organizada em partes relativamente autónomas; cada uma destas preocupa-se com a rádio ou a televisão, o que reproduz, em muitos aspectos, o uso separado dos aparelhos de recepção na casa do ouvinte/espectador. Cada domínio de rádio e de televisão na organização de difusão tem o seu próprio pessoal de produção e de gestão e as suas próprias instalações. As vantagens desta estrutura incluem a atenção dedicada à separação de gestão e de pessoal (cada um estará comprometido com o respectivo serviço), algo que se aplica igualmente aos operadores com organizações de rádio e televisão inteiramente independentes. Todavia, estas vantagens podem tornar-se menos óbvias num ambiente multimédia, no qual a tecnologia e os direitos sobre conteúdos e formas de trabalho se fundem em torno da tradicional separação de meios.

São as mudanças radicais e muito rápidas verificadas no ambiente dos *media* dos operadores públicos e a necessidade que estes têm de se acomodar ao futuro multimédia que servem de cenário para a introdução de novos modelos organizacionais e de mercados internos nalgumas organizações de difusão. Algumas delas também instigaram “novas unidades de desenvolvimento dos *media*”, cujo objectivo passa por encorajar a aplicação de novos meios, enquanto os próprios responsáveis pela programação desenvolvem pacotes de conteúdos para os seus programas.

A digitalização torna possível o uso de diferentes “estruturas funcionais ou orientadas para o multimédia”, adequadas a tempos de produção digital e multimédia. A empresa encontra-se organizada em partes relativamente autónomas (combinando rádio, televisão e multimédia), destinadas a cada uma das funções principais: controlo de canais, produção de programas, serviços internos e de apoio. A produção de conteúdos, em si, não se encontra separada com base em canais ou meios, mas de acordo com géneros de programas. As vantagens desta estrutura abarcam as sinergias de recursos e o talento para a produção de programas, a fertilização cruzada de ideias e a maior possibilidade de utilização, entre departamentos, de conteúdos de programas, que são levados por vários canais ou serviços, através de múltiplas plataformas de acesso, até uma variedade de novos receptores, combinados para uso em diferentes situações.

A necessidade de existir uma maior flexibilidade e uma acomodação mais fácil a mudanças externas levou – como salienta o Grupo de Estratégia Digital – alguns operadores públicos a introduzir uma forma de distribuir recursos internamente mais “orientada para o mercado”. Um mercado interno, que pode ser aplicado à estrutura orientada para os meios ou à estrutura funcional ou dirigida ao multimédia. O conjunto do programa orçamental do operador é dado a controladores de canal, os quais podem ser, ou não, escolhidos a partir de departamentos de programação internos ou de produtores externos. No limite, o controlador de canal pode não ter instalações de produção internas, o que o levará, portanto, a tornar-se um “editor-operador”.

Tudo isto revela que a visão predominante é a de que as instituições de SPM, numa forma ou na outra, devem permanecer, sendo que só as visões mais extremas apoiam o seu desmantelamento. Nenhum sistema de fundos contestáveis poderia assegurar os benefícios trazidos por organizações de SPM a funcionar correctamente nem cumprir todas as obrigações de programação delineadas acima. Enquanto o SPM fornecer, em

antena aberta, programas lineares, estes terão de ser apoiados por instituições capazes de descarregar as suas muitas obrigações.

1.3 – Uma nova parceria com a audiência/os usuários

Há alguns anos, Siune e Hulten (1998: 36) escreveram: “A difusão de serviço público irá continuar enquanto existir um sistema dual a nível nacional ou europeu com um apoio suficiente do sistema político e da audiência aos seus serviços”. Um ano mais tarde, Sondergaard (1999: 27) chegou ao ponto de argumentar que “o apoio político ao serviço público de *media* nunca foi tão forte, e não há sinais de que os políticos estejam inclinados a abandonar esse apoio”.

Pode-se questionar se tal era verdade em 1999; hoje, seria muito difícil sustentar esta visão sem quaisquer reservas. À medida que os *media* comerciais crescem em poder, vão-se tornando cada vez mais capazes de influenciar a política governamental, sendo que um dos seus objectivos a este nível passa, certamente, pela marginalização dos órgãos de serviço público enquanto concorrentes de mercado. Deste modo, a saga, promovida pela União Europeia, de debate do financiamento da difusão de serviço público foi, em parte, despoletada por queixas levantadas pelos operadores comerciais. Em qualquer caso, governos e reguladores estão sob a pressão de terem de justificar as suas políticas relativas ao SPT.

Se um dos pilares que sustentam o SPT – ou seja, o apoio político – está a enfraquecer, então tudo terá de ser feito – especialmente pelas próprias organizações do sector – para se fortalecer o outro pilar. Como se mencionou anteriormente, se se pretende que o SPT floresça no século XXI, então a mudança-chave terá que ver com a relação entre o operador de serviço público e a audiência.

Os dilemas clássicos existentes a este nível encontram-se esboçados na figura 1.3.

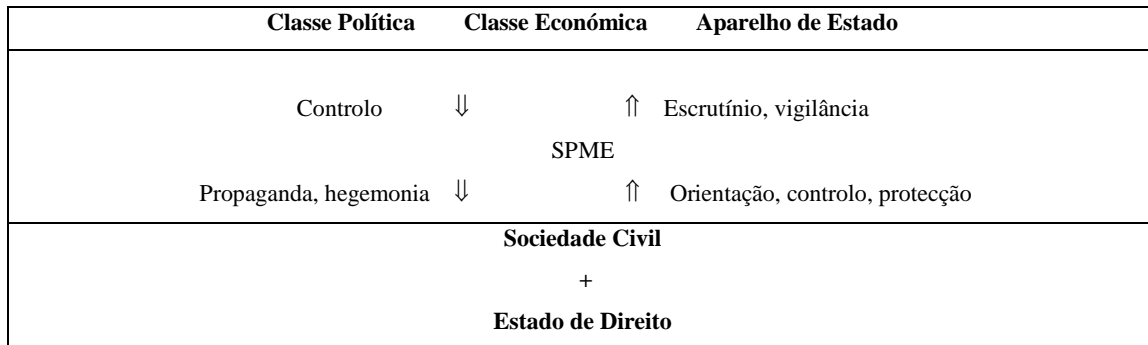


Figura 1.3. SPM em relação com as arenas de uma democracia consolidada. SPME na sociedade: qual é que nós queremos?

Temos aqui duas escolhas fundamentais no que respeita ao tipo de relação entre SPM, políticos e o público: ou se opta por um modelo topo-base de controlo político dos meios públicos, que serve os propósitos de propaganda e hegemonia, ou por um modelo base-topo de meios públicos controlados, guiados e protegidos pelo público e que servem de vigilantes dos poderosos. Naturalmente, apenas a segunda opção pode ser descrita como sendo o reflexo do papel próprio de SPM e da sua relação com a sociedade.

No entanto, o assunto já não se encerra aqui. Como vimos, os sistemas de comunicação modernos promovem uma democracia “semiótica” e uma “conversação”, pondo um fim à era em que os jornalistas e as organizações de *media* “sabiam melhor”, como está evidenciado no quadro 1.10.

Quadro 1.10. Fim do “jornalista sabe melhor” (Kung, 2002).

Paradigma de comunicação básico	Um para muitos; massa	Dois sentidos; personalizado; interactivo; sob procura
Quem produz conteúdos	Os especialistas ditam: – a geração de conteúdos baseia-se no talento artístico e em mentes iluminadas	Cliente no lugar do condutor: – decide o quê e quando; – conteúdo gerado pelo usuário
Proposta central ao cliente	Informação; educação; entretenimento	Síntese de informação; comunicação (conversação) e serviço

É provável que este processo tenha consequências profundas para o SPM, que entrará numa nova fase da sua evolução em termos de relações com a sociedade. Por outras

palavras, terá continuação o desenvolvimento que, largamente, pôs um fim à abordagem paternalista em relação à audiência e que, agora, deverá ser levado muito mais longe, de modo a ajustar o SPM às condições modernas. Esta evolução pode ser apresentada do seguinte modo:

- de 1920 até aos anos 30 – rádio estatal ou SPT paternalista;
- de 1960 até aos anos 80 – evolução democrático-emancipatória do SPT (laços mais próximos com a sociedade civil);
- de 2000 até 2010 (e década seguinte) – SPM e o público – uma nova parceria.

Um grande número de autores ansiava por isto há muito tempo. Collins, Finn, McFayden e Hopkins (2001: 11) salientam que

“as pessoas devem poder sentir que a difusão de serviço público é sua [...] Os novos meios, como vários operadores de serviço público reconheceram, fornecem evidentes oportunidades para cortar com [o] modo ‘aceite aquilo que lhe é dado’. Mas as mudanças organizacionais também oferecem aos operadores de serviço público oportunidades de construir novas relações de parceria, identificação, e sentido de poder partilhado que envolve os telespectadores, os ouvintes e os navegadores da internet – de facto, o que transforma os receptores em emissores” (ver também Kearns, 2003).

No entanto, esta questão tem ramificações mais profundas. John Keane (1991, 1993) clamou por uma revisão fundamental do modelo de serviço público, de modo a que este pudesse facilitar o surgimento “de uma genuína *Commonwealth* de formas de vida, preferências e opiniões”, dando “poder a uma pluralidade de cidadãos que não são governados nem por estados despóticos nem por forças de mercado. Circularia para eles uma grande variedade de opiniões” (Keane, 1993: 6). Isto serviria o propósito de “desmercantilização” e maximização da liberdade, assim como a igualdade de comunicação, e exigiria – na visão de Keane – uma intervenção pública em massa ao nível do sistema dos *media*, desenvolvendo-se, desse modo, uma pluralidade de meios não estatais e garantindo-se, entre outras coisas, direitos de acesso a tempo de antena para os indivíduos, grupos e programadores independentes.

Em suma, as propostas legais, institucionais e financeiras de Keane relativas a meios e formas práticas de implementação deste conceito remontam às ideias das décadas de 60 e 70. No século XXI, torna-se óbvio que, graças às TIC, tudo isto se encontra em processo de emergência. Assim, a visão (que tem muito de recomendável) de Keane pode ser amplamente alcançada através da simples abertura dos meios do SPM ao mundo da democracia semiótica, encorajando-os a manterem-se abertos às tendências da sociedade da comunicação.

Já em 1932, o encenador alemão Bertolt Brecht (n. d.) pretendia ver a rádio como “um Utensílio de Comunicação”, expressando a visão de que ela é unidireccional, quando deveria ser bidireccional. É apenas um utensílio para a distribuição, para a mera partilha. Daqui surge uma sugestão positiva: transferi-la da distribuição para a comunicação. A rádio seria o melhor instrumento possível de comunicação na vida pública (...). Ou seja, era como se não soubesse apenas receber, mas também transmitir; como se deixasse o ouvinte falar, além de o ouvir; como se o trouxesse para uma relação em vez de o isolar. Sob este princípio, a rádio deveria sair do negócio da oferta e *organizar os seus ouvintes enquanto fornecedores*. Qualquer tentativa de conferir um carácter verdadeiramente público às ocasiões públicas é um passo na direcção correcta.

Na linguagem contemporânea, o que Brecht pretendia era liberdade de comunicação, de par para par, via rádio. As suas palavras proféticas estão, hoje, a tornar-se verdadeiras, apesar de, para o efeito, ter sido essencial uma grande quantidade de mudança tecnológica. O SPM deve agarrar a oportunidade de satisfazer esta profunda necessidade humana de comunicação, em alternativa à mera difusão. Assim, o que é necessário hoje é abrir o SPME à “conversação”, fazendo dele um SPM como meio de comunicação entre as pessoas (e não apenas de recepção). Isto deverá acontecer, em grande medida, por via de antena, mas, primariamente, através da internet. Eis a razão pela qual é tão importante que as organizações do SPM sejam capazes de alcançar as novas tecnologias digitais (incluindo, predominantemente, a internet).

Kearns (2003) também salienta este ponto, afirmando que a velha descrição “reithiana” das obrigações de serviço público deveria ser estendida:

“Os nossos cidadãos necessitam agora de ser educados, informados, de receber entretenimento e de receber poder ... As possibilidades de comunicação interactiva *online* oferecem uma potencial

saída da crise na comunicação democrática ... Os *media online* (de serviço público) oferecem a oportunidade de uma nova esfera pública democrática ... A BBC necessita de se ver não apenas como um canal de comunicação, mas também como um fornecedor de espaço social. Necessita de providenciar espaços de participação, de modo a servir a função de dar poder aos cidadãos. Agora, quando os processos da nossa democracia aparentam não estar a funcionar bem, o propósito deverá passar por ajudar as vozes informadas e educadas da população a ser ouvidas de forma mais eficaz e regular ... Há uma necessidade de existir um Serviço Público de Comunicações a trabalhar no sentido de um acesso universal aos serviços disponíveis. Não apenas em termos de acesso à tecnologia (apesar de isto ser vitalmente importante), mas também às ferramentas necessárias ao acesso às promessas do mundo *on-line*... Há a necessidade de um Comuns Cívico no ciberespaço. Uma plataforma de confiança para os cidadãos deliberarem, para se reunirem e para serem ouvidos”.

Esta é a principal mudança que tem de ocorrer nos meios de serviço público; uma condição fundamental para que seja capaz de, a longo prazo, servir o propósito público e de desempenhar a sua função de unir o público em sociedade.

Assim, o século XXI não apenas poderá, como, de facto, deverá ser um novo começo para os meios de serviço público. Todavia, para se assegurar este objectivo, é necessária uma transformação profunda.

BIBLIOGRAFIA

Brecht, B. (n.d./1932), *The Radio as an Apparatus of Communication* [http://telematic.walkerart.org/telereal/bit_brecht.html].

Collins, Richard, Adam Finn, Stuart McFadyen, e Colin Hopkins (2001), “Public service broadcasting beyond 2000: is there a future for public service broadcasting?”, *Canadian Journal of Communication*, 25, pp. 3-15.

Digital Strategy Group (2002), *Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the Digital Era*, Genève, EBU [http://www.ebu.ch!CMSimages/en/DSG_final_report_E_tcm6-5090.pdf].

European Commission (2005), “Proposal for a recommendation of the European Parliament and of the council on key competences for lifelong learning”, COM(2005)548 final, Bruxelas, União Europeia.

Hailin Daniel C., e Paolo Mancini (2004), *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Haraszti, Miklos (2006), “Present myths, future perils in public-service broadcasting”, Speech delivered at a conference organized by The European Broadcasting Union and Hungarian Television [http://www.mtv.hu/ebu/cont.php?cont=speech].

Holmwood, Leigh (2006), “This is me, reporting for the BBC”, MediaGuardian [http://media.guardian.co.uk/broadcast/story/0195648500.html].

Holznagel, Bernd (2000) “The mission of public service broadcasters”, paper distributed at EU Colloquium “European Public Television in an Age of Economic and Technological Change”, Lille, Julho 19-20.

Huntington, Samuel P. (1995), *Trzecia Fala Demokratyzacji*, Varsóvia, Wydawnictwo Naukowe PWN.

ITC (2000), *ITC Consultation on Public Service Broadcasting*, Londres, Independent Television Commission.

Jakubowicz, Karol (2003), “Bringing public service broadcasting to account”, em Taisto Hujanen, Greg Lowe (orgs.), *Broadcasting and Convergence. New Articulations of the Public Service Remit*, Gotemburgo, NORDICOM.

Jakubowicz, Karol (2006), "If not us, then who? Public service broadcasting and culture in the 21st century", em Christian Nissen (org.), *Making a Difference. Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*, Eastleigh, John Libbey Publishing.

Keane, John (1991), *The Media and Democracy*, Londres, Polity Press.

Keane, John (1993), "Democracy and media: without foundations", em Oleg Manaev, e Yuri Pryliuk (orgs.), *Media in Transition. From Totalitarianism to Democracy*, Kiev, Abris, pp. 3-24.

Kearns, Ian (2003), "A mission to empower: PSC – From Public Service Broadcasting to Public Service Communications", speech presented on behalf of the Institute for Public Policy Research, Westminster e-Forum [www.ippr.org/research/files/team25/project61/WMFSpeech.doc].

Kung, Lucy (2002), "Redefining public service broadcasting for the Internet age", presentation delivered during a Cost A20 Network conference, Tromsø, Junho.

"La television publique en Europe" (1998), *La Lettre*, 111, Conseil Supérieure d'Audiovisuel, Dezembro.

McKinsey & Company (1999), *Public Service Broadcasting Around the World*, Londres.

McQuail, Denis (2000), *McQuail's Mass Communication Theory*, Londres, Sage Publications.

McQuail, Denis (2005), *McQuail's Mass Communication Theory*, Londres, Sage Publications.

Murdock, Graham, e Peter Golding (1999), "Common markets: corporate ambitions and communication trends in the UK and Europe", *Journal of Media Economics*, XII (2), pp. 117-132.

Nissen, Christian (2006), “Public service media in the information society”, report prepared for the Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB), Estrasburgo, 27 Council of Europe [http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/media/1_Intergovernmental_Cooperation/MC-S-PSB/H-Info%282006%29003_en.pdf].

Norris, Paul, e Brian Pauling (2005), *Public Broadcasting in the Digital Age. Issues for New Zealand*, Wellington, NZ on Air.

OFCOM (2004), *Review of Public Service Television Broadcasting. Phase 2 – Meeting the Digital Challenge*, Londres, 24 de Novembro.

OFCOM (2005), *Review of Public Service Television Broadcasting. Phase 3 – Competition for Quality*, Londres, 8 de Fevereiro.

Public Service Broadcasting (2004), report of the Committee on Culture, Science and Education, Doc.10029, Estrasburgo, Parliamentary Assembly [http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doco4/EDOC10029.htm].

Recommendation 1641 (2004), “Public service broadcasting”, Estrasburgo, Parliamentary Assembly [http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA04/EREC1641.htm].

Recommendation Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to Member States on the Remit of Public Service Media in the Information Society, Estrasburgo, Council of Europe [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75].

Giles, Chris (2006), “The public interest challenges for the communications sector over the next 10 years: contestable public service funding”, em Ed Richards, Robin Foster,

Tom Kiedrowski (orgs.), *Communications. The Next Decade*, a collection of essays prepared for the UK Office of Communications, Londres, OFCOM.

Schlesinger, Philips (2004), *Do Institutions Matter For Public Service Broadcasting?* [<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/psbwp/wp2schles.pdf>].

Siune, Karen, e Olof Hulten (1998), “Does public broadcasting have a future?”, em D. McQuail, K. Siune, (org.), *Media Policy. Convergence, Consolidation and Commerce*, Londres, Sage Publications, pp. 23-37.

Sondergaard, Henrik (1999), “Some reflections on public service broadcasting”, *NORDICOM Review*, XX (1), pp. 21-27.

Tambini, Damian (2006), “On-demand in demand: public service broadcasters, new services and copyright”, em Christian Nissen (org.), *Making a Difference. Public Service Broadcasting and the Media Landscape in Europe*, Eastleigh, John Libbey Publishing, pp. 115-134.

Thompson, Mark (2005), speech at the “European Audiovisual Conference: Between Culture and Commerce”, Liverpool [<http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/FA3E2CE5-F63C-4581-990E-B9899FFFE3D4/0/MarkThompsonLiverpool20905.pdf>].

Varis, Tapio (n.d.), *New Literacies and e-Learning Competences* [http://www.elearningeuropa.info/index.php?page=doc&doc_id=595&doclng=6].