

OS
Media
de
Serviço
Público

Sívio Correia Santos



SÍLVIO CORREIA SANTOS

OS MEDIA DE SERVIÇO PÚBLICO



Livros Labcom
Série: Pesquisa em Comunicação
Direcção: José Ricardo Carvalheiro
Design de Capa: Cristina Lopes
Paginação: Cristina Lopes
Covilhã, UBI, LabCom, Livros Labcom

ISBN: 978-989-654-105-7
Título: Os Media de Serviço Público
Autor: Sílvio Correia Santos
Ano: 2013

www.livroslabcom.ubi.pt

Siglas e abreviaturas

ADSL: Asymmetric Digital Subscriber Line

AM: Amplitude Modulada

ARD: Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland

BBC: British Broadcasting Corporation

BCNZ: New Zealand Broadcasting Corporation

CA: Conselho de Administração

CE: Comissão Europeia

CO: Conselho de Opinião

COPE: Create Once Publish Everywhere

CPB: Corporation for Public Broadcasting

DGC: Direção Geral da Concorrência

EBC: Empresa Brasil de Comunicação

EBU/UER: European Broadcasting Union/União Europeia de Radiodifusão

EN: Emissora Nacional

ERC: Entidade Reguladora da Comunicação

ERT: Hellenic Broadcasting Corporation

EUA: Estados Unidos da América

FM: Frequência Modulada

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade

MR: Magyar Rádió

MSP: Média de Serviço Público

MTV: Magyar Televízió

NCRTV: Greek National Council for Radio and Television

NOS: Nederlandse Omroep Stichting

NPM: New Public Management

NPR: National Public Radio

NRK: Norwegian Broadcasting Corporation

NZOA: NZ On Air

ORF: *Österreichischer Rundfunk*
PBS: Public Broadcasting Service
PSB: Public Service Broadcasting
PSM: Public Service Media
PVT: Public Value Test
RAI: Radiotelevisione Italiana
RTL: Radio Télévision Luxembourg
RDP: Radiodifusão Portuguesa
RTP: Radiotevisão Portuguesa
RTP Rádio e Televisão de Portugal (após 2004, e quando referido no texto)
RTVE: Corporación de Radio y Televisión Española, S.A.
SBS Radio/TV: Special Broadcasting Service
SI: Sociedade da Informação
SIG: Serviços de Interesse Geral
SIEG: Serviços de Interesse Económico Geral
SP: Serviço Público
SPRT: Serviço Público de Rádio e Televisão
TVNZ: Television New Zealand
TVP: Telewizja Polska
UE: União Europeia
UHF: Ultra High Frequencies
HF: High Frequencies
UNDP/PDNU: United Nations Development Programme/Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
UNESCO: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
VRT: Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
YLE: Yleisradio Oy
WRTVC: World Radio and Television Council
ZDF: Zweites Deutsches Fernsehen

Índice

Introdução	1
CAPÍTULO 1 - O SERVIÇO PÚBLICO DE RÁDIO E TELEVISÃO DE TRADIÇÃO EUROPEIA	3
1. O conceito de serviço público para além dos <i>media</i> : da tradição francesa à existência num mercado único.....	3
2. A rádio e os <i>media</i> de serviço público na Europa: do monopólio à abertura dos mercados.....	17
3. O mosaico europeu: diversidades no serviço público	33
CAPÍTULO 2 - DA LEGITIMAÇÃO POLÍTICA ÀS POSSIBILIDADES DE EXPANSÃO: OS LIMITES DO POSICIONAMENTO DO SERVIÇO PÚBLICO NA EUROPA	49
1. Evolução da política europeia para os <i>media</i> públicos	49
2. O financiamento	60
3. A redefinição das fronteiras da missão do serviço público	75
4. A avaliação do desempenho do serviço público	90

CAPÍTULO 3 - SUPERAÇÃO DO MODELO DE SERVIÇO PÚBLICO
DE RÁDIO E TELEVISÃO PELO MODELO DE *MEDIA* DE SERVIÇO
PÚBLICO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS 97

1. Serviço público de rádio e televisão: princípios e práticas para uma
significação múltipla 98

2. Sair da crise e adaptar-se: reflexões para uma atualização
do serviço público 117

3. O nascimento dos *media* de serviço público 130

4. Limitações à atividade do serviço público no século XXI 137

CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS: A RELEVÂNCIA DO
SERVIÇO PÚBLICO NO SÉCULO XXI 143

Referências Bibliográficas 149

Introdução

O Serviço Público de Rádio e Televisão (SPRT)¹ tem constituído um tema fraturante na sociedade portuguesa, particularmente, na última dúzia de anos. Sobretudo, depois de 2002, o tema assumiu-se como uma das bandeiras do impreterível desígnio governamental de reduzir. De reajustar. Observando a forma como o presente e o futuro do SP foi mobilizando o poder político, a sociedade e o próprio sector audiovisual privado, deparei-me, frequentemente, com duas constatações que acabaram por se tornar no motor desta obra. Por um lado, muita gente usa a expressão “Serviço Público” (SP). Mas nem todos o fazem da forma mais correta. Por outro, a discussão acerca do SP é uma discussão desequilibrada. Não se fala da rádio pública, ou da internet, mas sim da televisão. A forma como em 2002 e 2003, a rádio foi completamente obliterada na discussão pública foi marcante. Este livro tem, por isso, dois objetivos que partem, muito concretamente, da realidade portuguesa: explicar o que é o SP nos *media*, e fazê-lo, dando importância à rádio e à internet. Como é vincado no texto, o *ethos* do serviço público é neutro em relação à plataforma. Porém importa colocar a rádio na história. Porque é nela que tem origem a radiodifusão de serviço público. É à rádio, pois, que este livro recorre mais frequentemente, permitindo uma abordagem alternativa à habitual leitura dominada pela televisão. E se a rádio representa a origem, a internet significa o futuro do SP.

O SPRT é, atualmente, uma instituição em risco, por vários motivos. Em Portugal a ameaça tem maioritariamente uma raiz financeira. Na Europa, a ameaça que o SP enfrenta resulta, sobretudo, da possibilidade de renovar os pilares da sua missão num contexto tecnologicamente diferente. São, efetivamente, duas discussões distintas. O outro objetivo deste livro é, por isso, ir além da discussão a que temos assistido em Portugal e propor um olhar mais abrangente sobre o

1) Usaremos a expressão “Serviço Público de Rádio e de Televisão” (SPRT) como forma equivalente a “Public Service Broadcasting” (PSB).

que é e o que pode vir a ser o SPRT no século XXI, compreendendo-o no seu contexto europeu.

O que a história da Europa nos mostra é que o SP surge associado a um grau de maturidade das democracias. Se não houver maturidade democrática não pode haver um verdadeiro serviço público. E o modelo democrático que construímos na Europa não existe sem o SPRT. Porque, ao contrário do que por vezes salta desta discussão, o posicionamento do SP deve ser de tal forma, que este faça falta ao mercado. Ele deve ser um fator de equilíbrio e também de elevação no sector. E importa que a sociedade reconheça essa relevância. Essa é - aliás, uma questão frequentemente realçada neste texto: o futuro e a relevância do SPRT dependem de uma nova proximidade com a sociedade. O SP depende muito do reconhecimento, por parte dos cidadãos, de que a sua existência cria valor nas suas vidas. Cria valor social. E isso, não só irá fortalecer a distinção da marca do SP no futuro próximo, como também irá garantir-lhe a principal base de apoio que tantas vezes lhe escapa: as pessoas.

Este texto resulta da adaptação de parte do enquadramento teórico da tese de doutoramento, intitulada “Serviço Público de Radiodifusão em Portugal: do controlo ideológico ao fim da representatividade social”, orientada na Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, pela Professora Doutora Isabel Ferin Cunha e defendida no verão de 2012. A perspetiva sobre a qual se ergue o livro é a da compreensão do lugar da noção de SP de comunicação social. Apesar de o berço do conceito ser a teoria jurídica, a sua relevância enquanto instrumento político, social e cultural na construção da moderna conceção de cidadania leva-nos a outras áreas. Tal abertura é, na verdade, natural às Ciências da Comunicação. Partindo então da sua origem, no âmbito do direito administrativo francês, aborda-se a forma como o SP evoluiu no sector dos *media* na Europa. Enquadra-se o seu reposicionamento conceptual e operativo, as crises que o afeta(ra)m, as tensões conflituantes que determinam o seu posicionamento, bem como os desafios da sua entrada na era multiplataforma. Essa é, na verdade, a intenção maior deste livro: compreender o novo contexto dos *media* de serviço público (MSP).

Capítulo 1

O serviço público de rádio e televisão de tradição europeia

Embora partindo dos mesmos valores clássicos, o serviço público de tradição europeia constituiu-se sob múltiplas formas. Neste primeiro capítulo observa-se como os *media* de serviço público ultrapassaram o fim dos monopólios e como evoluíram, situados nessa incómoda posição entre o mercado e os seus princípios de base, incorporando novas formas de gestão.

1. O conceito de serviço público para além dos *media*: da tradição francesa à existência num mercado único

A noção de serviço público está presente na sociedade moderna sob uma multiplicidade de significações e é aplicada numa variedade de contextos. Antes de nos centrarmos no sector específico dos *media*, importa enquadrar o aparecimento deste conceito. A teoria do serviço público nasce das condições particulares proporcionadas essencialmente por dois tipos de mudanças: o surgimento de um novo posicionamento do Estado e uma procura de solidificação do direito público (Chevallier, 2010). É, precisamente, essa confluência, situada em França, nos finais do século XIX, que tomamos com ponto de partida. Efetivamente, foi neste país que mais se desenvolveu o conceito de serviço público e que este princípio se tornou mais determinante na definição de uma identidade nacional (Prosser, 2005). Partimos de França, também, pela influência que teve na tradição continental europeia e, concretamente, em Portugal.

A referência a um novo posicionamento do Estado tem como pano de fundo a existência de um modelo em que este se havia tornado menos interventivo na prestação de serviços. Esse afastamento do Estado foi um reflexo das mudanças nas estruturas sociais, económicas e políticas dos séculos XVIII e XIX, nomeadamente no seguimento da Revolução Industrial e da Revolução Francesa. A mudança a que nos referimos resultou da perceção de que o movimento do liberalismo económico não podia satisfazer todas as necessidades do povo, o que acabou por levar a uma alteração quer do papel, quer das responsabilidades do Estado. Assim, pode falar-se no surgimento de uma nova função da administração centrada no bem social, mesmo no final do século XIX. É nessa altura que se desenvolve um modelo de ação estatal mais interventiva, que incluía a prestação de serviços que o mercado não proporcionava às pessoas. Alguns serviços de interesse geral começaram, pois, a ser realizados pelo Estado. Esta nova dinâmica de intervenção do Estado é de tal forma relevante, que está na base do desenvolvimento organizacional moderno da própria sociedade. Como refere Chevallier,

“le service public évoque cette sphère des *fonctions* collectives, nécessaires à l’existence même du sociale. Faisant écho aux thèmes du «Bien commun», de l’«Intérêt general», de l’«Utilité publique», avec lesquels elle forme une configuration idéologique complexe, la notion a donc dès racines anciennes et apparaît comme inhérente à l’organisation des sociétés modernes” (2010: 3).

Era uma renovada afirmação da própria existência do Estado, que teria o seu expoente máximo na segunda metade do século XX: um Estado mais interventivo na dimensão quotidiana, mais próximo dos cidadãos, proporcionando serviços que garantem a coesão social. Com esta rotação, o Estado procurava uma legitimidade que a “puissance publique” não lhe proporcionava, sobretudo depois das mudanças ocorridas no final do século XIX. E essa validação é-lhe proporcionada, precisamente, pela doutrina do serviço público, como explica Chevallier:

“L’État se presente en effect, désormais, moins sous la forme de manifestations d’autorité que comme un prestataire de services, dont l’objectif est de satisfaire le mieux possible les besoins du public; la doctrine du service public va venir colmater ces brèches, en reconstruisant la théorie de l’État sur des bases nouvelles” (2010: 12).

Esta mudança, que ocorria na sociedade francesa, consistia no facto de o bem comum se passar a justificar pela vontade dos cidadãos, e não pelo simples desígnio de poder do Estado (Gugliemi e Koubi, 2007: 42). Ou seja, o conceito de SP foi tomando forma ligado à noção do coletivo, no seio da doutrina francesa¹.

Embora a ideia seja bem mais antiga² e possamos encontrá-la já na distribuição de alimentos na Roma antiga (Gugliemi e Koubi, 2007), o SP tem a sua raiz doutrinal no início do século XX, com o trabalho de Leon Duguit. Duguit, considerado o pai da Escola do Serviço Público (também conhecida como Escola de Bordéus), identificava o serviço público com a prestação pelo Estado de serviços com fins sociais:

“C’est toute activité dont l’accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, par ce que l’accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l’interdépendance sociale et qu’elle est de telle nature qu’elle ne peut être assurée complètement que par l’intervention de la force gouvernante” (1918: 73).

Com efeito, Duguit justificava a existência do Estado, precisamente, pelo dever da prestação de serviços e não pela autoridade que, naturalmente, este possuía: “tout act des gouvernants est sans valeur quand il poursuit un but autre

1) Como marca do nascimento do serviço público ao nível da jurisprudência, deve ser referida a “decisão Blanco”, pelo Tribunal de Conflitos, em 1873 (Gonçalves, 1999; Prosser, 2005).

2) Sobre a emergência da ideia de serviço público cf. Gugliemi e Koubi (2007). “L’expression de ‘service public’ n’apparaît guère dans les textes juridiques antérieurs à la Revolution française, cela n’exclut pas que les idées de bien commun, d’utilité publique, d’intérêt collectif ou de besoins sociaux auxquels il a semblé nécessaire de répondre à un moment donné n’aient pas été soulevées sous d’autres formes, dans d’autres termes” (Gugliemi e Koubi, 2007: 19).

qu'un but de service public. Le service public est le fondement et la limite du pouvoir gouvernementale" (Duguit, 1918: 74).

O pensamento de Duguit foi referencial para a Escola do Serviço Público, no âmbito da qual (nomeadamente com Gaston Jèze) o conceito foi trabalhado e desenvolvido. A doutrina do serviço público desenvolveu-se, posteriormente, a partir da evolução das várias dimensões do conceito, passando de fundamento do direito administrativo francês a elemento refundador da teoria do Estado (Chevallier, 2010: 16).

A importância do conceito de SP veio a extravasar o campo do direito administrativo francês. Como foi referido, o SP acabou por se tornar indissociável do processo de construção da própria identidade francesa (Prosser, 2005: 97). Aos poucos, a expressão "serviço público", tal como se estruturou a partir do direito francês, ganhou uma dimensão mítica que, de acordo com Chevallier, só a torna mais difícil de compreender e situar, tendo em conta as suas várias acepções:

"elle est saturée de significations multiples qui se superposent, s'entrecroisent, renvoient les uns aux autres, et entre lesquelles le glissement est constant. Le service public, c'est d'abord une entité sociale (...), une notion juridique (...) et plus profondément, le service public est un opérateur idéologique" (2010: 4).

Deve notar-se que a doutrina francesa do SP não foi a única a desenvolver-se. Na verdade, existe uma diferença entre as doutrinas de SP continental e britânica. O direito britânico almejava um certo pragmatismo neste campo, o que o fez evoluir num sentido diferente da tradição continental. Com grande tradição na Europa, a doutrina do SP italiano situa-se, de certa forma, entre os quadros francês e britânico.

1.1 As crises do serviço público

Ao contrário do que por vezes é referido, a crise do serviço público não resulta da vaga que defende a insustentabilidade do *Welfare State*³. Ela é-lhe anterior. Com efeito, o afrontamento e o reposicionamento da ideia de SP resultam de uma evolução de natureza jurídica que tem início ainda nos anos 20⁴.

A complexificação da sociedade no início do século XX, e, principalmente, os desenvolvimentos industrial e organizacional, conduziram ao desmembramento dos elementos que tradicionalmente constituíam a sólida unidade do SP (Rainaud, 1999). Subitamente, passou a admitir-se que uma entidade pública atuasse como uma entidade privada. E a segurança da delimitação normativa que existia foi claramente abalada com estas mudanças. Sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, desenvolveram-se serviços comerciais e industriais que, embora desprovidos de interesse coletivo, eram realizados por empresas públicas, assim como serviços públicos com gestão privada (Rainaud, 1999; Chevallier, 2010). São as inconsistências resultantes destas novas formas que abalam o conceito de serviço público, como explica Allison:

“Because of such inconsistency, especially evident in the field of contrats administratifs, and because a of a variety of other exceptions and exceptions to exceptions, a number of doctrinal writers questioned the usefulness of the general criterion of service public and despaired of establishing a satisfactory substitute” (1996: 67).

3) Sobre o *Welfare State* cf. Pierson e Castles (2006) e Gidens (2007).

4) O caso Eloka, de 1921, é um marco jurisprudencial nesse processo. Em causa esteve o naufrágio de um barco que era operado numa lagoa do litoral da Costa do Marfim, que à época era uma colónia francesa. Perante um pedido de indemnização, o Tribunal de Conflitos reconheceu pela primeira vez que um serviço da administração pública podia ser julgado como uma empresa privada, uma vez que operava nessas condições (Brown e Bell, 1998), quebrando com uma distinção até então intransponível.

Com efeito, e apesar de a ideia de SP se ter mantido absolutamente pertinente ao longo do século XX, a sua primeira crise⁵ é constituída por essa redefinição das fronteiras entre privado e público. Embora o marco inicial dessa instabilidade na delimitação seja o caso Eloka, em 1921, esta tendência sente-se com particular evidência sobretudo depois da guerra.

A crise que tem caracterizado o SP em anos mais recentes é já outra e já não está circunscrita ao sistema francês. A chamada segunda crise do SP,

“é uma crise institucional ou material, (...) pelo menos nos sectores das telecomunicações, da energia e dos transportes. Nesses sectores, o serviço público foi ou está sendo pura e simplesmente banido e substituído por conceitos mais ou menos próximos (serviço universal, atividades privadas com obrigações de serviço público, atividades privadas de interesse público) que, todavia, representam realidades muito distintas daquelas que estavam subjacentes à respectiva qualificação como atividades de serviço público” (Gonçalves, 1999: 27).

A passagem de serviços públicos para a alçada de prestadores privados, como forma de emagrecer o Estado e evitar o seu colapso, tornou-se inevitável na Europa. Ainda hoje, a reestruturação e a política de modernização dos sectores públicos se regem por esse ditame. Cumpriu-se o que Gonçalves chama de “atenuação das responsabilidades públicas” (1999: 12). A prestação dos serviços pelo Estado foi substituída pelo exercício de funções de garantia, controlo e orientação da atividade, agora exercida pelo prestador privado (Gonçalves, 1999: 9-10). Efetivamente, com o fim dos monopólios em diversas áreas, muitas das atividades anteriormente levadas a cabo pelo Estado passaram a ser assumidas pelo mercado. A natureza (pública ou privada) do prestador do SP passou a ser cada vez menos importante. Foi nesse contexto, como explica Silva, que a Comunidade Europeia adotou uma designação mais neutra, menos conotada ideologicamente e menos dependente da dimensão subjetiva do serviço

5) Sobre a crise do serviço público cf. Corail (1954), Rainaud (1999), ou o número dedicado ao tema, da *Sciences de la Société* (AA.VV., 1996).

público: “o serviço público à francesa’ vê-se substituído pelos SIEG [Serviços de Interesse Económico Geral]” (2008:216)⁶.

1.2 Para uma impossível definição

É consensual a dificuldade existente na definição de um conceito de SP (entre outros, Chevallier, 2010; Gugliemi e Koubi, 2007; Prosser, 2005 [no âmbito jurídico], e Banerjee e Seneviratne, 2005; Lange, 1999; Syvertsen, 1999; [no âmbito dos *media*]).

6) Nesse sentido, importa esclarecer as diferenças ao nível das definições e termos usados. A escolha dos termos pela Comissão Europeia (CE) visa sublinhar algumas distinções. A expressão "serviço público" foi preterida, uma vez que era associada à propriedade (pública) do prestador. Assim:

- Serviços de Interesse Geral: “This term covers market and non-market services which the public authorities class as being of general interest and subject to specific public service obligations”.

- Serviços de Interesse Económico Geral: “This is the term used in Article 86 of the Treaty and refers to market services which the Member States subject to specific public service obligations by virtue of a general interest criterion. This would tend to cover such things as transport networks, energy and communications”.

- Serviço público: “This is an ambiguous term since it may refer either to the actual body providing the service or to the general interest role assigned to the body concerned. It is with a view to promoting or facilitating the performance of the general interest role that specific public service obligations may be imposed by the public authorities on the body rendering the service, for instance in the matter of inland, air or rail transport and energy. These obligations can be applied at national or regional level. There is often confusion between the term public service, which relates to the vocation to render a service to the public in terms of what service is to be provided, and the term public sector (including the civil service), which relates to the legal status of those providing the service in terms of who owns the services”.

- Serviço Universal: “Universal service, in particular the definition of specific universal service obligations is a key accompaniment to market liberalisation of service sectors such as telecommunications in the European Union. The definition and guarantee of universal service ensures that the continuous accessibility and quality of established services is maintained for all users and consumers during the process of passing from monopoly provision to openly competitive markets. Universal service, within an environment of open and competitive telecommunications markets, is defined as the minimum set of services of specified quality to which all users and consumers have access in the light of specific national conditions, at an affordable price”. Cf. *Communication from the Commission - Services of general interest in Europe*, COM (2000) 0580, final.

Numa primeira distinção de natureza sumária⁷, pode-se perceber o SP de duas formas: em sentido orgânico (relativo às organizações que desempenham essas funções), ou em sentido material (relativo às atividades que são englobadas nessa esfera), como explica Gonçalves (1999: 28, 29). Nesta última vertente, ele pode ser entendido em sentido subjetivo ou objetivo. A primeira aceção compreende “toda a atuação de direito público de um ente de direito público” (Gonçalves, 1999: 30), ou seja, qualquer ação levada a cabo pelo Estado. O sentido objetivo refere-se a atividades que “não são subjetivamente públicas, mas que, por serem de interesse geral, ficam sujeitas a um regime de direito administrativo e são consideradas atividades objetivamente administrativas” (Gonçalves, 1999: 30).

Porém, a compreensão da natureza do SP para além destas categorizações, esbarra com o obstáculo da sua própria essência diversa e evolutiva. Isso revê-se na constante reformulação normativa que, historicamente, o foi adaptando à sociedade, bem como na diversidade positiva das suas aplicações.

O conceito de SP é usado em várias esferas. De todo o modo, o objetivo de um SP é, geralmente, incontestado, independentemente da realidade que se observa. A sua essência reside na procura de resposta e de satisfação para uma necessidade comum. É essa a razão da sua existência e da garantia constitucional desses serviços.

Os princípios organizados nos anos 30 e 40 do século XX por Louis Rolland (conhecidos posteriormente como Leis de Rolland ou Leis do Serviço Público) tornaram-se no cerne da definição clássica do conceito: continuidade, igualdade e mutabilidade ou adaptabilidade (Prosser, 2005). Esses são os três pilares que servem de base à conceptualização do serviço público. Entende-se a continuidade como a continuação no tempo de um serviço que responde a uma necessidade coletiva permanente. A igualdade refere-se à obrigação de tratar todos os indivíduos da mesma forma. As leituras mais evidentes deste princípio traduzem-se na garantia de acesso universal, independentemente de critérios geográficos, ou de estatuto social, e a exigência de um custo igual a todos os utilizadores, independentemente das diferenças que tenham existido no custo

7) Para uma abordagem pormenorizada das várias aproximações ao serviço público cf. Gugliemi e Koubi (2007).

do fornecimento. Frequentemente, associa-se-lhe o princípio da neutralidade, muito embora este último não seja, efetivamente, um dos princípios fundadores da filosofia do serviço público (Gugliemi e Koubi, 2007). A adaptabilidade, por seu turno, refere-se à capacidade de adaptação tecnológica do serviço, que deverá estar disponível aos utilizadores, fazendo uso da mais recente tecnologia e refletindo os seus modos de vida. A mutabilidade centra-se, não no consumidor, mas na entidade que presta o serviço, como explica Prosser (2005), na medida em que a entidade prestadora se adapta à evolução das necessidades sociais, independentemente da oposição moral ou legal que os direitos adquiridos possam gerar. Isso significa que se uma atividade deixar de ser relevante, o serviço pode terminar (Prosser, 2005: 104, 105).

Além de não existir um consenso teórico relativo à composição, ou à forma como estes princípios são interligados, há teóricos que lhes acrescentam a gratuitidade (Gugliemi e Koubi, 2007). Com o tempo, as formulações em torno desta base epistemológica tornaram-se suficientemente diversas. Assim, destes princípios - os chamados princípios naturais (Malaret Garcia, 1998), foram resultando outros, cuja existência é, reconhecidamente, complementar. A forma distinta como as Leis de Rolland são interpretadas em diferentes contextos e dão origem a outros princípios, resulta, não só da abrangência do seu enunciado, mas também das especificidades do contexto em que são aplicadas. Desta forma, o conceito de SP, herdeiro da tradição francesa, foi-se modernizando. Princípios como qualidade de serviço, acessibilidade, simplicidade, transparência, participação e responsabilidade são-lhe agora associados (Prosser, 2005: 106), bem como a laicidade (Gugliemi e Koubi, 2007). A forma como estes princípios evoluíram pode ser vista no Livro Verde Sobre Serviços de Interesse Geral⁸, no qual se encontram várias obrigações transversais a este tipo de serviços: universalidade, continuidade, qualidade e acessibilidade de preços; bem como obrigações sectoriais, que incluem a proteção dos consumidores e utilizadores, a segurança do aprovisionamento, o acesso à rede e a interconetividade e, ainda, o pluralismo no sector dos *media*. Os princípios de boa governança relativos à organização, financiamento e avaliação (sobre os quais nos iremos debruçar

8) Cf. *Livro Verde sobre Serviços de Interesse Geral*. COM (2003) 270, final.

adiante), passaram, igualmente, a ser indissociáveis destes serviços. Esta caracterização dos SIEG reflete, claramente, uma construção europeia, herdeira do *welfare state* que se desenvolveu na segunda metade do século XX, no Ocidente.

1.3 Do tempo dos monopólios à nova gestão

Após a II Guerra Mundial, aconteceram na Europa uma série de nacionalizações no sector dos serviços industriais. De forma geral, as situações de monopólio que daí resultaram só começaram a desaparecer nos anos 70 e 80. Nessa altura, o neoliberalismo, assumia-se como a solução ideal para superar a crise e estimular o desenvolvimento económico e social europeu. Implementaram-se profundas reformas e mudanças nos mercados, nas administrações e nos serviços públicos nos vários países. Esses ventos de liberalização, que começaram a mudar grande parte das democracias ocidentais, resultaram no que Gonçalves caracteriza de “novo modelo de Estado mínimo, um Estado que, sem querer suportar o ónus de ser ‘social’, pretende no entanto manter algumas ‘responsabilidades sociais’” (1999: 20).

Efetivamente, a Europa precisava de ser competitiva e a solução passava pela abertura dos mercados. Esse processo de liberalização iria mudar definitivamente o lugar e a imagem dos serviços públicos na Europa: primeiro, porque os prestadores de serviços públicos passaram a ser identificados com uma má gestão de recursos, com burocracia e com o não respeito pelas leis do mercado; depois, porque atividades criadas com objetivos sociais passavam agora a estar sujeitas ao direito da concorrência (Gugliemi e Koubi, 2007: 73).

É este o contexto que leva à perceção de que as formas clássicas de aplicação dos serviços públicos não permitiam otimizar desempenhos ao nível da qualidade, da eficiência e da rentabilidade (Nosbonne, 2007: 23). Como a imagem do SP não era associada a essas características, ao contrário da do sector privado, há uma importação desse tríptico, para a desejada renovação da administração do SP.

Este diagnóstico de ineficiência foi um processo relativamente global na Europa, mas também na América do Norte. Thatcher, Reagan e Mulroney⁹ têm, precisamente, essa ação em comum: «a strong commitment to reducing both the scope of government in society and the size of the public service and to increasing the efficiency of government in society» (1994:9). E este posicionamento, terá eco em vários países.

Esta criatura resistente à mudança (Savoie, 1994: 5) começava, pois, a ser reformada. E a principal ferramenta desse processo designava-se New Public Management (NPM) (Ferlie, Linn e Pollitt, 2005). Este modelo de gestão, que se espalhou pela Europa a partir dos anos 80, visava a renovação dos serviços estatais, recentrando a sua atenção no mercado. Traduzia-se em novas formas de gestão, associadas aos renovados objetivos dos serviços públicos: “l’*introduction des pratiques et des discours managériaux rompt avec la distinction entre deux logiques de gestion – privée et publique – jusqu’alors bien distinctes*” (Nosbonne, 2007:28). Ou seja, em nome da racionalização e da eficácia, aproximaram-se as formas de gestão das empresas públicas e privadas (McDonough, 2006; Nosbonne, 2008).

Com efeito, aos poucos, a dimensão subjetiva do conceito de serviço público foi perdendo o seu valor. Durante esta transição, evoluiu-se para a generalização de mecanismos de regulação, normalmente, sob a forma de entidades nacionais independentes, e também no sentido da constitucionalização dos próprios deveres de serviço público, o que foi conseguido através de medidas protetoras que acompanharam os processos de liberalização (Prosser, 2005:205).

1.4 Os Serviços de Interesse Geral na Europa

A Europa pode ser representada como um mosaico, tantas são as diferenças na forma, no desenvolvimento normativo e na implementação dos serviços

9) Respetivamente: Presidente dos EUA, Primeira-ministra do Reino Unido e Primeiro-ministro do Canadá.

públicos. No entanto, apesar de todas as diferenças, encontram-se elementos comuns. Como refere Malaret Garcia,

“exists in all the Member States a common, albeit nebulous, set of elements that can be grouped under the heading of ‘public services’. The common denominator underlying these activities is the fact that they are regarded as being in the general public interest, and as such, they are performed by public law or private law organizations under state control or subject to specific state intervention” (1998: 57, 58).

Esse denominador comum é o resultado de uma política europeia que, ao longo dos anos, tem mudado a sua atitude face ao SP. O primeiro resultado palpável de uma certa coerência nos Estados-membros foi o fim dos monopólios e a progressiva liberalização dos mercados.

A política europeia, que tinha como objetivo o desenvolvimento do mercado único, foi inicialmente adversa aos serviços públicos, que eram vistos como um obstáculo a esse ideal europeu neoliberal. Como explica Gonçalves,

“o ‘ataque’ aos serviços públicos é em grande medida comandado a partir de Bruxelas; as razões da investida são óbvias: o serviço público é Estado, não é mercado – o princípio fundamental da integração europeia é a liberdade de empresa e o mercado; o serviço público está associado ao monopólio e ao público” (1999: 13).

Com efeito, sobretudo após o Tratado de Maastricht, em 1992, o lugar do serviço público parecia ameaçado pela política europeia. O estabelecimento do mercado concorrencial único resultou, por isso, numa resposta enérgica dos defensores do serviço público, principalmente, dos governos francês e belga (Prosser, 2005: 154).

Em meados da década de 90, porém, a pressão para uma viragem política face ao sector público no mercado europeu dá resultados. A CE tenta responder ao maniqueísmo político inicial. Um primeiro passo efetivo é dado, em 1996,

com um relatório acerca dos Serviços de Interesse Geral (SIG) na Europa¹⁰. O documento defendia a inclusão no Tratado da União Europeia de uma referência ao papel destes serviços¹¹. Reconhecia que, na Europa, os SIG eram considerados direitos dos cidadãos, e que a sua modernização iria potenciar o desenvolvimento económico e a coesão social. Para isso, era necessário articular as políticas de livre circulação e abertura de mercados com as missões dos SIG. Ou seja, depois da aversão inicial, a política europeia estava a reconhecer e a legitimar um lugar destes serviços no seio do mercado competitivo.

Claramente, a discussão estava a ser reorientada. O Tratado de Amesterdão¹², que entra em vigor em 1999, reforça o crescente reconhecimento dos valores subjacentes aos SIG como elementos-chave na construção de um modelo social europeu. No mesmo sentido, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹³ incluía o acesso aos serviços universais no seu clausulado. O final dos anos 90 estava a ser marcado por um reconhecimento da importância dos serviços públicos como forma de responder a interesses muito concretos dos cidadãos. Como explica Prosser:

“there has been a fuller recognition of the independent value of public services as exemplifying a Community commitment to citizenship, partly as a result of their partial constitutionalization in the new Article 16 of the Treaty. The objective is no longer only to limit their scope but to improve their delivery through applying principles of good governance, including (but not limited to) the use of competitive markets” (2005: 121).

10) Cf. *Services of general interest in Europe*. Commission of the European Communities, COM (1996) 443, final.

11) Cf. *Communication from the Commission - Services of general interest in Europe*, COM (2000) 0580, final.

12) Cf. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Amsterdam, 2 October 1997 – C. Protocols annexed to the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Communities*, C 340/109, de 11 de outubro de 1997.

13) Cf. Charter of Fundamental Rights of European Union (2000/C 364/01), consultado em http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf, em 12 de outubro de 2010.

Os serviços públicos tinham deixado de ser vistos pela CE como entraves ao estabelecimento e crescimento do mercado único. Passavam a ser valorizados, não só pelo contributo para o seu desenvolvimento, mas também como reflexo da crescente importância dos direitos dos cidadãos (Prosser, 2005).

Na viragem do milénio, já no contexto da chamada Sociedade da Informação (SI)¹⁴, realiza-se a Cimeira de Lisboa, em 2000¹⁵. O documento que daí resulta atualiza a questão da aplicação pelos operadores das normas do Tratado. No ano seguinte, um relatório ao Conselho da Europa de Laeken¹⁶ debruçava-se sobre a viabilidade económica dos operadores de serviço público no mercado interno, sobre as medidas de garantia de eficácia e bom desempenho, assim como sobre a necessidade de crescente transparência desses prestadores.

Em 2003, o Livro Verde¹⁷ sobre SIG vinha abrir espaço para o debate sobre o papel da UE, sobre as formas de avaliar, financiar e organizar esses serviços, bem como sobre a definição dos objetivos de SP que lhes estavam associados. O objetivo do Livro Verde era a recolha de contribuições de vários intervenientes, para um debate que era cada vez mais visível em torno destes serviços: como poderia a Comunidade intervir neste âmbito? Como repartiria responsabilidades com os Estados-membros? Desenvolveria essa ação sectorialmente ou de forma abrangente? Qual a importância de distinguir os SIG dos SIEG¹⁸? O debate centrava-se formalmente em problemáticas que vinham ganhando relevância

14) Conceptualmente, a expressão é aqui usada na linha do que é definido no documento da CE. (EUROPEAN COMMISSION. 1997. *Building the European Information Society for us all. Final policy report of the high-level expert group* [online]. [Acedido em 23 de maio de 2010]. Disponível em: www.epractice.eu/files/media/media_688.pdf].

15) Cf. *Communication from the Commission - Services of general interest in Europe*, COM (2000) 0580, final.

16) Cf. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2001. *Report to the Laeken European Council – Services of general interest* [online]. [Acedido em 03 de junho de 2009]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0598en01.pdf.

17) Complementarmente, cf. EBU LEGAL AND PUBLIC AFFAIRS DEPARTMENT. 2003. *EBU Reply to the Green Paper on Services of General Interest* [online]. [Acedido em 06 de junho de 2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_pp_sgi_090903_tcm6-4498.pdf.; UNI. 2003. *Europa response to the European Commission's green paper on services of general interest* [online]. [Acedido em 06 de junho de 2009]. Disponível em: http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/associations_enterprise/tesch.pdf.

18) Cf. *Livro Verde Sobre Serviços de Interesse Geral*, COM (2003) 270, final.

nos últimos tempos. As contribuições recebidas para o Livro Verde estiveram na base do Livro Branco¹⁹, em 2004. Os intervenientes sublinharam as disparidades nacionais no que dizia respeito ao conceito e à relação entre SIEG e mercado, levando a um resultado final tímido. Porém, foi evidente a recusa perante a tentativa de encontrar sustentação para o desenvolvimento de uma regulação horizontal nos SIEG. Como explica Michalis, os intervenientes convergiram numa questão: “there was no added-value in horizontal regulatory framework and that the UE should not be given additional powers in that area” (2007:218).

Os livros Verde e Branco são fulcrais neste processo e ilustram bem a viragem política, como resume Prosser:

“the Green Paper was clearly of very great importance (...). No longer was the central stress on compatibility of services of general interest with the internal market; rather it was on the essential role of such services for citizenship and, in particular, how their performance could be improved. (...) The White Paper was cautious in its proposals, which consisted almost entirely of soft law rather than a binding framework Directive, but did promise a potentially important clarification of some major issues, especially in relation to health and social services” (2005: 171).

2. A rádio e os *media* de serviço público na Europa: do monopólio à abertura dos mercados

A evolução do Public Service Broadcasting (PSB) tem sido substancialmente analisada (Banerjee e Seneviratne, 2005; Raboy, 1997; Smudits, 1997; Tracey, 1998; Van Cuilenberg e McQuail, 2003; Van Dijk, Nahuis e Waagmeester, 2006). A designação anglo-saxónica “Public Service Broadcasting” refere-se aos *media* públicos e encerra em si mesma a ideia da transmissão simultânea de um para muitos. Engloba tanto a televisão como a rádio. Na expressão PSB são incluídas,

19) Cf. *Livro Branco Sobre os Serviços de Interesse Geral* [COM(2004) 374 final], consultado em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0374:FIN:PT:PDF> em 2 de dezembro de 2010.

igualmente, as dimensões normativa e funcional do operador. A grande maioria da produção académica debruça-se sobre o serviço público de rádio e televisão na sua vertente televisiva, o que se compreende pela dimensão económica e transnacional do meio. Mas, na verdade - e como veremos, o cerne normativo do SP não depende da plataforma. O SP resulta de uma forma de governo que reflete uma particular intervenção do Estado com objetivos sociais e culturais concretos (Syvertsen, 2003).

Antes de avançar, importa porém fazer uma primeira distinção essencial. Meios de comunicação de SP não são a mesma coisa que *media* estatais. A confusão surgiu, sobretudo, depois de instalado o mercado misto, porque ambos se opunham aos operadores comerciais. Esta falsa associação deveu-se a um também falso maniqueísmo que radica na ideia de que o Estado age sempre em função do interesse público e que o mercado se lhe opõe (Gidens, 2007). Na verdade, nenhuma das duas constitui um axioma. No âmbito dos *media*, o foco do SP é o interesse dos cidadãos e não o do Estado enquanto entidade política. Por isso, os *media* estatais não se guiam pelos princípios de independência, ou imparcialidade. Porque os seus objetivos não se centram na emancipação do indivíduo. Ainda no sentido de clarificar o seu âmbito, os *media* de SP não devem ser confundidos com *media* comunitários, pese embora a orientação destes últimos para um serviço à sociedade (Banerjee e Seneviratne, 2005).

De forma mais precisa, invoca-se a classificação de Raboy (1997: 35-43) acerca das diferentes ecologias mediáticas na sua dimensão sistémica. Essa sistematização é uma importante ferramenta para a compreensão dos contextos referidos neste livro. Assim, encontramos três grandes tipos de sistemas, centrados no Estado, no mercado ou no público. Nos sistemas assentes num núcleo de SP, inserem-se o SPRT de tradição europeia em regime de monopólio, a sua posterior evolução para um sistema misto, bem como sistemas nos quais o SP ocupa um papel central. Nos sistemas mistos devem ser distinguidos os meios maduros dos imaturos, que são assim caracterizados de acordo com a antiguidade do mercado competitivo instalado. Os sistemas com núcleo empresarial privado caracterizam-se pela reduzida intervenção estatal, frequentemente limitada ao licenciamento. São característicos dos continentes americano e asiático.

Os sistemas com núcleo estatal configuram-se de acordo com várias tendências. O controlo estatal monopolista dos *media* é considerado já residual. Atualmente, existem, *grosso modo*, dois subgrupos: os sistemas emergentes, nos quais, apesar de se manter o controlo estatal, estão a ser desenvolvidos novos modelos adaptados às realidades, combinando os *media* estatais com meios comunitários ou comerciais; e os modelos de transição, como os que caracterizam os países do ex-bloco soviético, nos quais existe um processo de adaptação a um modelo já dominante no mercado.

Na Europa, como se verá, o movimento foi na direção de um abandono de modelos estatais e monopolistas.

2.1 A primeira fase

A abordagem aos *media* de SP na Europa, num primeiro momento, confunde-se com a própria análise do desenvolvimento da rádio. O objetivo deste trabalho leva-nos, precisamente, a tomar essa relação como ponto de partida. Esta primeira fase foi caracterizada pelo controlo estatal, pelo investimento em emissões internacionais e pela emissão em Amplitude Modulada (AM) (Kleinsteuber, 2011). Mas foi também na primeira metade do século XX que nasceu o modelo de rádio pública que se viria a estabelecer como referência em toda a Europa.

É a iniciativa privada que está na origem da rádio, tanto na Europa como nos Estados Unidos da América (EUA). No entanto, a rádio irá desenvolver-se de formas distintas nestes dois contextos. Na Europa, a rádio irá tornar-se estatal e o seu potencial político e ideológico nunca será esquecido, «a means to keep the nation together, (...) radio became a source of national identity» (Kleinsteuber, 2011: 64). Nos EUA, existia o mercado em vez do Estado. Ou seja: a evolução do meio na Europa fez-se sempre sobre bases diferentes. E depois do forte controlo político inicial, acabou por se constituir em torno de uma orientação social, coletiva e cultural. É por isso que, ao contrário do que aconteceu nos EUA, o mercado audiovisual europeu teve sempre limitações ao crescimento.

No resto da Europa a ignição do processo não foi diferente do que sucedeu em Portugal. Os primeiros passos foram dados, *grosso modo* nos anos 20,

sobretudo por entusiastas, ou um pouco antes, através dos meios militares. É preciso ter em conta que, depois da Primeira Guerra Mundial, havia um novo mercado de peças de rádio para estimular (Jauert e Lowe, 2005). E reconhecia-se um enorme potencial económico a este meio. Mais ainda: havia um enorme potencial ideológico que, rapidamente, tornou a rádio num meio apetecível para os governos. Assim, foi ainda nos anos 20, que começaram as emissões ideologicamente carregadas da Rádio Moscovo. As rádios alemã e inglesa avançaram, igualmente, com emissões além-fronteiras em outros idiomas²⁰. Esta perceção instrumental da rádio veio a resultar no desenvolvimento de duas orientações distintas na Europa, como explica Kleinsteuber (2011): a do controlo absoluto da rádio enquanto veículo ideológico, que pressupunha a limitação da própria escuta de estações internacionais; e a da garantia de uma estação independente, como a BBC, e da livre escuta de rádios internacionais.

É por isso que, além de ser considerada a pioneira, a BBC é tida como a grande referência²¹ das estações públicas na Europa. A BBC²² nasce da reunião de vários postos privados. Designada em 1922 como British Broadcasting Company, era maioritariamente propriedade de empresas produtoras de material radioelétrico. Passou depois para o Estado, em regime de monopólio, para contrariar a rádio que nos EUA se havia desenvolvido à custa da publicidade, e para desenvolver uma componente mais formativa. Têm, assim, origem, em 1927, a British Broadcasting Corporation e o modelo inglês, que serviu de inspiração a vários outros países.

20) Mais tarde, com a Guerra Fria, renova-se a atenção dada às emissões internacionais em língua estrangeira (Kleinsteuber, 2011).

21) A BBC cedo se estabeleceu como paradigma de independência face ao governo, mesmo que isso implicasse uma atitude de confronto (Jeanneney, 1996: 121-130). Com efeito, a rádio pública inglesa foi, desde sempre, símbolo de respeito e confiança. Um dos fatores mais relevantes na edificação dessa imagem, era a política de excelência nas contratações. A BBC era, sobretudo até aos anos 70, uma escolha natural para os melhores alunos das universidades de topo (Küng-Shankleman, 2000).

22) Sobre a história da BBC, cf. Briggs (1985). Sobre o seu nascimento, assim como sobre o início da rádio estatal na Alemanha, na Itália e em França, cf. Jeanneney (1996).

Efetivamente, na primeira metade do século XX, o monopólio estatal foi-se tornando, gradualmente, o modelo predominante na Europa²³, e muitos governos foram instrumentalizando a rádio. O meio revelou-se uma imensa tentação para o poder político:

“Although there were some similarities with communication provided by post, telegraphic, and telephone services, broadcasting was not interpersonal communication, radio spectrum was limited and policymakers perceived a Great ability of radio to influence social movements and governance. Those factors led European nations to establish radio as state operations or, where greater democratization existed, as quasi governmental entities separated from the government. When television broadcasting developed a half century later, governments typically extended and adapted the general regulatory and operational schemes that had established for radio” (Picard, 2006: 184).

Itália, Suécia, Irlanda, Dinamarca e Finlândia estabelecem monopólios estatais ainda na década de 20. Nos anos 30 e 40, alguns operadores privados, são convertidos em estatais, como na Holanda, Noruega, Grécia e França (Rolland e Østbye, 1986). Na Alemanha, as poucas estações que tiveram autorização para emitir ainda no início dos anos 20 foram agrupadas e, em breve, o Estado torna-se responsável pelas suas emissões. A França apresenta durante algum tempo um modelo misto, com emissoras privadas e públicas (Jeanneney, 1996).

No início, este monopólio estatal desenvolveu-se nas telecomunicações e, especificamente, nos *media* com recurso a justificações técnicas (gestão da escassez de espectro) e de economia de escala, mas obviamente também por razões políticas (Burgelman, 2000; Rolland e Østbye, 1986)²⁴. Era considerado

23) Os monopólios foram dominantes na Europa e na África, embora com modelos de aplicação distintos. O modelo comercial é característico apenas dos continentes americano e asiático (Raboy, 1997).

24) Muito embora haja autores, como Garnham (1990), que defendem que os motivos eram simplesmente políticos e económicos.

um monopólio natural, dados os fins culturais e sociais da atividade (Smudits, 1997).

Depois da Segunda Guerra Mundial, veio a desenvolver-se uma perceção de que, embora a influência do poder político na rádio fosse indesejável, o papel da radiodifusão era essencial no processo de reerguer a Europa (Van Dijk, Nahuis e Waagmeester, 2006). Essa será a segunda idade da rádio.

2.2 A segunda fase

Com efeito, é a meio do século XX que tem início a segunda fase da rádio. É uma fase posterior ao aparecimento da FM, caracterizada pela existência de mais estações em funcionamento e (excetuando o que acontecia nas ditaduras) pela inserção num sector com (pelo menos algum grau de) pluralidade. Este período irá durar até, praticamente, ao final do século, e incluirá os movimentos de liberalização e desregulação (Kleinstеuber, 2011).

A nova vida da rádio na Europa será dominada pelos operadores públicos, apesar de coexistirem estações comerciais e estatais. Basta lembrarmo-nos da RTL (inicialmente designada Compagnie Luxembourgeoise de Radiodiffusion) que, a partir do Luxemburgo, transmite para vários países uma emissão de cariz comercial (Kleinstеuber, 2011). Países como Portugal e Espanha têm operadores privados, mas com uma orientação submissa às estruturas ditatoriais.

A existência de rádios estatais ou de SP estava dependente da evolução social e política de cada país. Na Grã Bretanha e na Escandinávia, os *media* já haviam adotado princípios de SP. O resto do continente juntou-se-lhes gradualmente. Nos anos 60 e 70, seria a vez de países como a Itália, ou a França transformarem em públicos os seus canais estatais. Vários países fizeram essa transição como parte de um processo de democratização, após o fim da vigência de sistemas autoritários. É o caso da Alemanha, depois da guerra, de Portugal e da Espanha, nos anos 70, ou dos países de Leste após o colapso do comunismo, em 1989.

A diferentes velocidades, a importância social da aplicação de princípios de SP ia-se tornando evidente. E foi essa perceção que ditou o desenvolvimento do sector. Um dos primeiros pilares do SPRT a ser aplicado foi a universalidade. Se

o telefone não estava acessível senão aos mais abastados, então a intervenção do Estado torná-lo-ia acessível a todos (Burgelman, 2000). Mas a universalidade nunca foi uma dimensão meramente ligada ao acesso. Tratava-se, igualmente, do apelo. Tentava-se chegar ao maior número possível de pessoas: na rádio predominava o modelo de transmissão para a generalidade da sociedade, embora, ao mesmo tempo, fossem tidos em conta públicos minoritários (Van den Bulck, 2007).

A atitude dos operadores de SP misturava uma dimensão nacionalista com uma atitude paternalista (Jauert e Lowe, 2005). Os operadores aspiravam ao enaltecimento cultural e educacional das populações, com um espírito “iluminista” de missão (Jauert e Lowe, 2005: 13). Ao mesmo tempo, havia um clássico empenhamento em criar uma imagem de qualidade técnica e profissionalismo (Van den Bulck, 2007). Assim se foi estabelecendo o SPRT na sua tradição europeia, bem como o que McQuail (1983) chamou de modelo de responsabilidade social. Com o passar dos anos, o SPRT tornou-se no próprio cerne da vida democrática, à medida que os *media* ganhavam espaço no quotidiano e a independência se tornava um valor obrigatoriamente distintivo (Raboy, 1997).

Porém, não demora muito até que esse contexto de tranquilo monopólio estatal comece a mudar. A pressão do movimento de desregulação começa a sentir-se na Europa. Emergirá com particular força a partir do final dos anos 70, fruto do que Papathanassopoulos (1990) considera ser uma aliança incrível, entre a defesa dos mecanismos de mercado pela direita radical e o determinismo tecnológico pela extrema-esquerda. A exclusividade do SPRT é, também, minada por acontecimentos de natureza tecnológica, como o embaratecimento dos materiais de transmissão, que permite o surgimento das rádios piratas; e o surgimento do cabo, do satélite, a proliferação do vídeo e a libertação de frequências com a implantação da FM (Rolland e Østbye, 1986; Van Dijk, Nahuis e Waagmeester: 2006). A determinada altura, é impossível continuar a insistir no monopólio natural. As últimas resistências em relação ao abandono dessa posição estão relacionadas, simplesmente, com a tentação do controlo governamental sobre os *media*.

Neste contexto, importa destacar a relevância das rádios piratas, que já tinham surgido no final dos anos 50 (Sterling, 2004). Estações como a Radio

Mercur, ao largo da Dinamarca, ou, mais tarde, a Radio Caroline (que se tornaria na estação mais conhecida de todo o movimento), emitiam sem licença a partir do alto mar. Através das suas emissões embaladas pela entusiasmante cultura popular do *rock'n'roll* e embrulhadas ao estilo Top 40 americano, estas estações tornaram-se grandes fenómenos culturais, sobretudo em Inglaterra, na Holanda e na Escandinávia (Sterling, 2004). Elas irão explodir na Europa porque se conjugam vários fatores. Além da já referida evolução tecnológica, que torna acessíveis os equipamentos, a partir dos anos 70, há duas fortes pressões de outra natureza. Por um lado, torna-se clara a tendência para a segmentação, em detrimento das programações para as massas. Por outro lado, torna-se insuportável uma crescente tensão social, política e cultural que, nos anos 70, propicia este movimento de contestação aos monopólios (Crookes e Vittet-Philippe, 1986). De facto, será a multiplicação das rádios piratas nos vários países, que constituirá a derradeira pressão para a abertura dos mercados aos privados. Aos poucos, o debate contaminará os vários cantos da Europa.

As rádios instalaram-se de forma muito diversa. Em alguns casos, planeou-se a chegada das rádios privadas. Noutros países isso não aconteceu e a regularização foi feita, posteriormente, de formas tão distintas como a moderação característica das democracias liberais ou a extrema desregulação latina, característica da Itália (Crookes e Vittet-Philippe, 1986). No meio destes dois exemplos, reconhece-se o modelo francês, no qual se regulou o sector *a posteriori* de forma pragmática, servindo de inspiração a vários países, incluindo Portugal (Crookes e Vittet-Philippe, 1986)²⁵. Existe ainda um quarto modelo de experimentação controlada, característico da Escandinávia, onde as rádios locais - tardiamente - surgiram de forma ordeira e desenvolvendo-se de forma particularmente original (Crookes e Vittet-Philippe, 1986).

Efetivamente, este é um momento de conjugação ideal de condições. Estado e mercado estavam de acordo, havia uma compatibilidade e até uma partilha de interesses. Isso foi essencial para a liberalização dos *media*. O objetivo era impulsionar o consumo como forma de alavancar a economia. Para isso,

25) Em França, tal como em Portugal, a rádio pública respondeu às rádios locais com a criação de mais estações.

havia que criar um mercado. Os políticos, por seu turno, tomaram uma posição compatível com essa vontade expansionista dos mercados que se seguiu à crise petrolífera dos anos 70 (Burgelman, 2000).

É nesta altura que os monopólios morrem de causas tecnológicas, políticas, sociais e económicas²⁶, embora este fim chegue a diferentes velocidades. De todo o modo, terminada está a confortável situação que caracterizou o SP até meio dos anos 80:

“a history of reliance on a comfortable, government supported position with a national broadcasting monopoly as a base, legal guarantees of independence, (part of the) license fee as a not-to-be competed-for-source of income (usually to compensate for a ban or limitations on advertising) and a threefold responsibility of information, education and entertainment as legitimation” (Van den Bulck, 2007: 29).

É uma viragem paradoxal. Se, em meados do século XX, o monopólio estatal era considerado como a única possibilidade de garantir um serviço equilibrado e plural, nos anos 80, assume-se que a concorrência é essencial no processo (Barnett, 2004; Burgelman, 2000). O Estado-Providência vai enfraquecendo nos anos 70, até dar lugar, na década seguinte, à gradual supremacia do mercado (Mattelard, 1995). Emerge nos discursos oficiais a celebração da concorrência e da liberalização, da desregulação e da gestão privada (Barnett, 2004; Hujanen e Lowe, 2003). Garnham classifica este momento como a última fase de todo o processo de produção capitalista:

“what we are in fact being offered is not a more socially responsive, politically accountable, diverse mode of cultural interchange in the electronic sphere, but on the contrary the expansion of price and profit, of commodity exchange, as the dominating mode of organisation in yet another area of cultural production and consumption”(1990, 121).

26) Para uma análise pormenorizada destas condições cf. Michalis (1999; 2007), Barnett (2002).

Assim, de forma geral, os anos 90 vêm terminada esta mudança na paisagem mediática. A dimensão monopolista e paternalista do Estado havia-se extinguido e um movimento de liberalização e desregulação havia mudado o sector. Desenvolveu-se um sistema misto, no qual coexistem *media* públicos e privados, e que é defendido pela UNESCO como sendo a ecologia mediática ideal (Banerjee e Seneviratne, 2005).

2.3 O impacto inicial da liberalização e a primeira crise do SPRT

Sumariamente, a realidade mediática europeia que emerge após a liberalização é caracterizada por um aumento da oferta de canais, uma maior competição, uma maior permeabilidade em relação à influência internacional, bem como uma crescente tendência concentracionista (Smudits, 1997). O contexto da época traz-nos a figura omnipresente do consumidor. Em clara escalada estão o estabelecimento das multinacionais, a estandardização dos bens e o endeusamento do consumo (Schiller, 1983). Duas fortes mudanças abalam o lugar do SP:

“a first shift is one from cultural paternalism, whereby quality is considered a rare good that has to be offered to as many people as possible, to post-modernism where, since quality is whatever the consumer decides, it is therefore not scarce at all. (...) The second shift tends to be identified with what has been regarded as the crisis of western culture” (Burgelman, 2000: 59).

A avalanche de mudanças no sector e na sociedade (Raboy, 1997; Van den Bulck, 2007) que daqui resulta, traduz-se em novos padrões de consumo, na diluição das anteriores fronteiras dos *media* e no desenvolvimento de novos paradigmas culturais. As imensas alterações políticas, nomeadamente os movimentos democratizantes e a queda do bloco comunista, bem como a ideia de uma construção europeia acabam por ser determinantes nesta época.

A liberalização do mercado constituiu um embate brutal para o SPRT. Numa primeira fase, após a quebra dos monopólios, muitos operadores públicos não

alteraram a estrutura ou os seus objetivos, sobretudo porque mantinham o seu financiamento privilegiado (Rolland e Østbye, 1986). Mas essa apatia não duraria muito. É que até então, o SPRT tinha uma audiência garantida. A partir daí, teve de lutar para a conseguir manter. Aqui, situa-se a sua primeira crise. Ou, aludindo à etimologia da palavra crise, a uma cisão. Jakubowicz (2010), aliás, chama estas duas fases de SP 1.0 (antes da liberalização) e SP 2.0 (após o aparecimento da concorrência privada).

A primeira crise do SPRT resulta, em regra, numa imagem negativa dos operadores, devido à comparação feita entre estes e os competidores privados. De forma geral, as pessoas deixavam-se levar pela perda de fé no papel do Estado (Garnham, 1990). Com efeito, o mundo do SP era virado do avesso e, a décadas de estabilidade, seguiam-se desafios em várias frentes que importava resolver. Os canais de SP apresentavam uma imagem pouco favorável, porque, inicialmente, eram vistos como pouco ativos num mercado competitivo. Os seus custos crescentes eram um desafio à determinação do Estado em mantê-los. O próprio facto de a compra e a importação de formatos televisivos ser mais barata do que o desenvolvimento de produtos próprios, afrontava a defesa de valores culturais, o que se sentia com particular acuidade em nichos mais desprotegidos. Além disso, mantinha-se a constante tentação de controlo pelo poder político (Teer-Tomaselli e Boafó, 1997). Os operadores de SP estavam, pois, perante um desafio em várias frentes.

Uma das respostas do SPRT consistiu na já referida mudança das formas de gestão. Tentou-se baixar os custos de exploração e reinventaram-se as grelhas de programação, aproveitando outros períodos horários (Achille e Miège, 1994). Mas o mercado audiovisual, sobretudo o televisivo, tinha ganho novas características, resultantes da abundância. O público já não agia da mesma forma, uma vez que começava a poder escolher, a publicidade aumentava e a aposta era num incremento quantitativo (Grandi, 1983). É este quadro que, aos poucos, conduzirá o mercado a uma saturação (Achille e Miège, 1994).

Algumas das estações públicas responderam a este novo contexto, aproximando a sua oferta da dos operadores comerciais. Porém, essa mimetização foi uma das justificações que esteve na origem de um diagnóstico negro, que apontava para uma curta esperança de vida do SPRT. Se os canais públicos eram

iguais aos comerciais, então que sentido havia em pagá-los? Na verdade, essa pergunta nunca deixou de ecoar, apesar das atenuações sazonais. Atualmente, se atentarmos a dados de 2003, constatamos que os operadores de serviço público europeus (de televisão e rádio) chegavam a um volume de negócios próximo dos 27 mil milhões de euros, o que representava quase um terço do sector, e que esse valor vinha na sequência de um crescimento percentual firme²⁷. Ou seja, as previsões pessimistas não se vieram a confirmar nos anos que entretanto passaram (Bardoel e d’Haenens, 2008b; Søndergaard, 1996; Tracey, 1998).

Essa crise de identidade, que se traduziu na convergência de conteúdos entre privado e público (Bardoel e d’Haenens, 2008b; d’Haenens, Sousa e Hultén, 2011; Enli, 2008), não foi apenas criticada. Há quem a assuma como a estratégia que permitiu ao SP sobreviver. Desse prisma, o SPRT só se mostrou resiliente porque cedeu à comercialização (Padovani e Tracey, 2003), sobretudo, num momento de luta por uma parte do bolo publicitário (Atkinson, 1997). Assim, mais do que um deslize identitário, ou uma sedução passageira, essa aproximação pode ser vista como uma resposta ao mercado que, naturalmente, aproxima o privado e o público (Søndergaard, 1996). Não obstante, essa não foi a visão dominante do mercado. Foi sim a fonte da acusação que os privados adotaram até hoje: a atuação do SP é injusta (porque promove a distorção do mercado) e irrelevante (porque não é diferenciada).

É verdade que muita da programação televisiva traduz, naquela altura, uma transversalidade assente no denominador qualitativo comum mais baixo, levando a uma clara homogeneização e a um aumento das horas de emissão (Richeri, 1983). Mas esse não era o único caminho possível. A experiência da imprensa de referência mostra que é possível conciliar qualidade de conteúdos com audiências relevantes.

De todo o modo, importa sublinhar que a resposta dos operadores públicos, ao nível da programação foi diversa e não se limitou à tendência já descrita. De facto, perante os novos competidores privados, algumas estações de SP mantiveram a sua posição, outras opuseram-se, enfatizando dimensões menos

27) Cf. *O Futuro da Política Europeia de Regulação Audiovisual. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.*, COM (2003) 784, final.

comerciais, outras claramente identificaram-se com os novos *players* e outras ainda avançaram para um confronto parcial, através da comercialização de um só canal, por exemplo (Achille e Miège, 1994). No fim de contas, o caminho de grande parte dos operadores acabou por se situar entre a aceitação e a negação do mercado. O resultado foi a chamada estratégia de compensação, uma via de conciliação entre a adaptação e a purificação (Hultén e Brants, 1992). Assim, com maior ou menor sucesso, os operadores públicos foram encontrando o seu lugar no novo mercado, incorporando conceitos e estratégias que, anos antes, lhes estavam tão longínquos, e adotando uma atitude pragmática (Stemmers, 2003).

A liberalização constituiu, pois, o primeiro grande desafio do SPRT. Mas não seria o último: os anos seguintes trouxeram a intensificação do questionamento da sua posição e da sua pertinência (Michalis, 2010). A vaga que estendeu a gestão privada a muitos serviços de interesse público, como hospitais, ou telecomunicações, consolidou-se como base da hostilidade ao SPRT e, no fundo, ao Estado do bem-estar Keynesiano.

2.4 Proximidade e distanciamento: o difícil lugar do serviço público entre o mercado e a sua missão

Uma das particularidades do SPRT, à qual voltaremos mais adiante, resulta de uma estranha posição que ele ocupa. É um lugar incómodo do qual se exige proximidade e distanciamento em relação ao mercado. E essa é uma dicotomia que deve ser compreendida.

Foram o determinismo tecnológico e o liberalismo económico que deram corpo à vaga de questionamento acerca da intervenção estatal e, concretamente, do SPRT (Garnham, 1990). Os *media* públicos eram considerados ultrapassados. O seu paradigma havia sido morto. Era evidente uma mudança operacional na forma de pensar o sector dos *media*, perfeitamente enquadrada na tendência neoliberal da época e que se traduzia num estremecimento da solidez conceptual que existia. Começava a questionar-se qual deveria ser a abordagem prevalente

- se a democrática ou a industrial - em esferas sobre as quais, tradicionalmente não havia qualquer dúvida.

Efetivamente, com a chegada do modelo misto, uma política mais orientada para o mercado veio sobrepor-se a uma prevalência da dimensão cultural (Bustamante, 2004). É logo depois da liberalização que a luta entre a defesa da exceção para os bens culturais e a conceção industrial do audiovisual toma outras proporções, sobretudo quando o G7 (o grupo dos sete países mais industrializados) e o General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) chocam com o posicionamento europeu:

“el problema radica en que el GATT, al subrayar la necesidad de aplicar al sector audiovisual las normas generales de la liberalización del comercio internacional de todos los bienes y servicios, planteó la de eliminar los diferentes dispositivos que Europa y cada uno de los países europeos habían establecido con el fin de preservar un espacio audiovisual propio” (Mattelard, 1995: 23).

Assim, o constrangimento do SPRT entre o mercado e a dimensão cultural dos seus princípios tornou-se nesta altura, uma questão central na evolução dos operadores. Isso começou a ser visível, desde logo, na dúvida acerca do seu posicionamento ao nível dos conteúdos, que é a dimensão mais visível do lugar que os operadores ocupam. A dúvida colocou-se com a abertura do mercado, tal como continua a colocar-se agora: é mais importante ter audiências, mesmo que isso implique cedências de qualidade, ou manter uma dimensão mais pura do SP (Meijer, 2005)? Evidentemente, não há apenas estas duas possibilidades. Tampouco há um consenso nesta questão (Stemmers, 1999). Aliás, esta visão maniqueísta do posicionamento do SPRT será sempre redutora. Como explica Born,

“with its mixed economy, hybrid institutions and ambiguous genres, was always historically messier than many cultural fields, throwing any simple opposition between cultural and economic capital into question; as such it anticipated the wider contemporary complexity” (2003: 776).

A interpretação de Ala-Fossi (2005) é superadora desta dicotomia. Para o autor, esses dois pólos não têm de ser vistos como antagónicos. Aliás, Wolton (2006), considera igualmente errado esse desafio que tem consistido na aparente inevitabilidade de escolher qual a dimensão prevalente no sector dos *media* de SP. Wolton (2006) defende que o verdadeiro desafio será conseguir manter, simultaneamente, as dimensões cultural e industrial do sector, como forma de garantir a diversidade cultural. Mejer (2005), por seu turno, propõe uma interessante solução intermédia, partindo da distinção entre cidadão e consumidor, que são, habitualmente, os dois pólos da discussão. A superação do dilema passa pela adoção de uma terceira categoria, a dos *enjoyers*, ou apreciadores. Para isso, seria necessário a aceitação, por parte dos operadores de SP, de uma ideia de qualidade mais alargada que, ao invés de ser potencialmente hermética, incluísse o conceito de “impacto”.

Esta dúvida fez parte do cerne da primeira crise do SPRT. Nos anos 90, o que aconteceu em Portugal e em muitos outros países, com a aproximação da televisão pública às estratégias dos privados, retirou muita da legitimação diferenciadora do produto oferecido. Aí nascia a questão da diferenciação, sobre a qual nos debruçaremos adiante. Qual era, ou qual devia ser, o valor diferenciador do SP (Bardoel e d’Haenens, 2008a; Brants, 2003)?

De facto, e como já referimos, ao nível dos conteúdos, a aproximação ao mercado foi mal vista. Porém, ao nível da gestão, a aproximação do SP aos modelos comerciais foi amplamente incentivada (Alm e Lowe, 2003). Isso aconteceu porque, como já foi igualmente referido, houve uma forte tendência para aligeirar e racionalizar, quer os serviços, quer a presença do Estado na sociedade. Assim, os operadores de SPRT foram, claramente, envolvidos numa mudança de fundo:

“these organizations were historically often considered to be complex, highly politicized state institutions with considerable levels of inefficiency and bureaucracy, while they were also often associated with paternalism, normative and moral guardians. This public image might be seen as rather counterproductive in late modern society – an image that was only

reinforced by market competition and public discourses questioning the legitimacy of PSB” (Biltreyst, 2005:351).

Ao SPRT passou a exigir-se esta dualidade antagónica: proximidade e distanciamento. O SP deveria ser mais eficaz no mercado do que os seus concorrentes e, ao mesmo tempo, manter-se fiel aos seus princípios (Padovani e Tracey, 2003).

“Not only is content converging but also the ‘performance’ logic imposed on public broadcasters leads to them adopting market strategies, which may conflict with both their traditional remits and their commercial competitors. The survival of public broadcasting comes at a price: a more marketable programme philosophy, outsourcing, downsizing, reduction of the permanent workforce, streamlining working/production methods, rationalising costs and setting new productivity targets to achieve greater efficiency and accountability - a strategy that may eventually erode the ground upon which a distinct and valuable broadcasting system has been built” (Lanara, 2004: 110).

A racionalização dos custos e da gestão tornou-se, assim, uma das faces da mudança que permitiu a adaptação do SPRT e a legitimação da sua existência. Entretanto, os operadores mudaram. A aplicação do NPM evoluiu nestes operadores para uma síntese que não exclui princípios clássicos associados ao SP. As empresas agilizaram-se e, estrategicamente, aproximaram-se dos competidores, assumindo esse novo posicionamento. A própria luta de audiências, que por vezes originou a crise de identidade, foi também assumida, embora desta feita sem as cedências de outrora. O resultado foi uma maior tranquilidade na procura - por vezes conseguida - de uma relevância tanto para o cidadão, como para o consumidor (Syvertsen, 2003: 159).

Vejamos, pois, como se desenvolveram alguns dos operadores.

3. O mosaico europeu: diversidades no serviço público

A implementação do SP no sector dos *media* tem uma razoável diversidade, na Europa. Uma das faces dessa diversidade resulta das diferentes estruturas organizacionais adotadas. Os vários tipos de estruturas podem ser identificados como

- estruturas integradas (como no caso da RTP, em que todo o sector audiovisual público é completamente controlado pela empresa);
- federais regionais (como no caso particular da Alemanha, no qual os diversos estados têm autonomia constitucional);
- fragmentadas (como no caso da França, onde há operadores distintos para cada sector) (Mooney, 2004).

A diversidade está presente igualmente nas formas de governação das empresas de SP. Há formas que privilegiam a representação social e outras que prescindem dessa participação. Da mesma forma, a avaliação dos *media* de SP é, feita de formas distintas, quer recorrendo a critérios qualitativos, quer a limiares quantitativos - entre outras variáveis.

Não caberia numa obra desta natureza a descrição aprofundada de todas os *media* de SP europeus. No entanto, a referência a alguns exemplos particulares ajuda a contextualizar os movimentos que têm afetado a realidade portuguesa. A escolha dos casos aqui sumariamente descritos, resulta da identificação de características que são relevantes nesse sentido. Através da apresentação de boas e más práticas existentes noutros países, podemos então colocar em perspetiva algumas das características do SPRT português.

3.1 Finlândia

A finlandesa YLE insere-se numa contexto – aliás, comum a toda a Escandinávia – no qual os produtos do SPRT são encarados com um bem público essencial, típico do *Welfare State*, e baseado no princípio da responsabilidade social (Lowe e Alm, 1997).

O aparecimento de canais de rádio e televisão privados data de meados da década de 80, o que retirou quota de mercado à YLE e levou a uma reforma, inicialmente, da rádio pública e, posteriormente, da televisão. Aqui, também a imagem da ineficiência pública sucumbiu perante a fama da eficácia empresarial privada. E tal como em Portugal, nos anos 90, a televisão pública teve um decréscimo nas audiências. Apesar da reorganização, a YLE manteve as suas rádios para a minoria sueca do país (Moring e Salmi, 1998). O operador público finlandês assumiu a sua prioridade cultural num mercado competitivo, recorrendo à chamada NPM e apontando o seu futuro para a digitalização (Lowe e Alm, 1997).

3.2 Itália

Em Itália, os anos 90 marcaram o processo de evolução do operador público para um modelo multimédia. O país vive nos últimos anos uma realidade marcada pela figura de Berlusconi, (Padovani, 2010). Mesmo depois de ocupar o cargo de Primeiro ministro, Berlusconi manteve-se como acionista maioritário da Fininvest/Mediaset, a empresa líder no sector mediático italiano, e uma das maiores do mundo. Na prática, existe um duopólio em Itália, uma vez que o SP e a Mediaset têm mais de 80% do *share* televisivo. Nos anos 90, a RAI foi alvo de uma dupla reestruturação: primeiro, para a salvar da falência; segundo, para a colocar no trilho da digitalização (Hibberd, 2001). Na RAI, existia uma prática chamada *lottizzazione*, que consistia na distribuição de lugares de acordo com as filiações partidárias. Embora isso tenha deixado de acontecer da mesma forma, continuou a existir influência política no operador público (Hibberd, 2001). A

tradição é de uma forte rotatividade nos cargos dirigentes da empresa. A taxa que sustenta os *media* públicos é uma das mais baixas da Europa (Padovani, 2010).

3.3 Inglaterra

Em Inglaterra, a BBC é, desde sempre, o modelo para muitos operadores. O sector inglês é singular, uma vez que mesmo os *media* comerciais têm obrigações de SP. Além disso, há mais operadores de SP, para além da BBC. É o caso do Channel 4. O objetivo deste princípio de pluralidade no SP é incentivar a qualidade de conteúdo. A existência e missão da BBC assentam na Royal Charter e não em estatutos. A BBC pode recorrer às novas plataformas para cumprir a sua missão, desde que exista proximidade em relação ao *core* da sua atividade (Prosser, 2007). Cada novo serviço que é criado é sujeito a um teste de valor público, que será explicado mais à frente. Os serviços comerciais têm de ser separados de forma transparente, mas têm, de alguma forma, de estar ligados à promoção do SP, e têm de ser sujeitos à avaliação do seu impacto no mercado (Prosser, 2007). No final da primeira década do novo milénio, a BBC tinha cerca de um terço da audiência televisiva do Reino Unido, metade dos ouvintes de rádio e era líder dos operadores multimédia (Tunstall, 2010). Com a fusão de vários organismos reguladores, em 2003, da qual resultou o aparecimento do OFCOM, uma nova fase começou no SP: a utilização da quantificação para medir a eficiência (Tunstall, 2010). Tanto a BBC como o OFCOM estão relativamente blindados em relação à influência política (Prosser, 2007; Tunstall, 2010). Pode afirmar-se que a BBC continua a ser líder no desenvolvimento do SP, ao ser o operador que mais perto está de reenquadrar a sua missão, não em torno da difusão, mas sim das novas plataformas (Moe, 2008c). É o resultado da implementação de uma nova estratégia em torno da construção de valor nos serviços fornecidos (BBC, 2004).

3.4 França

Em França, existe alguma crise de legitimação em relação aos canais de televisão públicos, que balançam entre a necessidade de se diferenciarem e as tendências de comercialização (Marcangelo-Leos, 2007). Tornou-se, pois, importante a implementação de reformas que conduzissem à definição de obrigações relacionadas com os parâmetros da sua missão (Marcangelo-Leos, 2007). No final da primeira década do novo milénio, veio a resposta a essa necessidade, com o início de uma profunda alteração estrutural, que incluía o desaparecimento da publicidade na televisão pública, a nomeação do seu diretor-geral pelo Presidente da República e a criação de uma entidade para gerir as atividades digitais (Kuhn, 2010; 161). O controlo governamental foi uma tradição enraizada na televisão pública francesa, principalmente nos anos 60. No entanto, hoje, não pode falar-se de favorecimento político na informação da televisão pública (Kuhn, 2010). Os grandes desafios que o operador público enfrenta são a manutenção de uma relevância diferenciada que justifique o seu financiamento através de taxa, a evolução da sua dimensão tradicional para um perfil multimédia e o fim de uma representação deficitária da multiculturalidade do país (Kuhn, 2010). Ou seja, de forma geral, os desafios do SP francês não são distintos dos que a generalidade dos países enfrenta. A sua situação resulta de um posicionamento particularmente desconfortável: “the combination of the hostility of an interventionist president and the lobbying influence of commercial broadcasters on government policy” (Kuhn, 2010: 169).

3.5 Alemanha

A lição nazi foi determinante na estruturação do SP alemão no pós-guerra. O objetivo foi garantir a maior distância possível entre o Estado e o operador público. Embora a inspiração tenha sido a da BBC, a organização federal da Alemanha ditou a criação de vários canais regionais (que cobrem um ou mais estados). Esses canais foram agrupados, em conjunto com a rádio de SP, a DeutschlandRadio, e com o operador internacional Deutsche Welle, na ARD.

Entretanto, foi criado um canal nacional de televisão, a ZDF. As entidades que governam ambas as organizações têm uma composição representativa da sociedade e não do poder político (Woldt, 2010). No entanto, o poder político está representado nestas entidades e tem um papel na escolha das direcções. O financiamento dos canais é misto e inclui uma taxa, cuja definição do valor é da responsabilidade dos governos federais (Palzer, 2007).

O SP alemão enfrenta, nos últimos anos, uma enorme pressão do sector privado (no qual se inclui a imprensa), o que se refletiu num idêntico constrangimento da CE em relação ao desenvolvimento da atividades *online* dos operadores (Woldt, 2010). O acordo conseguido entre a UE e os estados alemães, inclui as atividades de “telemedia” como parte do SP, mas limita o seu âmbito, bem como a permanência dos conteúdos aí incluídos, deixando o caminho mais livre para a iniciativa privada (Woldt, 2010).

3.6 Espanha

A paisagem audiovisual espanhola tem particularidades interessantes. Em Espanha há uma empresa nacional, a RTVE, e várias dezenas de operadores regionais e locais de televisão. O SPRT espanhol tem algumas semelhanças com a realidade portuguesa. Foi objeto da continuada manipulação partidária, mesmo depois da instauração democrática, em 1975, e a rotatividade diretiva impediu a definição de políticas sólidas de desenvolvimento estratégico (Arboledas, 2008; Bustamante, 2005; León, 2010; Prado, 1994). Na primeira metade da década passada, a completa reforma do sector foi uma prioridade política, tendo em conta a degradação da sua imagem, resultante da comercialização da oferta televisiva e a sua desastrosa situação financeira (Gómez, 2007; León, 2010). De facto, os prejuízos da empresa haviam levado a que ela fosse colocada sob a alçada de uma *holding* estatal em 2000 (Gómez, 2007). Em meados da década passada, o relatório de uma comissão de especialistas esteve na base da reestruturação da empresa e da própria regulação. O objetivo era potenciar conceitos como independência, eficiência, distinção e transparência, o que resultou na implementação de várias medidas (Bustamante, 2005; Gómez, 2007; León, 2010). A eleição do

presidente da empresa, embora tendo origem nas instâncias políticas, passou a só ser possível com uma votação de dois terços, o que, na primeira vez em que foi posto em prática, implicou um acordo partidário (León, 2010). O modelo de financiamento misto, embora possa diminuir a dependência face às receitas publicitárias, pode implicar uma redução significativa do montante existente para garantir a operacionalidade da empresa (León, 2010; Gómez, 2007). O novo enquadramento legislativo passou a incluir explicitamente a importância de o SP desenvolver novos serviços e novas plataformas, o que é considerado um avanço importante (León, 2010), tendo em conta a estagnação que, durante anos, atrasou a RTVE neste campo (Llorens, 2008).

3.7 Grécia

Na Grécia, o Estado tem um papel de predominância na sociedade. A sua tradição é de controlo sobre o operador de serviço público, o que se reflete quer no *output* noticioso, quer na rotação diretiva (Papathanassopoulos, 2010). O final dos anos 80 trouxe uma mudança radical à paisagem audiovisual grega. O cenário é caracterizado por uma sobrelotação anárquica, sobretudo, de canais televisivos (que ainda não estão licenciados), o que prejudicou claramente a televisão pública (Papathanassopoulos, 2010). Neste momento de transição para a digitalização, o futuro do SP e da própria ecologia mediática nacional está dependente de uma posição política (Papathanassopoulos, 2010) e das próprias condições económicas do país.

3.8 Hungria

Na Hungria existem uma televisão pública (MTV) com dois canais nacionais, um generalista terrestre e outro cultural por satélite; um operador público com dois canais (Duna Tv e Autonomia) para a diáspora; e a rádio pública (MR). Existem, porém, obrigações de SP nos operadores privados (Lengyel, 2010). Até ao final dos anos 80, quando ocorreu a transição democrática, não pode falar-se

de SP, mas sim de *media* estatais (Lengyel, 2007; 2010). A liberalização, nos anos 90, levou a uma diferenciação complementar de orientações, ao tornar o primeiro canal televisivo mais competitivo e o segundo menos preocupado com as audiências (Lengyel, 2010). No entanto, o que se verifica é que o público se sente mais bem servido com a oferta privada, o que resulta numa fraca ligação do SP com a sociedade (Lengyel, 2010). Essa legitimação é um dos principais desafios do SP. Para a conseguir, tem de definir melhor a sua missão (atualmente expressa de forma limitada) e adequar o seu financiamento, que é misto e inclui subsídios estatais, ao invés de uma taxa, que foi abolida em 2002 (Lengyel, 2010).

3.9 Polónia

Na Polónia, a transição de *media* estatais para um SPRT ocorreu após a queda do regime autoritário, em 1989, num processo com analogias, quer com o leste da Europa, quer com Portugal. De facto, a Polónia constitui um processo-tipo, nestes contextos de transição. O texto de Stepka podia, perfeitamente, descrever a situação portuguesa no final dos anos 70:

“The position of PSB is further weakened by the lack of a clear media policy on the part of successive governments which have failed to define sufficiently the role and remit of national public media. The primary concern of the political parties appears to be exerting influence on PSBs, rather than ensuring their political Independence” (2010:242).

A TVP tem três canais de televisão nacionais, um internacional, um canal em alta definição e três canais temáticos por satélite. A PR tem quatro canais de rádio nacionais, a Radio Parliament e uma rádio internacional, assim como 17 estações regionais (Stepka, 2010). Existe, apesar dos mecanismos que, em princípio, garantem alguma independência, uma ingerência política na organização do SP, o que se confirma com as coincidentes trocas na política e na direção da empresa (Stepka, 2010). O SPRT sofre de uma crescente comercialização e insuficiência

de receitas públicas. O enquadramento legislativo permite à televisão pública a implementação de serviços nas novas plataformas, das quais se destacam os serviços de vídeo *online*. A televisão móvel avançou, entretanto, no país (Stepka, 2010).

3.10 Portugal

Em Portugal, até ao 25 de abril de 1974, encontramos uma emissora de rádio estatal, a Emissora Nacional (EN) e uma televisão, a Radiotelevisão Portuguesa (RTP), que ilustrava o que se poderia designar de modelo governamentalizado (Carvalho, 2009). Entre ambos, existiam diferenças (desde logo pela participação limitada do Estado no capital da televisão), no entanto, na prática, a RTP teve sempre uma dimensão instrumental sob forte influência do governo (Carvalho, 2009).

A televisão funcionou em regime de monopólio até ao início efetivo das emissões privadas em 1992. A EN partilhou com algumas estações o espectro radiofónico até 1975, altura em que a nacionalização reduziu a paisagem radiofónica a um oligopólio partilhado entre Estado e Igreja.

Após um período caracterizado por fortes dificuldades económicas, bem como por uma oferta de canais e financiamento mistos, a RDP conseguiu estabilizar-se, terminando o milénio, a depender em exclusivo da taxa de radiodifusão para se financiar. Tinha menos ouvintes do que 25 anos antes, mas era um organismo sólido na imagem e na estrutura (Santos, 2012). A RTP, privada da sua taxa, entrou num irreversível declínio económico, acentuado por uma perda de legitimidade, trazida pela concorrência aos canais privados. Em regra, (e apesar de maiores diferenças no final dos anos 90) tanto a rádio como a televisão públicas tiveram depois do 25 de abril, uma tradição de dependência do poder político.

Após uma lenta aproximação, a junção das empresas ocorreu em 2004. Houve um forte redimensionamento de recursos técnicos e humanos (Carvalho, 2009; Santos, 2012). Ainda assim, a Rádio e Televisão de Portugal não encontrou estabilidade, continuando nos anos seguintes a ser usada como ilustração de uma ideia de má gestão associada à necessidade de o Estado diminuir as suas

despesas. No horizonte da empresa, finda a primeira década do século XX, surge a privatização total ou parcial, muito embora não sejam públicos nem o modelo nem a fundamentação da escolha. Não há enquadramento específico nos contratos de concessão de SP para as atividades *online* da nova empresa integrada.

3.11 Países sem tradição de serviço público

Como alguns dos exemplos anteriores ajudam a realçar, existe uma relação entre o processo democrático e a implementação dos *media* públicos. O fim dos regimes comunistas da Europa de Leste, a desagregação da União Soviética e a queda do muro de Berlim resultaram numa nova situação geopolítica. Nesses países a mudança foi total. Não só pela abertura política, mas também pela alteração dos hábitos resultantes da entrada na sociedade de consumo. Em alguns casos, a adesão a comunidades internacionais deu um forte impulso. A política europeia incentivou o estabelecimento da liberdade de expressão e de *media* independentes na Europa central e de Leste e o Parlamento Europeu considerou as mudanças no sector audiovisual como essenciais nos processos de adesão a novos países²⁸.

A aplicação destas mudanças não foi feita de uma única forma. Na segunda metade da década de 90 a avaliação destes processos era feita regularmente pela CE, e no final da década, tinham-se já verificado avanços sectoriais significativos em alguns países, como a Bulgária ou o Chipre. No entanto, outros países tinham um ritmo mais lento na adoção dos padrões europeus, como a Hungria, a Letónia ou a Estónia. Tal como era reconhecido pelo Conselho da Europa, os ritmos de implementação sempre foram muito diversos (Mooney, 2004).

Na ex-URSS, bem como nos seus países satélite, a desregulação e a liberalização do sector, a digitalização, o cabo, a internet e o satélite vieram tornar anacrónica a ideia de controlo estatal absoluto pelo Estado (Rumphorst,

28) Cf. EUROPEAN PARLIAMENT. 2000. *Briefing N.º47. Audiovisual Policy: Applicant countries and the community aquis* [online]. [Acedido em 20 de agosto de 2010]. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/pdf/47a1_en.pdf.

2004). A reestruturação mediática que ocorreu acabou por se situar entre o apelo do Ocidente e o apelo do passado. Assim, de forma esquemática, neste processo de adaptação, identificam-se três modelos de desenvolvimento dos *media*:

- o modelo idealista, baseado em ideais de igualdade, de justiça, de acesso e participação numa democracia;
- o modelo mimético, baseado na realidade ocidental dual e liberalizada;
- o modelo atávico, que resultava da atitude das novas esferas de poder que, apesar de apregoarem o modelo mimético, tentavam manter o sistema (e o SPRT) sob controlo (Jakubowicz, 2004).

Assim, tal como sucedeu em Portugal, a implementação de um SPRT fez parte do processo de transição democrática. Faz todo o sentido conceber um alargamento da ideia de maturidade nos mercados (Raboy, 1997) à própria esfera democrática. Isso é muito evidente na forma como nas democracias recentes da Europa Central e de Leste, a ideia de SPRT sucedeu à de *media* estatais, integrando a transformação global da sociedade. Neste contexto, é fácil entendermos a circularidade das questões de Price e Raboy: “is an ideal public service broadcaster only possible in a mature, democratic society or is a mature, democratic society only possible if there is a strong public service broadcaster?” (2003: 148).

O exemplo dos países do Leste demonstra que esta pode ser uma falsa questão, uma vez que os elementos da equação precisam de uma relação simbiótica para se desenvolverem mutuamente. O que se verificou nestes países foi que a implementação de processos de democratização, por vezes, se revelou contraditória em relação às suas heranças históricas e isso gerou um enorme atrito (Khiltchevski, 1997). Da mesma forma, o conceito de SP, que tem uma origem política e social muito concreta, foi importado e artificialmente implantado nesta região. O objetivo primordial era a construção de um SP próximo dos modelos ocidentais, idealmente independente dos governos (European Audiovisual Observatory, 2003). No entanto, e segundo a UNESCO,

o sucesso dessas intervenções estaria condicionado logo à partida, pelo facto de se ignorarem a herança e as condições sociais, culturais e económicas, bem como a própria identidade nacional destes países (Banerjee e Seneviratne, 2005). Como é explicado por Hrvatin, este processo de mudança foi artificial:

“While in the economic and political sector the goals were easy to set, in the media sector a broadly accepted model or consensus did not exist. Public broadcasters in western Europe developed in specific circumstances that could not be reproduced half a century later in countries with completely different political, economic and media backgrounds. Formerly state-owned media were thus transformed into public service media practically overnight, but the change was merely formal” (2002:83).

Os próprios cidadãos consideraram estranho este conceito de SP. Na Rússia, foram precisos dez anos para que o público pudesse perceber que havia outras funções e outros posicionamentos da televisão, para além da amplificação ideológica (Vartanova e Zassoursky, 2003).

Efetivamente, numa primeira fase, a ocidentalização dos *media* na Europa Central e de Leste não avançou pelo caminho que muitos gostariam. Os *media* nesta zona do mundo tornaram-se numa espécie de cambiante do modelo italiano, com forte dependência governamental e partidarismo (Splichal, 2004). Os exemplos são vários e incluem, quer os processos de nomeação das direcções, quer interferências governamentais diretas (Price e Raboy, 2003). Efetivamente, há em países com tradição de *media* estatais, uma resistência à implementação de serviços independentes. Esse processo tem um enorme paralelismo com o que se passou na rádio pública portuguesa, após o 25 de abril de 1974. Apesar das boas intenções tomarem letra de forma, os governos insistiam numa atitude de controlo, muitos profissionais não tinham cultura de serviço público e os próprios cidadãos não sabiam bem o que esperar de uma rádio pública (Santos, 2012).

Entretanto, quando o SPRT se estabeleceu, teve de competir com um mercado já estabelecido, as empresas não foram redimensionadas nem reestruturadas e o quadro legislativo avançou demasiado devagar (Jakubovicz, 2004; Hrvatin, 2002). Por outro lado, a programação avançou, nos últimos anos, em direcção

aos gostos das massas e agora constata-se que não é fácil interessar a sociedade em conteúdos culturais e educacionais. Essa é uma estratégia que muitos dos Estados não conseguiram, desde logo, implementar (Khiltchevski, 1997).

Já no século XXI, as estruturas de grande parte destes operadores, mesmo antes da adesão efetiva dos respetivos países à UE, tinham-se conseguido aproximar dos padrões dos países membros, e as suas fontes de financiamento eram preferencialmente mistas, com taxa e publicidade (European Audiovisual Observatory, 2003). Porém, há ainda muitas disparidades, nesta região. Existem fortes desigualdades no acesso aos *media* e no acesso à tecnologia, que estão relacionadas com o grau de desigualdade económica e social (Vartanova, 2002). Os novos *media* tornaram-se mais acessíveis a alguns grupos sociais, à medida que se desenrolavam as profundas mudanças estruturais no respectivo país, mas isso apenas acentuou diferenças sociais. Neste contexto, cabe ao Estado um papel de regulação e incentivo neste momento de transição, uma vez que os quadros legislativos que poderão sustentar a mudança ainda estão a ser formados (Vartanova, 2002). É também por isso que existe uma enorme expectativa em relação às capacidades de o SPRT poder conduzir a uma maior participação cívica (Banerjee e Seneviratne, 2005). Porém, a história mostra que as expectativas podem ser demasiado altas:

“Public service broadcasting efforts in transition societies have, in many ways, a much tougher set of tasks to accomplish than do many of their counterparts. In a moment, virtually of creation, they are called upon to perform a set of miracles: pulling society together, helping establish community and democratic principles, assisting in ensuring peace. Yet, in these very transition societies, public service broadcasting organizations face a larger number of barriers: greater political interference, a non-working economy (which makes the funding debate more complicated), and historical and social traditions in which to root enterprises that often differ from those that have developed over time in Western Europe” (Price e Raboy, 2003: 117).

É, pois, neste sentido que se fala em artificialidade na implantação de um conceito que não se ajusta às características e à história do país. Porém, existem outros modelos de SPRT para além do clássico europeu, como veremos seguidamente.

3.12 Outras perspetivas sobre o serviço público

Há três exemplos particularmente interessantes de modelos de SPRT, que vale a pena descrever como contraponto ao modelo europeu. A referência aos modelos norte-americano e neo-zelandês, exemplifica duas particulares ameaças para o modelo de tradição europeia: a limitação do âmbito do SP e um modelo delegado, baseado não em canais, mas em programas. A referência à implementação no Brasil do SPRT justifica-se pelo reconhecimento de um posicionamento com características europeias e norte-americanas.

O sector mediático norte-americano sempre se baseou na iniciativa privada, ao contrário do mercado europeu, no qual a iniciativa pública veio a tornar-se indissociável do desenvolvimento do sector. Nos EUA, o SPRT é visto “as an additional service to existing commercial initiatives, that strictly should provide those programmes that are not provided in the market” (Van Dijk, Nahuis e Waagmeester, 2006:14). Ou seja, ao serviço público está destinado o que resultada da insuficiência do mercado. É um modelo que muitos operadores privados gostariam de ver implementado no velho continente, dada a sua vocação minoritária. Lá, como na Europa, o serviço público também foi afrontado, ameaçado de privatização, e teve de se reestruturar para responder ao novo contexto digital (Hoynes, 2003). Mas, de forma algo semelhante ao que acontece na Europa, continua a justificar-se com base na atualização dos seus princípios de base. Nos EUA, existe uma entidade, criada em 1967, que se designa Corporation for Public Broadcasting (CPB), que financia conteúdos de SP a cerca de 1000 estações de rádio e televisão (Baer, 2010). O Public Broadcasting Service (PBS) é composto por cerca de 350 estações locais de televisão. A National Public Radio (NPR) agrupa cerca de 700 estações. Embora ambas tenham uma boa imagem junto do público, a PBS tem *shares* cada vez

mais baixos, ao contrário da NPR, que tem crescido bastante (Baer, 2010). Ambas lutam com dificuldades financeiras e estão ativamente a desenvolver atividades digitais, numa clara adaptação aos novos modelos participativos, e rentabilizando a aura de confiança que os cidadãos lhe reconhecem (Baer, 2010). Os fundos para as suas atividades são oriundos da CPB, do Estado e dos governos federais, de subscrições, atividades empresariais e patrocínios de universidades ou fundações (Baer, 2010).

A experiência limite neo-zelandesa constituiu um laboratório capaz de ilustrar as consequências do fim de um SP fornecido por uma instituição pública. O exemplo da televisão pública neo-zelandesa nos anos 90 é frequentemente citado por dois motivos: foi uma experiência limite no âmbito do SP e um dos sectores dos *media* mais desregulado do mundo (Kanzer, 2004; Comrie e Fountaine, 2005; 2006).

No final dos anos 80, a TVNZ, televisão pública da Nova Zelândia foi transformada numa estação com fins lucrativos e deixou de ser financiada pela taxa, cujo montante foi direcionado para uma organização chamada NZOA (Dunleavy, 2010). A política neoliberal desprezou a importância cultural da programação local, que foi completamente marginalizada e acelerou a fragmentação de um mercado já pequeno (Dunleavy, 2008). A NZOA financiava alguns programas de SP cujos projetos tivessem sido apresentados por produtores privados ou pela própria BCNZ e que, posteriormente, podiam ser transmitidos. O resultado foi o acantonamento dos programas de serviço público em horários sem qualquer tipo de relevância junto do público, o que levou o governo a repensar a necessidade de uma estação de SP (Nissen, 2006). Os conteúdos destinados à minoria Maori foram os principais afetados neste processo. No auge desta fase, a privatização pareceu inevitável. Porém, hoje, o SPRT ganhou novo apoio do governo, que reconheceu a sua importância: “as the facilitator of domestic television programming in commercially vulnerable areas and, within those, for the expression of cultural identity” (Dunleavy, 2008: 809).

O caso brasileiro reflete várias perspectivas acerca do SP. Por um lado, ele tem semelhanças com o norte-americano, uma vez que o sector dos *media* no

Brasil é fortemente comercial, desde o governo de Getúlio Vargas²⁹. E o SPRT que agora se desenvolveu tem uma perspectiva complementar. No Brasil, o conceito de SP tal como o entendemos na Europa, era desconhecido. Existia, sim, uma tradição de televisão educativa³⁰, que surgiu nos anos 60, depois de duas iniciativas radiofónicas ainda nos anos 30 (Valente, 2009b). Assim, apesar da ideia de responsabilidade social ter surgido com os primeiros empresários (Mattos, 2002), para o público brasileiro, a ideia de SP era estranha, uma vez que os seus pólos referenciais eram as emissoras comerciais e as governamentais. Só em 1988 foi consagrada na Constituição a possibilidade de *media* públicos, que seriam equidistantes e complementares em relação aos *media* públicos e aos estatais (Valente, 2009b). Durante cerca de 20 anos, nada aconteceu. Mas, em 2006 e 2007, um amplo debate levou à criação, no ano seguinte, da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), que tinha a seu cargo o SPRT, com base em princípios de participação social e de independência face ao poder federal. «A criação da EBC e de seu serviço televisivo, a TV Brasil, significou uma tentativa de superação do passado de atrelamento dos canais públicos aos governos e autoridades» (Valente 2009: 269). A EBC gere três canais de televisão e oito rádios. O objetivo é estabelecer uma rede nacional dirigida pela TV Brasil. Nessa rede, podem participar várias estações, com graus distintos de envolvimento, traduzidos na maior ou menor transmissão de conteúdos (2009). Uma das particularidades do sistema, atualmente, é a inclusão, nos canais de televisão, do NBR, o canal do governo federal do Brasil, que é distribuído através do cabo. O peso da sociedade civil na gestão da EBC é claramente inferior ao do governo federal.

O que estes exemplos mostram é que existem outros modelos para o SP. Alguns, centram-se nos conteúdos e não nas estações. Como diz Dunleavy, uma das grandes lições que podem ser aprendidas com a Nova Zelândia, é que existe “a ‘tested and proven’ model through which public funding can be allocated to

29) O debate em torno da introdução do SPRT no Brasil foi rico. O obra da Intervozes (2009) oferece uma perspectiva comparada da realidade e história brasileiras, como forma de estimular o debate.

30) Esse é, segundo Valente (2009), um dos possíveis posicionamentos do SP. A tradição do SP educativo é forte na América Latina, onde servia como complemento, ou mesmo como substituto, das salas de aula.

PSTV programmes produced for commercial networks” (Dunleavy, 2010: 309). Mas, para já, e apesar do ataque constante ao SP na Europa, poucos parecem dispostos a aproximar-se da experiência neo-zelandesa.

Com efeito, nos últimos anos, passou a existir a percepção de que a satisfação das necessidades do SPRT não passa, necessariamente, pela existência obrigatória de canais públicos. A definição de conteúdos que podem satisfazer essas lacunas do mercado pode ser feita pela tutela. A posterior transmissão dos conteúdos pode ser subsidiada aos operadores privados ou negociada de outra forma (Ariño e Ahlert, 2004). A missão de SP pode ser identificada com uma organização, como acontece tradicionalmente com os operadores públicos, mas também pode ser vista como o preenchimento de várias necessidades, independentemente de quem o faz (Harrison e Woods, 2001). A política europeia não dita soluções a esse nível. E são ainda escassas as experiências, na televisão de serviço público, que corporizam alternativas às formas mais tradicionais do modelo. Isso aconteceu na Nova Zelândia e no Canadá (com o financiamento de conteúdos específicos em vários operadores), bem como na Holanda (com o foco nos serviços que permitem a formação de uma opinião pública, em detrimento de outros conteúdos, como o entretenimento) (Bardoel e d’Haenens, 2008a; Whittingdale: 2008). A BBC contraria frontalmente estas possibilidades, que também são debatidas em Inglaterra. O conteúdo de serviço público fornecido por privados não pode nunca substituir o que é produzido por uma empresa com uma tradição e uma missão definidas nesse sentido, porque a essência do serviço não é a mesma (Whittingdale, 2008).

Capítulo 2

Da legitimação política às possibilidades de expansão: os limites do posicionamento do serviço público na Europa

Como já foi referido, o posicionamento do SP no sector audiovisual resulta de um comprometimento político com um determinado ideal democrático, bem como da compatibilização no mercado das dimensões cultural e industrial da sua atividade. Seguidamente, observaremos como foi politicamente garantido um lugar ao SP no sector audiovisual europeu e como o Estado foi reconfigurando o seu papel em relação aos operadores. Note-se que apesar do reconhecimento desse lugar no mercado, é possível que o SPRT possa injustamente distorcer as condições de concorrência, através de financiamentos estatais privilegiados. É por isso que o SP tem sido atacado pelo mercado e colocado sob uma apertada vigilância das instâncias europeias, sobretudo num contexto de diversificação de atividades e de cruzamento de plataformas. Essa pressão constitui uma ameaça concreta à liberdade de movimento do SP. Quanto vale o SPRT? Até onde poderá ele ir legitimamente? Estas são algumas das questões que se levantam no presente capítulo.

1. Evolução da política europeia para os *media* públicos

Na realidade multifacetada dos *media* europeus coexistem vários sistemas. A clássica divisão de Hallin e Mancini (2004) agrupa-os de acordo com identidades

de matriz, sobretudo, geográfica e política. Não se enquadra neste livro qualquer problematização em torno deste quadro. No entanto, a sua evocação é pertinente, com o intuito de sistematizar as características que se tornaram marcas de diferenciação clássicas entre os vários sistemas mediáticos. Assim, podem distinguir-se um modelo liberal (da região do Atlântico Norte, característico da Grã-Bretanha, Irlanda e EUA, no qual predomina uma dinâmica de mercado [2004:11]); de um modelo democrático corporativista (da Europa Central e do Norte, dominado pela coexistência de fortes *media* comerciais, *media* ligados a grupos políticos e civis, histórica liberdade de imprensa e forte intervenção estatal [2004: 195-196]); e, ainda, de um modelo pluralista polarizado (da zona mediterrânica, com históricas ligações à política e menor desenvolvimento dos *media* privados [2004: 138-142]).

De facto, o mosaico europeu inclui mercados com variadas características, com distintas tradições na relação entre os governos e os meios de comunicação e com distintos pontos de equilíbrio na ecologia mediática. No entanto, é partilhada por todos uma visão comum dos *media* como elementos indissociáveis do desenvolvimento democrático, tal como este tem sido entendido na Europa Ocidental. A eles cabe um papel de mediação na relação entre sociedade, cidadãos e estruturas de governo¹. A sua contribuição sente-se, idealmente, a vários níveis: formação da opinião individual e pública, representação das várias dimensões e valores da sociedade, informação justa, pluralidade, fortalecimento das identidades regionais e através do acesso a conteúdos diversificados e de qualidade (Ridinger, 2009: 5).

Na Europa, o contributo dos meios de comunicação social na promoção da democracia e da cultura, mas também o seu peso económico e as suas dimensões tecnológica e política têm justificado uma forte política de desenvolvimento estratégico, sobretudo, para o sector audiovisual². Porém, e como é visível ao longo deste livro, os objetivos dos *media* públicos são distintos dos que norteiam os operadores comerciais. Claramente, a forma como a política europeia das

1) Para uma análise da evolução dos *media* na sua relação com a democracia cf. (Nieminen e Trappel, 2011).

2) Cf. Council Resolution of 21 January 2002 on the development of the audiovisual sector, 2002/C 32/04. *Official Journal of the European Communities*, 05 de fevereiro de 2002.

comunicações tem evoluído, reflete um objetivo de construção da identidade da Europa: mais precisamente, do tipo de Europa que se pretende que exista (Michalis, 2007). E, como iremos ver, embora por vezes não pareça claro em que moldes se pretende que isso aconteça, o SP é seguramente uma peça central nessa construção. Mas, efetivamente, o SP é, mais do que um conceito, é uma base para uma filosofia geral de intervenção na sociedade (Steemers, 2003), sobretudo nos países da Europa Ocidental e do Norte. Consequentemente, a regulamentação relativa aos *media* e, concretamente, ao SP, resulta de uma ideia política de identidade europeia - que, com o tempo, acaba por se sobrepor à própria discussão sobre a criação de uma esfera pública europeia (McGonagle, 2008).

Efetivamente, são as ideias de identidade e integração que estão na base da política europeia para o sector, sobretudo a partir do Relatório Hahn, datado de 1982 (McGonagle, 2008). Este relatório tem uma influência enorme no sector, durante essa década, nomeadamente, na Diretiva Televisão Sem Fronteiras, de 1989, que nele encontra raízes, e que se tornou no centro da política audiovisual europeia. Nos anos 80, há ainda um outro marco central neste percurso. A primeira Conferência de Ministros europeus sobre políticas do sector audiovisual, que decorreu em Viena, em 1986, foi dedicada ao futuro da televisão³. A sua primeira resolução partia do artigo 10º da Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, relativo à liberdade de expressão, para enfatizar a necessária presença da televisão na livre e plural (in)formação dos cidadãos, de forma a que estes pudessem viver em pleno a democracia, de acordo com um ideal europeu. Nesse contexto, o papel do SP (que podia ser prestado por organismos públicos ou privados) era realçado.

Deve notar-se, porém, que a primeira referência de uma instância europeia à importância dos *media* de SP é anterior aos anos 80. Data de 1974, quando o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias se referiu ao direito de cada Estado ter um programa generalista com a forma de SIEG (Ridinger, 2009:2). Porém, foi no início da década de 90, em plena ebulição da era

3) Cf. *1st European Ministerial Conference on Mass Media Policy: The future of television* [online]. [Acedido em 05 de dezembro de 2009]. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM\(2006\)004_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/DH-MM(2006)004_en.pdf).

digital (Negroponte, 1996), que a reflexão em torno da importância dos *media* públicos ganhou verdadeira dimensão. Teve início um turbilhão, provocado por duas forças antagônicas: os operadores de SPRT, que procuram um lugar num mercado competitivo, entretanto, alargado e os operadores privados, que pretendem reduzir a ação e os meios do sector público. A quarta Conferência de Ministros Europeus, que decorreu em 1994, tinha em conta as alterações entretanto verificadas nos mercados⁴. Com a liberalização e a implantação do modelo misto como pano de fundo, a primeira resolução da conferência é dedicada ao SPRT. Não se tratava apenas da aposta na chamada Sociedade da Informação. Aqui enfatizava-se a necessidade de um SPRT forte, num contexto de crescente competitividade e comercialização, bem como perante a rápida transformação tecnológica. A resolução incluía várias linhas que deveriam dar corpo à missão de SP e debruçava-se, quer sobre o seu financiamento, quer sobre a sua expansão para novos *media*, referindo-se às necessidades de independência face aos governos e de prestação de contas face aos cidadãos⁵.

Pela sua importância, devem ainda ser referidas uma recomendação sobre a garantia de independência dos *media* públicos, emitida pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa, em 1996⁶ e uma resolução do Parlamento Europeu sobre a televisão pública na era digital⁷. Esta última resolução tem por base o Relatório Tongue⁸, que assumia o SPRT como pedra angular da

4) Cf. *4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy: The media in a democratic society* [online]. [Acedido em 05 de dezembro de 2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_tem6-4274.pdf.

5) O relatório “The Future of Public Service Broadcasting”, preparado pela delegação belga, apresenta um quadro pormenorizado das preocupações e desafios que, em plena crise, atormentavam o serviço público.

6) Cf. *Recommendation No. R (96) 10 Of the Committee of Ministers to Member States on The Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting* (Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1996, at the 573rd meeting of the Ministers' Deputies). Esta recomendação foi atualizada em 2006: cf. *Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of public service broadcasting in the member states* (adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006).

7) EUROPEAN PARLIAMENT. 1996. *Resolution on the role of public service television in a multi-media society*. Texts Adopted by Parliament Final Edition : 19 setembro de 1996.

8) TONGE, C. 1996. *The Future of Public Service Television in a Multi-channel Digital Age*. Committee on Culture, Youth, Education and the Media. A4-0243/96.

democracia e afirmava a necessidade de a UE cuidar da sua continuidade, de forma a que as novas tecnologias viessem a ser uma forma de elevar os padrões de serviço destes operadores.

De todo o modo, o Tratado de Amesterdão, de 1997, é o documento principal na defesa e na definição do futuro do SPRT na Europa⁹. É reconhecida a especificidade dos meios audiovisuais públicos, nomeadamente, devido às necessidades de garantia de um serviço plural e independente, de acesso universal, com respeito pelos valores culturais dos países, bem como das suas minorias. Além do novo artigo 16^o, relativo aos SIEG, o tratado inclui um anexo específico, no qual se destaca o papel dos *media* públicos na satisfação das necessidades democráticas, sociais e culturais dos países, bem como na garantia de um pluralismo mediático¹⁰. O tratado veio dar corpo à efetiva importância do SPRT.

É preciso, porém, ter em mente que a política da UE era pró-mercado. É essa constatação que revela inteiramente a importância do Tratado de Amesterdão. Os *media* públicos, considerados pela Comunidade como SIEG, passam, então, a ter um lugar no seio do mercado concorrencial, junto com os *media* privados. Aos Estados-membros é dada a liberdade para o financiamento adequado desses operadores, na medida em que esse financiamento permita o cumprimento da missão de SP, sem colidir com as regras do mercado único europeu. Aos países cabe também a responsabilidade de definirem os termos da missão de serviço público dos seus operadores, que poderá ser formulada de forma ampla¹¹.

Olhando em retrospectiva, constata-se que há várias fases bem distintas no trabalho das instâncias europeias e nas políticas para os *media* e as telecomunicações. A primeira fase, denominada de emergente, durou até ao final da Segunda Guerra Mundial, e era caracterizada por uma intervenção estatal

9) Sobre a importância do Tratado cf. a posição do Departamento Jurídico da União Europeia de Radiodifusão: EBU. 1998. *The Public Service Broadcasting Remit: Today and Tomorrow* [online]. Acedido em [23 de dezembro de 2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_public_service_tcm6-4364.pdf.

10) Cf. Protocol on the system of public service broadcasting in the Member States. *Official Journal of the European Communities*, C 340/109, 10 novembro de 1997.

11) Cf. Protocol on the system of public service broadcasting in the Member States. *Official Journal of the European Communities*, C 340/109, 10 novembro de 1997.

forte e pela ausência de coerência na execução de ações avulsas (Van Cuilenberg e McQuail, 2003). Depois, até meados da década de 80, vigorou o clássico paradigma do serviço público, como resultado de uma procura de estabilidade e desenvolvimento dos valores democráticos. É um momento em que se identifica um desequilíbrio em favor das dimensões cultural e democrática (Van Cuilenberg e McQuail, 2003). Na segunda metade da década de 80 tem início uma fase de inversão dessa prioridade, em detrimento de valores industriais (Van Cuilenberg e McQuail, 2003). Ao nível europeu, essa ação foi inicialmente preparatória para a liberalização e a desregulação, através de tentativas de harmonização e promoção da produção europeias (Smudits, 1997). O objetivo era criar um mercado europeu forte e sem fronteiras. Nesta fase, incluem-se o Livro Verde sobre a Televisão sem Fronteiras, de 1984¹², a Diretiva de 1989¹³, ou as conferências de Viena, de 1986 e de Estocolmo, em 1988¹⁴. Daqui resultaram vários programas específicos de incentivo à promoção do audiovisual e ao desenvolvimento tecnológico, como o EURIMAGE, o MEDIA, ou o EUREKA (Smudits, 1997). Esta última fase teve, pois, início com a liberalização dos mercados e refletiu as tendências de convergência, as novas tecnologias e as alterações sociais. O seu estabelecimento marcou o final da atitude mais paternalista dos *media* e o surgimento da possibilidade de escolha do mercado. Depois do início desta fase, caracterizada pela preponderância da dimensão económica na procura do interesse público (Van Cuilenberg e McQuail, 2003), há um segundo momento, no qual a Europa começa a preocupar-se com os efeitos da desregulação, nomeadamente decorrentes das tendências concentracionistas e comerciais. A sua ação vira-se para a necessidade de garantir um pluralismo mediático e também para a definição de um lugar para o SPRT. Desenvolveu, por isso, uma ação *anti-trust* e iniciou uma defesa da dimensão cultural dos *media*, em detrimento da comercialização. Este segundo momento é, pois, de re-regulação

12) Cf. *Television without Frontiers. Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable. Introduction; Parts One, Two and Three*, COM (1984) 300 final.

13) Cf. *Television Without Frontiers Directive (89/552/EEC)*.

14) Cf. *European Ministerial Conferences on Mass Media Policy: Texts Adopted*. DH-MM (2006) 4.

(Smudits, 1997) e reflete uma preocupação em equilibrar a prioridade económica da política europeia (Michalis, 2010). Três premissas irão caracterizar este novo modelo de política para os *media* no século XXI: “freedom of communication, access and control/accountability” (Van Cuilenberg e McQuail, 2003: 203).

O que desde cedo se verificou, foi uma enorme dificuldade de articulação de políticas a nível europeu com o objetivo de tornar compatíveis os sectores públicos de cada país e o mercado competitivo. A CE chegou mesmo a tentar aplicar uma regulação horizontal, que abarcaria o mercado da comunicação. Isso aconteceu, sobretudo, em dois grandes momentos (Michalis, 2007: 216-219), embora nenhum dos dois tenha tido sucesso. O primeiro é o já referido Livro Verde sobre os SIG. O segundo é a proposta de Diretiva do Parlamento e do Conselho Europeu relativa aos serviços no mercado interno¹⁵. A redação final desta proposta acabaria por excluir os sectores audiovisual e das telecomunicações, tendo em conta as suas naturezas específicas. Mas a ideia da aplicação de regulamentação transversal não seria abandonada. O objetivo era a definição de princípios gerais inter-sectoriais, o que desagradava, tanto aos *media* públicos como aos privados.

Mais tarde, a revisão da diretiva Televisão sem Fronteiras, na segunda metade da década passada, voltou a gerar aceso debate em torno da possibilidade de aplicação transversal do documento aos audiovisuais, incluindo aos novos *media* (Michalis, 2007:220-226). Desde logo, existia uma dúvida relativamente à eficácia da simples distinção, para efeitos de regulação, entre meios lineares e não-lineares (Hieronymi, 2005). Essa distinção nunca foi suficientemente aceite. Por isso, o principal argumento usado foi a necessidade de regulação em função do conteúdo e não da plataforma em causa.

O âmbito da Diretiva, já na sua forma revista, veio apenas a incluir serviços de programas difundidos por empresas de comunicação social¹⁶, excluindo a rádio ou sítios pessoais e de outras empresas. Esta Diretiva, que tenta compatibilizar o princípio do país de origem com os princípios do mercado competitivo, veio

15) Cf. *Proposta de Diretiva do Parlamento e do Conselho Europeu relativa aos serviços no mercado interno*, COM (2004) 2, final.

16) Cf. *Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho*, 2007/65/CE, 11 de dezembro de 2007 [online]. [Acedida em 10 de outubro de 2010]. Consultada em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:332:0027:0045:PT:PDF>.

estabelecer princípios mínimos nos serviços não-lineares, relativos à proteção de menores, discriminação étnica ou de género, ou prevenção do ódio, e ainda flexibilizar normas para publicidade, incentivar o pluralismo e a diversidade cultural. A diretiva tornou-se no principal documento legislativo para o sector audiovisual europeu¹⁷.

1.1 A reconfiguração do papel do Estado e o conceito de governança

Existem vários posicionamentos teóricos que enquadram uma maior ou menor intervenção estatal no sector dos *media*. Mas, a divisão clássica parte de dois pólos opostos: as escolas crítica e liberal. A escola crítica é partidária da intervenção estatal e da regulação, como forma de combater a concentração e potenciar o papel social dos *media*. A escola liberal defende o afastamento do Estado e a capacidade de autoregulação do mercado. É caracterizada pela sobrevalorização da economia política, como elemento essencial para a compreensão dos *media*, o que se reflete na produção teórica de finais dos anos 70, nomeadamente com Garnham (1979), ou Schiller (1983). A escola moderada assume que nenhuma das duas anteriores é possível de implementar na SI, e que todos os intervenientes têm responsabilidades na gestão de um bem comum (La Porte, Medina e Sádaba, 2007). Esta terceira corrente, na qual se insere o trabalho de Picard (2002), tem um posicionamento mais relevante para o estudo do sector audiovisual europeu atual.

O último quartel do século XX assistiu a uma mudança no tipo de intervenção do Estado no sector dos *media* europeu, para a qual contribuíram vários movimentos, como será referido adiante. Neste contexto, deve ser destacada a forma como nos anos 80 houve um razoável volume de iniciativas regulamentadoras no continente europeu. No entanto, essa vaga abrandou, claramente, na primeira metade da década seguinte, devido às reservas dos

17) Esta diretiva regulava a radiodifusão televisiva, enquanto que a Diretiva Sobre o Comércio Electrónico (2000/31/CE, de 8 de junho de 2000) regulava outros serviços da sociedade da informação. Apesar da sua importância, não nos centraremos sobre a primeira, uma vez que ela exclui a rádio do seu âmbito.

Estados-membros (Harcourt, 2008). A tónica foi reposicionada na simplificação da legislação, ao invés de se continuar a avançar com novas leis. Perante essa limitação à nova legislação, adotou-se a chamada *soft governance*, como forma de continuar a estender a regulamentação a outras áreas (Harcourt, 2008). Configurava-se, pois, uma mudança no entendimento que o Estado tinha da sua atuação dentro do sector dos *media*, que deve ser enquadrada num contexto mais amplo, de acordo com as tendências de globalização, de liberalização e do avanço tecnológico¹⁸. Várias forças, efetivamente, convergiam para uma mudança no sentido do que significa governar, de entre as quais a pressão sobre o Estado Social e a própria construção europeia não serão menos importantes. É neste âmbito que o conceito de governança, centrado nas ideias de orientação, consenso e participação voluntária, ganhou força nos últimos anos (McQuail, 2007: 17). “Governança” é uma expressão que tem vindo a ser cada vez mais usada no contexto europeu¹⁹. Consiste numa mudança do centro de exercício do poder, que passa a abarcar mais intervenientes, ao invés de se circunscrever à simples estrutura central de governo ou administração. Implica a superação de modelos de comando e controlo (Meier, 2011: 156). Em contraponto à secular noção de governo:

“Analysts of governance focus on a range of new arrangements and practices. These include the fragmentation or sharing of public power amongst different tiers of regulation such as the European Union (EU), state governments and sub-state governments. Secondly, they point to other arrangements encouraging policies to be formulated and implemented away from the centre; the ‘hollowing out’ of the state through the ‘agentization’ of government and the privatization of the provision of utilities and services (Rhodes, 1997). Thirdly, analysts note an increasing reliance on partnerships, networks and novel forms of consultation or dialogue that

18) Essa mudança é analisado em profundidade num estudo encomendado pela CE. Cf. Hans-Bredow-Institute (2005).

19) Existe um livro Branco sobre a governança europeia, no qual a CE define os princípios da boa governança [cf. *Governança Europeia: Um Livro Branco*, COM (2001) 428, final].

are at the heart of ‘Third Way’ thinking about policy design and delivery”
(Meehan, 2003: 2)

O Conselho da Europa refere-se à governança como:

“participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law. It assures that corruption is minimised, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society”²⁰.

O princípio da governança responde a uma necessidade de legitimação através da participação democrática de mais intervenientes (Meier, 2011). É esse o princípio de base que sustenta a partilha de responsabilidades com operadores privados e a articulação com a sociedade civil, no sector dos *media* (Bardoel e d’Haenens, 2008b: 349).

Este novo posicionamento resultou de uma perceção crescente de que existia uma multiplicidade de intervenientes relevantes na sociedade, para além dos governos, e que eram necessárias novas abordagens para responder a novos desafios (Meier, 2011). No sector dos *media*, a chamada *media governance* vai, assim, para além do governo (que, embora partilhando, não se exclui do processo) e do mercado, articulando intervenientes sociais, não-governamentais e abordagens de co-regulação e auto-regulação.

Recorde-se que o surgimento das novas abordagens de co-regulação e auto-regulação acabou por estar intimamente relacionado com uma retórica em torno da tecnologia. Se a digitalização extinguiu muitas das limitações até então existentes, a gestão do bem público já não era tão justificadora da intervenção

20) Cf. COUNCIL OF EUROPE. 2009. Public service media governance: looking to the future. Discussion paper prepared by the Media and Information Society Division of the Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. In Council of Europe. *1st Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Media and New Communication Services, 28-29 May, Reykjavik, Iceland*. Strasbourg: Council of Europe. p. 15.

estatal. E se a intervenção estatal não era tão relevante, então o mercado ascendia a uma nova dimensão. Era urgente responder a situações cada vez mais complexas para as quais o Estado não estava preparado para responder sem a ajuda de outros (Meier, 2011). Assim, surgiram as novas formas de intervenção estatal²¹ e se foi percebendo que existia uma falência de modelos tradicionais de regulamentação, que, entre outros motivos, se mostravam incapazes de tomar em conta os interesses dos operadores, ou de estimular a criatividade, neste novo contexto (Hans-Bredow-Institute, 2005).

O desenvolvimento de políticas alternativas de co-regulamentação e auto-regulamentação, como forma de responder à crise de controlo estatal, assinalou o que Latzen et al. (2003) apelidam de *transformation of statehood*. Trata-se de uma mudança na ação do Estado, que não se circunscreveu ao sector das telecomunicações, e que foi visível em várias linhas de ação. Aí se incluíram a passagem do proteccionismo ao incentivo à concorrência, a separação entre a política e as atividades operacionais, a evolução da regulação vertical para a horizontal, a aplicação de legislação geral em detrimento de legislação específica, a abertura dos parâmetros de regulação, a passagem da regulamentação nacional para supra-nacional, e a introdução da auto e da co-regulamentação (Latzen et al., 2003: 128-129).

Com efeito, o Livro Branco da Governança Europeia²² defende a co-regulamentação, sempre que as características da ação a tornarem na opção mais eficaz para cumprir os objetivos da UE²³. A introdução destas formas alternativas de regulamentação é considerada benéfica a vários níveis: proporciona flexibilidade perante a mudança em curso, afasta os *media* dos políticos, e

21) Uma sistematização conceptual das expressões “regulação”, “co-regulação” e “auto-regulação” pode ser encontrada em Latzer et al. (2003). Com efeito, regulação refere-se à limitação pelo Estado das regras de funcionamento do mercado, por forma a obter resultados sociais e económicos. Auto-regulação refere-se ao exercício da atividade normativa pelas próprias empresas (com pouca ou nenhuma intervenção estatal). A Co-regulação mistura as duas anteriores: regulação pelo mercado, com supervisão ou intervenção estatal (Latzer et al., 2003: 134-137). Uma análise mais aprofundada dos dois últimos conceitos pode ser encontrada no relatório conjunto Hans-Bredow-Institut / EMR (2005).

22) Cf. *Governança Europeia: Um Livro Branco*, COM (2001) 428, final.

23) Existe um modelo de avaliação das formas de regulamentação (Regulatory Impact Assessments – [RIA]) que é usado para aferir a melhor forma de implementação.

responde à difícil operacionalização normativa de conceitos como o pluralismo (Bardoel e d'Haenens, 2008b: 349). Mas, recentemente – e reconhecendo-se que o mercado não pode regular em vez do Estado – pode falar-se de uma alguma inversão, no sentido de uma re-regulação, que é mais apertada em algumas plataformas (Bardoel e d'Haenens, 2008b). Com a chegada da televisão digital, por exemplo, o papel regulador do Estado passou a revestir-se de outra importância. A regulação deve garantir que um fornecedor não possa impedir o direito de acesso aos serviços digitais públicos: “European Commission competition rules may be directed towards dominant market *players* that do not allow fair and reasonable multiplex access” (Callanan, 2004:36).

Globalmente, olhando para a Europa após a viragem do milénio constatamos que, apesar de traços comuns, as várias heranças históricas resultaram numa diversidade nos modelos regulatórios nacionais (Nissen, 2006; Machet, Pertzidou e Ward, 2002). Porém, na prática, e no que diz respeito ao SPRT, a mais recente tendência foi para um certo estrangulamento, no sentido em que estes operadores passaram a ser alvo de uma regulação mais apertada. Essa constatação radica em duas tendências. Por um lado, o desenvolvimento e a implementação de mecanismos de responsabilização e avaliação, e a evolução para uma gestão mais preocupada com a produtividade e com os resultados. Por outro, a tentação do poder político que, cada vez mais a braços com um sector que ideologicamente não manipula, tenta controlar o que pode (Nissen, 2006). É neste contexto que há quem denuncie o falhanço das políticas de regulação dos *media*, uma vez que a tendência de concentração promovida pelo Estado através da desregulação, levou ao fortalecimento dos grandes *players* do mercado face ao governo, o que lhes permitiu, posteriormente, rechaçar qualquer tentativa de limitar o seu crescimento (Mejer, 2011: 155).

2. O financiamento

O financiamento é uma questão central no futuro dos *media* de SP. O financiamento condiciona os conteúdos e o cumprimento da missão. Condiciona a sua independência. Dito de forma muito clara - e recorrendo a uma máxima

popular, quem paga manda. E essa tem sido uma verdade historicamente aplicada ao SP. Os operadores vêm-se, frequentemente, curvados perante os ditames do mercado publicitário ou do governo, consoante a fonte principal do seu financiamento.

De todo o modo, tradicionalmente, o sustento do SP é questionado. Não só as taxas são (como quase sempre o foram) questionadas, como o auxílio estatal é tendencialmente considerado injustificado ou excessivo, quando se trata de um financiamento misto. É complexo encontrar um equilíbrio entre o que os cidadãos consideram justo, o que o mercado considera leal e o que o Estado e o operador consideram que deve ser incluído na missão do SP, sem que o segundo se torne dependente em relação ao primeiro.

A situação remonta ao triunfo do neoliberalismo. Na linha do que já foi descrito, nessa altura, o ataque generalizado a tudo o que não funcionava de acordo com a regulação do mercado estendeu-se ao SPRT. A argumentação neoliberal valia-se de um determinismo tecnológico que empolgava a sociedade e alheava-se da importância da criação de externalidades pelo SP (a universalidade de um serviço financiado por dinheiros públicos não parecia justificar-se com a clara minoria de pessoas que o usavam). Assim, se o SP não produzia conteúdos que as pessoas vissem, não tinha justificação, uma vez que o mercado permitia muitas outras opções²⁴. A visão mais paternalista do SP Reithiano era apresentada como anacrónica. Em plena era do individualismo (Baudrillard, 1995; Lipovetsky, 1989), as pessoas viam ser introduzida nas suas vidas uma sensação de poder. Até aí, o *Welfare State* limitava-se a responder a necessidades sociais. E a possibilidade da escolha sucedia à passividade que caracterizava a atitude das audiências até então (Søndergaard, 1996). A crítica ao privilégio económico do SP erguia-se sobre toda esta construção.

Com a viragem do milénio, a discussão em torno do financiamento dos *media* públicos não caminhou para um apaziguamento, quer no âmbito interno de cada

24) A este propósito, note-se que não há provas de que o fim ou a redução do financiamento público dos *media* tenha os efeitos desejados pelo sector privado. Aliás, um estudo da McKinsey (2004) revela que mesmo que isso acontecesse, muito provavelmente, não haveria variações, quer na quantidade de produção própria, quer na produção e consumo de géneros considerados de serviço público, quer no financiamento comercial dos privados.

país, quer no contexto da UE, quer ainda num contexto global, sob o olhar da World Trade Organization. A primeira década do novo século trouxe consigo a violência de uma crise mundial generalizada, devido à qual muitos países europeus se viram obrigados reduzir profundamente as suas despesas. Essa é, também, uma das grandes ameaças ao SP. Atualmente, pode mesmo falar-se de incerteza na forma como os *media* públicos continuarão a obter as suas receitas:

“because governments have instituted and the public has supported significant reduction of the public role in telecommunications, post systems, postal banks, airlines and rail systems. In many nations the public is acquiescing to reduced state roles in pensions, health care, and other social welfare systems” (Picard, 2006: 187).

O corte nas despesas públicas tornou-se, para além de uma inevitabilidade, um bom argumento político. Assim, os operadores de SP têm tentado responder à diminuição das suas receitas e às novas características do sector e da sociedade, reorganizando-se e reduzindo custos, desenvolvendo braços comerciais que tentam maximizar essa atividade, paralelamente à de SP, ou apostando num meio economicamente interessante, que é a internet (Banerjee e Seneviratne, 2005: 113-114). Porém, esta expansão não é consensual, como veremos adiante.

2.1 Tipologias de financiamento: potencialidades, limitações e desafios

Ao nível europeu, a Resolução de Praga, de 1994²⁵, contém a primeira referência à necessidade de um financiamento estável e suficiente do SP. Dois anos depois,

25) Cf. *4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy: The media in a democratic society* [online]. [Acedido em 05 de dezembro de 2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_tcm6-4274.pdf.

a Recomendação sobre a Independência do SP²⁶, sublinhava a necessidade de garantir a autonomia dos operadores, independentemente do seu financiamento. Esses são, como veremos, os conceitos centrais dentro do que se instituiu serem as boas práticas de financiamento: estabilidade, adequação e autonomia.

A taxa é a fonte mais comum de financiamento, apesar de não existir em alguns países. É previsível e estável. Trata-se, em regra, de uma contribuição universal, involuntária, e que não depende da efetiva recepção (EBU, 2000). As taxas levam a uma responsabilização mútua, ao atribuir o financiamento dos *media* diretamente à população (EBU, 2000; Massey, 1997; Price e Raboy, 2003). Além disso, a sua universalidade no financiamento dos custos das operações, esbate as diferenças entre os custos médios e mínimos (Helm, 2005). Tem a virtude de resolver o chamado problema do *free rider*, ou seja, de quem usa o bem público sem o pagar (Brunner, 1998). Porém, existem, desvantagens que resultam da sua aplicação. Não é uma fonte que possa crescer significativamente, a sua atualização é sempre uma medida impopular e a periodicidade desse ajuste pode criar uma efetiva dependência do poder político (EBU, 2000).

A transição tecnológica constitui, também para a taxa, um verdadeiro desafio. Ultimamente, esta fonte de financiamento tem sido considerada desajustada das tendências do ambiente digitalizado. Numa primeira instância, a subscrição e a escolha têm-se constituído como padrões do modelo de consumo, em detrimento da recepção coletiva de um fluxo (Picard, 2005). Os cidadãos, que começam a assumir-se, cada vez mais, como consumidores, podem, dentro desta lógica, encontrar cada vez menos sentido no pagamento universal de um serviço (Nissen, 2006). As pessoas têm-se habituado a escolher os canais que mais servem os seus interesses e a pagá-los através de subscrição, o que resulta da introdução da televisão por cabo, fibra, ou satélite nas suas esferas de consumo (Picard, 2005). Os consumidores começam a questionar o motivo pelo qual hão de pagar o que não consomem, uma vez que pagam aquilo que veem (Picard, 2005). O outro grande desafio da taxa tem a ver com a possibilidade de recepção de emissões em aparelhos móveis ou em computadores pessoais (EBU, 2000). Qual deve ser o

26) Cf. *Recommendation No. R (96) 10 Of the Committee of Ministers to Member States on The Guarantee of the Independence of Public Service Broadcasting* (Adopted by the Committee of Ministers on 11 September 1996, at the 573rd meeting of the Ministers' Deputies)

objeto de incidência da taxa? (ver quadro 1). Na verdade, a taxação pode ser feita em função da posse de um aparelho televisor, ou de um aparelho que permita receber televisão ou rádio, o que pode incluir os computadores pessoais. Essa discussão, embora em alguns casos ainda sem a implementação de medidas, está presente em países como a Finlândia, a Áustria ou a Alemanha (Bron, 2010). Na Suíça, o tribunal decidiu que casas com ADSL ou um simples rádio despertador (mesmo que usado apenas para ver as horas) deveriam pagar a taxa (Aubry, 2010). Em Portugal, essa discussão é inexistente, apesar da tradicional impopularidade social da taxa.

Efetivamente, a fundamentação ideológica do pagamento da taxa, que radica na essência da difusão como um *merit good*, é abalada, assim que a digitalização terminar com a não-exclusividade do meio (Ward, 2006). Esta tendência pode, a prazo, conduzir a alterações ao sistema. E os principais prejudicados serão aqueles operadores públicos que, ao invés de terem desenvolvido uma relação próxima com os seus verdadeiros financiadores, tiverem encarado o seu sustento através da taxa como um dado adquirido (Picard, 2005). Nesse sentido, é essencial uma política orientada para a relação com o cliente. Essa relação deve apoiar-se em sentimentos de lealdade e escolha, e deve resultar numa completa perceção, da parte dos consumidores, dos motivos pelos quais pagam a taxa e quais os benefícios sociais resultantes (Picard, 2005).

Naturalmente, há fortes detratores deste modelo. Há quem defenda que a taxa encerra em si um perigo direto de distorção do mercado e de ineficiência, para além de ser socialmente injusta e anacrónica (Armstrong, 2005).

Além da taxa, existe uma razoável variedade de possibilidades de financiamento do SPRT. De forma geral, o financiamento público não é a forma mais popular de manter um operador de SP. Tradicionalmente, existe a perceção de que o dinheiro podia ser aplicado noutros serviços de interesse geral e, muitas vezes, o investimento dos governos no sector dos *media* não é, socialmente, bem visto (Price e Monroe, 2003). O exemplo português ilustra esta afirmação com toda a propriedade, sobretudo desde a viragem do milénio. O financiamento público consiste no pagamento de montantes oriundos do Estado (independentemente da sua classificação como apoios, fundos especiais ou indemnizações); são necessários quando não existe (pelo menos, de forma

suficiente) uma taxa ou outra fonte. Embora essa forma permita responder com enorme elasticidade às variações das necessidades existentes, cria-se uma enorme dependência do Estado, no caso de as condições não serem suficientemente claras. Frequentemente, os auxílios do Estado são contestados pelos privados e analisados pela CE (EBU, 2000). De todo o modo, o financiamento de origem pública deve ser garantido a médio prazo, de forma a não criar procedimentos regularmente dependentes da ação política; deve permitir ao operador a execução da sua missão ao longo dos anos, acompanhando as variações da inflação; deve permitir e sustentar uma evolução e uma adaptação à forma como o serviço público é prestado; e deve poder ser escrutinado e transparente (Price e Raboy, 2003; WRTC, 2000). Dentro das opções de financiamento público, os subsídios estatais nem sempre são previsíveis, pelo que não são tão interessantes como as taxas, que garantem uma maior independência face aos governos (Nissen, 2006).

Existem, também, taxas de concessão pagas pelos operadores privados, que são valores pagos pela utilização de um bem público e que, em muitos casos, servem para o financiamento de entidades reguladoras. Esta taxação tem a vantagem de beneficiar das subidas do mercado, mas de não influenciar diretamente a publicidade. Tem, entre outros, o inconveniente de fazer o operador público depender do desempenho dos congéneres privados (EBU, 2000).

A publicidade é considerada pela UER uma forma complementar interessante, uma vez que potencia a independência perante o poder político e a competitividade dos operadores públicos. Muitas rádios públicas e algumas televisões não têm publicidade, como é o caso da rádio pública portuguesa. Trata-se de uma fonte com potencial de crescimento, no entanto é instável e, como depende do *share*, pode levar a distorções indesejadas da programação (EBU, 2000). Os patrocínios são muito semelhantes ao apoio publicitário, embora com um enquadramento diferente e com menores receitas (EBU, 2000).

A subscrição de serviços pagos deve configurar-se como uma oferta complementar de serviços, tendencialmente, temáticos. É uma fonte particularmente ajustada aos desenvolvimentos do mercado. Incentiva a produção de conteúdos *premium*, mas vem minar a imagem de um SP para todos, assim como a lógica do pagamento da taxa (EBU, 2000).

Há, ainda, outras fontes, que incluem comércio eletrônico, aplicações *online*, *merchandising*, ou serviços prestados. Apesar de contribuírem para uma maior dinâmica do operador, podem ser conflituantes, ao nível do enquadramento legislativo (EBU, 2000). Por último, deve ser referida a contribuição voluntária, que é comum nos EUA.

A existência de outras formas de receita, para além das de natureza pública, depende dos respectivos enquadramentos em vigor em cada país. Desde que o SPRT deixou de ser uma atividade exercida em monopólio, a realização de atividades comerciais por esses operadores passou a ser problemática. E com a integração europeia, tornou-se absolutamente imperativo que os auxílios estatais fossem regulados e devidamente avaliados, para impedir injustos benefícios no mercado. O problema, como explica Nissen (2006), não é o desenvolvimento pelos operadores públicos de atividades comerciais, porque isso sempre existiu. O problema é a difícil separação entre atividades, sobretudo, quando as fronteiras, em certos produtos podem ser tão ténues.

Em regra, e até agora, os países têm privilegiado o questionamento. Mas as discussões têm, por vezes, levado à implementação de alterações ao sistema de financiamento. Em cima da mesa está, cada vez mais, a possibilidade do afastamento do modelo baseado na taxa de radiodifusão. Outras opções como subsídios estatais, atividades comerciais, ou patrocínios são cada vez mais defendidas. A própria UNESCO considera que, neste contexto, a adoção de outros modelos e práticas pode crescer: a redistribuição de receitas obtidas pelo sector audiovisual; a implementação de fundos de desenvolvimento de conteúdos, que subsidiem produções de qualidade e custo mais elevados; a produção orientada para a exportação de conteúdos; e a exploração de infraestruturas de distribuição (Banerjee e Seneviratne, 2005).

Concluindo, o tipo, ou a conjugação de fontes de financiamento, condiciona o grau de dependência em relação à figura estatal (Banerjee e Seneviratne, 2005; McQuail e Siune; 1986; Picard, 2006) e, naturalmente, o desempenho do operador (EBU, 2000; Picard, 2001). Cada tipo de financiamento tem vantagens e desvantagens, como foi referido. No entanto, a sua influência no desempenho dos operadores dentro do mercado não está muito estudada. Uma investigação de Picard (2001) sobre o comportamento das televisões públicas conclui que

existe alguma relação entre um melhor desempenho no mercado e um menor financiamento estatal. Porém, um bom resultado no mercado pode ter um significado indesejado. Isto acontece porque, quanto maior for a percentagem de receitas publicitárias no total do financiamento do SP, menos distintivo este se torna (Price e Raboy, 2003). Não quer isto dizer que a publicidade seja nociva. Pelo contrário, deve evitar-se o que o World Radio and Television Council apelida de “advertising phobia” (2001: 15). É que, embora a dependência publicitária dos operadores públicos seja frequentemente criticada, a ausência de anúncios pode ser associada a conteúdos elitistas por grupos mais jovens, levando a algum afastamento. A justa medida será sempre difícil.

Na prática, a larga maioria dos operadores não tem um modelo simples de financiamento. Normalmente, são misturadas várias das modalidades já citadas. O modelo misto é o mais comum (EBU, 2000). Essa opção permite ultrapassar défices económicos, ou de autonomia gerados pela dependência de uma só fonte de receitas, adapta-se a momentos de transição e torna os operadores atentos ao mercado (EBU, 2000). Os exemplos seguintes mostram a diversidade existente.

País	Taxa anual (€)	financiamento	incidência da taxa
Alemanha	215.76	taxa, publicidade, patrocínio, donativo, aluguer de imóveis ou investimento	taxa básica + taxa sem posse de aparelho recetor de tv
Áustria	264.00	taxa, publicidade	taxas combinadas, entre as quais, receção de emissões rádio e TV
Eslováquia	57.24	taxa, subsídio estatal, publicidade e subsídio	pessoas com fornecimento elétrico
Espanha		financiamento estatal, impostos aos operadores e operadores de telecomunicações	

Finlândia	231.05	taxa	posse de televisor ou pc com possibilidade de receção
França	121.00	taxa e imposto sobre publicidade em canais comerciais e operadores de telecomunicações (após 2011)	posse de televisor
Holanda		subsídio estatal, publicidade, fundos gerados pela organização, patrocínio e atividades suplementares	
Portugal	20,88	taxa, apoio estatal, publicidade	habitação com fornecimento elétrico
Reino Unido (BBC)	167,3	taxa, atividades comerciais	consumidores de televisão em qualquer suporte

Quadro 1 | Diversidades no financiamento em países europeus. Fontes: European Audiovisual Observatory (2010); Website do Gabinete para os Meios de Comunicação Social (2010).

Na prática, e partindo deste quadro, existem países como a Finlândia, dependentes do financiamento público e países como a Espanha, onde a publicidade é essencial e superior ao financiamento do Estado. Também ao nível da quantia e da incidência da taxa, existem diferenças entre os países.

2.2 A legitimidade do auxílio estatal

Como financiar o SP sem interferir injustamente no mercado? Embora de uma legitimidade evidente, esta pergunta não tem resposta fácil, dada a dimensão intangível dos resultados do SP (Coppens, 2005). Porém, esse é o cerne da luta do mercado. Ao nível europeu, as queixas à CE do sector privado contra os operadores públicos remontam já aos anos 70. No entanto, é sobretudo a

partir da década de 90²⁷ que se intensificam as queixas de empresas privadas à Comissão Europeia, relativas a infrações ao Art.º 87.º do Tratado da Comunidade Europeia²⁸, cometidas sob a forma de auxílio estatal aos operadores públicos de televisão. Em causa estavam alegações de sobrefinanciamento, falta de transparência ou distorção das regras de mercado por parte dos *media* de SP. As queixas dos privados tinham aberto um preocupante debate na UE: qual a relação entre o custo e o valor do SPRT e como financiá-lo justamente sem interferir negativamente no mercado? Mais do que um debate aceso, a UE tinha em mãos uma luta que, entretanto, se complexificou com o alargamento das fronteiras da atividade dos operadores públicos. Atualmente, vive-se uma fase de transição, pelo que não é seguro prever qualquer desfecho. Vejamos, então, o que está em causa.

A definição da organização, da missão e do financiamento²⁹ dos *media* públicos cabe aos respectivos países, de acordo com o Protocolo de Amesterdão. O seu financiamento estatal é permitido, no entanto, a UE pode atuar sobre esse financiamento, no âmbito da regulação do mercado competitivo, para que não haja distorção injustificada das condições de concorrência. A ação da Direção Geral da Concorrência (DGC) visa, precisamente, a garantia de equidade nos mercados, com vista à manutenção de um sistema misto.

No rescaldo das decisões relativas ao Kinderkanal, ou ao BBC News 24, percebeu-se desde logo que, conceptualmente, qualquer financiamento público era, à partida, um auxílio estatal (Wagner, 1999:5). Em todo o processo, a

27) Os primeiros dois casos foram encerrados ainda em 1999. O primeiro referia-se aos canais temáticos alemães Kinderkanal e Phoenix, e o segundo ao canal inglês BBC 24.

28) Relativo à impossibilidade (e relativas exceções) de qualquer ajuda estatal poder beneficiar uma parte, distorcendo o espírito do mercado único.

29) Até à viragem do milénio, o financiamento estatal dos *media* públicos na Europa estava dependente de vários elementos (cf. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, 2001/C 320/04. *Official Journal of the European Communities*, 15 de novembro de 2001, alíneas 15 a 31). Entre outros, aplicavam-se: os artigos 86.º (2), 87.º e 88.º do Tratado, relativos às regras da concorrência no mercado e à ajuda dos Estados; o artigo 16.º do Tratado de Amesterdão e os anteriores artigos 87.º(3)(d) e 151 do Tratado de Maastricht, relativos à cultura; a Diretiva 80/723/EEC, de 1980, e a Diretiva 89/552/EEC, de 1989, bem como a Comunicação da Comissão sobre os SIG (*Communication from the Commission Services of General Interest in Europe*, COM (2000) 580, final).

condicionante que existe à partida resulta do enquadramento do financiamento dos SPRT fora do Artigo 87.º do Tratado. E a exiguidade dessa interpretação foi determinante (Wagner, 1999). É que se o SP não podia ser financiado pelos Estados ao abrigo da promoção à cultura (alínea 3ª do Artigo 87.º), teria de o ser enquanto SIEG³⁰ (Artigo 86.º). E isso fazia toda a diferença. Desta forma, o auxílio estatal era justificado, desde que o financiamento fosse necessário ao cumprimento de uma tarefa de interesse público. Os operadores poderiam, assim, beneficiar de uma derrogação à proibição de auxílio por parte do Estado, incluída no Artigo 86.º³¹. Naturalmente, enquanto princípio de ação, o foco no Artigo 86.º não está tão de acordo com o Protocolo de Amesterdão, quanto estariam decisões centradas no Artigo 87º (Wagner, 1999).

Para que não houvesse margem para decisões casuísticas, as condições de i(legalidade) do auxílio estatal aos *media* públicos foram explicadas na Comunicação da Comissão Europeia (2001/C 320/04). Esta comunicação vinha esclarecer as regras do processo: de que forma o auxílio era permitido, sem que existisse colisão com os princípios do mercado concorrencial³². Por um lado, este documento incluía uma mais restritiva noção de cultura, mas, por outro, uma mais ampla interpretação do que era o auxílio estatal³³. Na sequência do Protocolo de Amesterdão, a comunicação reconhecia o impacto económico do SP e admitia que a sua essência ia além do mercado. Eram, então, estabelecidas uma série de normas para que o auxílio estatal fosse justificado. Os operadores de serviço público tinham de ter as suas atividades definidas com a maior clareza, respeitando os objetivos definidos pelas orientações europeias³⁴. Os operadores tinham ainda de executar a sua missão de serviço público com base num ato

30) Cf. Análise do Departamento Jurídico da União Europeia de Radiodifusão [EBU. 2002. *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C320/04)*, 8 de maio de 2002].

31) Cf. Versão Compilada do Tratado que Institui a Comunidade Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C325/33, 24 de dezembro de 2002.

32) Cf. Artigos 73.º, 86.º, 87.º e 88.º do Tratado da UE.

33) Cf. Análise do Departamento Jurídico da União Europeia de Radiodifusão [EBU. 2002. *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C320/04)*, 8 de maio de 2002].

34) Cf. Artigos 33 e 36.

oficial (legislação ou contrato) e devia existir uma entidade que supervisionasse a sua atividade³⁵, uma vez que não cabe à CE a avaliação do cumprimento dos objetivos³⁶. O financiamento (quer fosse exclusivamente estatal, quer fosse dual) tinha de ser decidido pelo Estado-membro, e não devia exceder o custo do serviço³⁷. O apoio dado pelo Estado tinha de respeitar um princípio de proporcionalidade³⁸, isto é, não podia distorcer as condições de concorrência.

Naturalmente, a avaliação dessa condição de proporcionalidade pressupõe transparência³⁹ na divisão entre serviços comerciais e não comerciais, bem como uma clara separação contabilística. Da mesma forma, implica que exista clareza na definição da missão de serviço público⁴⁰.

Ao invés de restringir o âmbito do SPRT, a CE dava, assim, a cada país, a liberdade para definir essa missão de forma ampla. Nessa missão poderiam ser incluídos outros serviços para além dos de difusão, bem como programas que já fossem oferecidos pelo mercado. Funcionava assim o princípio da subsidiariedade⁴¹, que assiste aos Estados-membros na possibilidade de definição dos conteúdos do serviço público. O papel da CE ficava limitado à verificação de

35) Cf. Artigos 40 a 43.

36) Quer tal seja da responsabilidade de uma entidade externa, quer seja de uma entidade interna, é imperativo que exista independência legal em relação ao Estado e ao operador; cf. análise do Departamento Jurídico da União Europeia de Radiodifusão [EBU. 2002. *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C320/04)*, 8 de maio de 2002].

37) Trata-se da resposta à vontade dos países em manter os financiamentos duais, uma vez que a posição inicial da CE era a favor de modelos diferentes do misto; cf. EBU. 2002. *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C320/04)*, 8 de maio de 2002.

38) É um teste de natureza negativa aplicado à ajuda do Estado, uma vez que examina se a medida não é desproporcional (cf. artigo 47º). Já não é feita qualquer avaliação da proporcionalidade da definição da missão; cf. EBU. 2002. *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C320/04)*, 8 de maio de 2002.

39) De acordo com a Diretiva da Transparência: *Commission Directive 2000/52/EC of July 26 2000 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings*”.

40) Cf. Artigos 44 a 56.

41) Princípio segundo o qual cabe preferencialmente ao Estado-membro intervir sobre uma área específica, quando há competências conjuntas. A UE intervém apenas se for da sua exclusiva competência ou se o Estado-membro for incapaz ou claramente beneficiar da intervenção europeia.

manifestos erros, o que poderia resultar, por exemplo, da inclusão injustificada de certas atividades na missão de SP. Sublinhe-se que isso não queria dizer que os operadores de SPRT não podiam desenvolver atividades como comércio eletrónico⁴². Queria apenas dizer que não o podiam incluir nas suas atividades de SP. A ação da CE podia, ainda, incluir a avaliação das consequências de uma eventual distorção de mercado e a sua justificação, ou não, dentro do cumprimento da missão do operador. Porém, tal avaliação, apesar de todos os normativos, seria sempre casuística⁴³.

Efetivamente, estes tornaram-se conceitos centrais na política europeia para os *media* públicos: transparência e eficiência no financiamento, clareza na definição da missão, atribuição e monitorização, e enquadramento no mercado concorrencial.

Porém, antes de existir qualquer intervenção da CE para avaliar a legitimidade de um financiamento estatal, é preciso aferir se, efetivamente, tal é necessário. É que, ainda a montante, pode concluir-se que não há sequer espaço para uma intervenção comunitária. Essa prerrogativa resulta do Acordo Altmann, de 2003⁴⁴. O acordo estabelece condições, segundo as quais o auxílio do Estado pode não ser considerado como tal; ou seja, pode não estar a conferir uma vantagem desleal. Estas condições, são válidas apenas quando cumpridas cumulativamente e, para que tal aconteça:

- as obrigações de serviço público do operador devem estar claramente definidas;
- os critérios do cálculo da compensação estatal devem ser definidos previamente, de forma concreta e transparente;

42) Cf. Artigo 36.

43) Cf. Artigos 59º e 60º; EBU. 2002. *Comments on the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C320/04)*, 8 de maio de 2002.

44) Cf. Decisão da Comissão de 28 de novembro de 2005 relativa à aplicação do n.º 2 do artigo 86.º do Tratado da CE aos auxílios estatais. *Jornal Oficial da União Europeia*, L312/67, 29 de novembro de 2005.

- a compensação não pode ser desproporcional, resultando num lucro excessivo;
- a escolha do operador deve ser feita por concurso, privilegiando o custo mais baixo, ou então a estimativa do apoio deve ter como medida uma empresa média com reconhecida boa gestão.

Se estas condições forem todas cumpridas, efetivamente, não há lugar à intervenção da CE. No fundo, o acórdão Altmark, veio afrontar os operadores de SP que, não só viram praticamente implementado um mecanismo regulador, como passaram a ter de defender a justeza das suas receitas perante um posicionamento mais agressivo da DGC (Wheeler, 2010). O Acórdão Altmark, a Comunicação de 2001 e o Tratado de Amesterdão tornaram-se as bases para análise dos casos de auxílio estatal por parte dos Estados-membros.

Assim, atualmente, a investigação de uma eventual queixa sobre auxílio estatal, tem uma ordem processual definida. Em primeiro lugar afere-se se se trata ou não de um auxílio estatal (e se é necessária ou não a investigação da CE), de acordo com o Acórdão Altmark. Seguidamente, é confirmado se se aplica alguma exceção prevista no Tratado, nomeadamente a que decorre de se tratar de um SIEG (o que é definido apenas pelo respectivo Estado). E, por último, avalia-se se o auxílio se justifica, de acordo com as formas de financiamento permitidas pela comunicação de 2001.

Deve, no entanto, notar-se que são desencadeados procedimentos diferentes, consoante se trate de um novo auxílio ou de uma situação já existente⁴⁵. Em qualquer dos casos, a CE avalia a situação, com processos de investigação ou de colaboração.

“The distinction is important because the existing aid procedure aims ultimately at amending the financing system for the future, whereas the

45) Cf. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04). *Official Journal of the European Communities*, 15 de novembro de 2001, artigos 20.º a 24.º.

new procedure investigates possible overcompensation in the past and may lead to an order to recover incompatible aid⁴⁶.

Entretanto, em 2000, foi definida a Agenda de Lisboa, enfatizando a criação de uma sociedade europeia mais competitiva e desenvolvida, com base nos conceitos de sociedade da informação e do conhecimento. O papel dos operadores de SPRT, nesse desígnio, foi reconhecido pelas instâncias europeias, sobretudo através da vulgarização de serviços digitais e do combate à exclusão digital. Mais recentemente, com o alargamento da UE, em 2004, tornou-se imperativo repensar os auxílios estatais no seio da Europa dos 25 e dar um novo impulso à Estratégia de Lisboa. Nesse sentido, a política de auxílios estatais passou a ter preocupações reforçadas:

“menos auxílios estatais e mais orientados; uma abordagem económica mais aprofundada; procedimentos mais eficazes, melhor aplicação e maior previsibilidade e transparência; partilha de responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros: a Comissão não poderá aperfeiçoar as regras e as práticas no domínio dos auxílios estatais sem o apoio efectivo dos Estados-Membros e se estes não se empenharem totalmente no respeito das obrigações que lhes incumbem de notificar todos os auxílios previstos e de aplicar correctamente as regras⁴⁷”

Os princípios do novo impulso à Agenda de Lisboa pretendiam modernizar e melhorar as formas de auxílio estatal ao nível administrativo e processual, diminuindo a burocracia e também as formas de avaliação dentro dos diversos países. Nesse sentido, importava alargar e adaptar aos 25 membros as regras

46) Cf. EUROPEAN COMMISSION. 2005. *Public service broadcasting and state aid – frequently asked questions IP/05/73* [online]. [Acedido em 23 de dezembro de 2010]. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/73&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>

47) Cf. *Plano de Ação no Domínio dos Auxílios Estatais. Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009*, COM (2005) 107, final, pp 6.

processuais que permitissem aumentar a eficácia e melhorar a transparência⁴⁸. Como veremos, num contexto de tendência neoliberal, como o que é característico da liderança de José Manuel Durão Barroso⁴⁹, a pressão sobre os SIEG pode sentir-se de forma muito premente. A tendência da DGC tem sido o endurecimento da sua posição (Nissen, 2006). Por isso, o SP não está seguro:

“Public broadcasters’ allies are largely found in the Member States (i.e., owners) and in the European Parliament (i.e. representatives of the European audience). Allies are not in the Commission, and most certainly not in the Competition Directorate General (guardian of ‘fair’ competition) that, with this text, established its own authority over PSB-matters as never before. Cultural rationales prevail for the present time in this particular arena of EU broadcasting policy, but economic rationales have more than a foot in the door” (Coppens, 2005: 84).

Essa tendência é ilustrada pela análise das queixas que a CE tem recebido acerca do posicionamento privilegiado do SP.

3. A redefinição das fronteiras da missão do serviço público

O desenvolvimento de novos serviços pelos operadores de SP não tem constituído uma evolução pacífica do PSB. A legitimidade e o âmbito da missão dos operadores públicos têm sido crescentemente postos em causa. Essa afronta resulta do choque de vetores de força com várias origens: o mercado, os governos nacionais, a CE e organizações como o Conselho da Europa ou a UER. Este é um dos grandes, senão o grande desafio dos *media* de serviço público na Europa: a migração para a era digital multiplataforma, de forma a responder às mutações

48) Cf. *Plano de Ação no Domínio dos Auxílios Estatais. Menos auxílios estatais e mais orientados: um roteiro para a reforma dos auxílios estatais 2005-2009*, COM (2005) 107, final.

49) Presidente da CE. Ocupa o cargo desde que abandonou o lugar de Primeiro ministro de Portugal, em 2004.

sociais e às expectativas dos cidadãos, sem deixar de satisfazer as provisões relativas ao mercado concorrencial e aos financiamentos estatais (Michalis, 2007; Ridinger (2009).

Como ponto de partida, devemos constatar que há vários entendimentos nacionais acerca desta questão, o que tem estado na origem da ação europeia e da necessidade de ajustamentos na regulamentação. Teoricamente, os posicionamentos acerca da legitimidade da entrada do SPRT no terreno dos novos *media*, são herdeiros da clássica divisão entre a escola crítica e a escola liberal. Na verdade, podemos entender este problema simplesmente recorrendo a uma atualização dessa dicotomia que enquadrava a abertura do mercado há cerca de três décadas. Assim, essas perspetivas servem de base ideológica à implementação de diferentes modelos de SP. O modelo ilegítimo tem uma origem neo-liberal e defende que o mercado é perfeitamente capaz de responder às necessidades sociais, pelo que o SP é desnecessário e, portanto, ilegítimo. No lado oposto, existe o modelo que sustenta que tudo é legítimo, desde que sirva a missão do SP, incluindo novos *media*, e independentemente do que existir no mercado. Trata-se de uma visão do SP enquanto direito de cidadania. No meio, existe um modelo parcialmente legítimo ou de atrito, segundo o qual o SP unicamente completa as falhas num sector predominantemente de mercado e, por isso, não compete com os privados, remetendo-se a uma vocação de operador de nicho (Jakubowicz, 2003; 2007).

Apesar da forte pressão dos mercados, o SP conseguiu sempre manter-se de acordo com uma filosofia de ação compreensiva em relação ao mercado. Mas, essa garantia está cada vez mais associada à era analógica. No contexto digital, como veremos, nem tudo é legítimo, no posicionamento do SP.

3.1 As novas áreas do serviço público e a hostilidade do mercado

Numa série de investigações resolvidas em 2003, a CE debruçou-se sobre várias situações de financiamentos *ad hoc* (compensações esporádicas

que diferiam dos modelos de financiamento estabelecidos) em Portugal⁵⁰, Itália⁵¹ e França⁵², ocorridas durante a década de 90. As três situações foram consideradas compatíveis com as regras de mercado, já depois de se verificar que não cumpriam o Acórdão Altmark (Michalis, 2007: 232). Nestes três casos, as recomendações feitas pela CE incentivavam a implementação de formas que evitassem o sobrefinanciamento, a adoção de preços de mercado para as atividades comerciais e a separação clara dessas mesmas atividades (Depypere, et al., 2004). Tratavam-se de três queixas de operadores de televisão privados, relativas ao financiamento das respetivas congéneres públicas, que deram origem a recomendações que visavam a lisura das condições de concorrência no sector televisivo. Porém, entretanto, algo mudou nas queixas recebidas pela CE, como resultado da diversificação de atividades e da sua expansão para outras plataformas: a autoria e o âmbito das reclamações deixaram de estar circunscritos aos operadores de difusão sonora e visual (Depypere e Tigchelaar, 2004)⁵³. A junção de áreas da comunicação anteriormente separadas tornou-se efetivamente real (Herman e McChesney (1997). A ideia era simples: “Murdoch now sits in one boat with MCI and Microsoft” (Ariño e Ahlert, 2004: 395). E assim, o que passava a estar em causa não era só o mercado da difusão, mas a entrada dos *media* públicos em mercados vizinhos. O caso mais evidente era o dos serviços criados na internet (Hills e Michalis, 2000; Moe, 2008a). Mas havia outras situações que a CE, entretanto, iria investigar. Para lidar com a liberdade proporcionada aos Estados-membros e com a sua própria limitação operacional, a CE começou a tentar encontrar formas de aumentar o alcance da sua ação. O que atualmente se constata é que a definição da política europeia para os *media* tem-se baseado mais nas decisões relativas à competição, do que em efetiva legislação (Michalis, 2010). Por isso, para conseguir uma visão de conjunto mais

50) Cf. Auxílio C 85/2001 (ex NN 133/B/01, NN 85/B/2001 e NN 94/B/99) — *Financiamento público à RTP Convite para apresentação de observações, nos termos do n.º 2 do artigo 88.º do Tratado CE*. (2002/C 85/05).

51) Cf. *Commission Decision of 15 October 2003 on the measures implemented by Italy for RAI SpA*, C (2003) 3528 (2004/339/EC)

52) Cf. *Commission Decision of 10 December 2003 on State aid implemented by France for France 2 and France 3*, C(2003) 4497 (2004/838/EC)

53) Para uma visão sobre as situações investigadas em vários países europeus cf. Ridinger (2009).

sólida acerca da política europeia relativa à inclusão de novas plataformas e novas atividades na missão de serviço público, importa abordar algumas dessas mesmas decisões⁵⁴.

Como já foi referido, a crescente fragmentação⁵⁵ do mercado, a maior possibilidade de escolha dos cidadãos e, sobretudo, a criação de novos serviços e a colocação dos seus produtos em novas plataformas constituíram-se como importantes obstáculos que o SP teria de ultrapassar na viragem do milénio. Subitamente, televisão, rádio, imprensa e meios *online*, lutavam pelo mesmo público e pela mesma publicidade num terreno de convergência de serviços como é a internet. Esta reformulação das áreas em concorrência tornava evidente a necessidade de criar enquadramentos para as várias situações que iam surgindo pela primeira vez e que podiam beneficiar os operadores públicos. Em causa estavam, por exemplo, a utilização de publicidade num *site* financiado pelo Estado; a utilização de uma marca já estabelecida no mercado (que podia, ainda, valer-se de uma economia de escala) para atrair dividendos comerciais; ou mesmo o financiamento pelos cidadãos de um *site* cujos utilizadores em grande parte podem ser de fora do país⁵⁶ (Hills e Michalis, 2000: 490-491).

A oferta dos operadores públicos tinha-se alargado para além das tradicionais fronteiras do *broadcast*. Como tal, passavam a estar disponíveis três grandes novos grupos de produtos. Por um lado, havia os que resultavam da utilização dos novos *media* como canais de distribuição adicionais para os produtos já existentes, como a internet, os telemóveis, o Digital Audio Broadcasting (DAB), ou o YouTube, por exemplo. Por outro lado, tinham sido desenvolvidos produtos comerciais não incluídos na missão de SP, como comércio eletrónico, ligações a produtos comerciais, jogos pagos, ou acordos com operadoras de telemóveis. E, por último, havia os produtos controversos, como os arquivos de programas

54) Para análise aprofundada das decisões cf. Depypere e Tigchelaar (2004); Dias e Westerhof (2006); Donders e Pauwels (2008); Hills e Michalis (2000); Kleist e Scheuer (2006); Michalis (2007); Prosser (2005); Ridinger (2009); Ward (2003); (2008); e Wheeler (2010).

55) Para uma abordagem às consequências da fragmentação na difusão cf. Bergg (2004) e Tambini (2004).

56) A disponibilização de gravações de obras de Beethoven pela BBC levantou, entre outras, esta questão. Menos de 20 por cento dos 1,4 milhões de utilizadores que descarregaram os ficheiros eram do Reino Unido (Tambini, 2006).

consultáveis mediante pagamento após um certo período de tempo, ou alguns serviços especificamente criados para novas plataformas (Ridinger, 2009: 3). Esta entrada do SPRT nos novos campos tecnológicos e de negócio proporcionados pela digitalização, era de tal forma relevante que implicava, não só a definição do seu futuro, mas também, a própria superação do seu posicionamento tradicional (Bardoel e d'Haenens, 2008a; Depypere e Tigchelaar, 2004; Donders e Pauwels, 2008; Michalis, 2007; Ridinger, 2009;).

Se recuarmos um pouco, porém, constatamos que a problemática apropriação pelos operadores públicos de áreas adjacentes aos seus canais tradicionais, não teve apenas a ver com esta entrada recente nas novas plataformas. A tradicional organização de festas pelas rádios públicas, ou a publicação de livros oriundos de programas de televisão, são exemplos já habituais (Depypere e Tigchelaar, 2004). Mas esta diversificação recente dos operadores públicos trouxe à CE novas dúvidas acerca da natureza destas atividades. Até que ponto poderiam elas, para além da difusão da rádio e da televisão, ser incluídas na missão de serviço público? A resposta do sector privado foi clara: não há necessidade de o serviço público entrar em áreas que já são perfeitamente supridas pela atividade privada e nas quais não há evidente insuficiência do mercado (Hills e Michalis, 2000; Michalis, 2007; Prosser, 2005). A resposta dos operadores públicos foi contrária: sem o SP, o sector audiovisual ficaria privado de dimensões essenciais (ITC, 2001).

É neste contexto que surge a implementação de formas de avaliação *ex ante* da legitimidade da expansão dos operadores públicos, como o britânico Public Value Test (PVT). De facto, a BBC continua a ser referencial na era multimédia e o seu posicionamento face às novas tecnologias tem ditado padrões. A BBC tem uma missão claramente definida e bastante ampla (Moe, 2008b). No caso da internet, a BBC assume o novo meio como parte da missão de SP e como um fornecedor de conteúdos, ao contrário de outros operadores (como o húngaro) para o qual a internet não passa de um mero complemento de apoio à empresa e à sua programação (Aslama, 2008). Um dos seus contributos mais relevantes da realidade inglesa tem sido a aplicação do teste de valor dos serviços públicos. Para compreender este teste de valor, inexistente em Portugal, há que recuar a 2004, quando o Relatório Graf levou ao encerramento de vários sites da BBC, como

o “The Games Portal” ou o “Fantasy Football”. Estes sítios – argumentava-se no relatório, traziam um benefício público inferior ao seu impacto no mercado. Não eram suficientemente diferenciados da oferta privada para poderem ser considerados serviço público. Nesse sentido, a BBC teria de clarificar a sua missão *online*, focando-se mais em informação e educação (2004). Esta foi a primeira aproximação à ideia de valor público, que mais tarde seria configurada nos moldes de uma avaliação.

Os testes *ex ante* (ou *ex post*, como é o caso do que existe na Suíça), têm-se configurado como a ferramenta mais importante para legitimar a expansão do SP. No caso inglês, o PVT⁵⁷ destina-se a avaliar o impacto e a pertinência do lançamento de um novo produto, ou a legitimidade para alterar um já existente. Esse teste tem duas componentes: uma primeira tenta aferir o valor para o público desse produto e uma outra, realizada pela Ofcom (regulador externo) avalia o impacto do produto no mercado.

Como explicam Coyle e Woolard, “public value could be a central part of the answer to the question: how can public administrators get the best outcome for society from the assets and resources with which they have been entrusted?” (2010: 6).

Este conceito de valor público (Moore, 1995), ainda não muito abordado academicamente no âmbito dos *media*, enquadra-se nos modernos processos de gestão dos serviços públicos e está em expansão para outros países, como a Noruega ou a Dinamarca. A avaliação a montante é uma ferramenta que, não só ajuda a credibilizar a posição do operador, como responde claramente às questões resultantes da expansão do SPRT.

Porém, mecanismos como este não terminam com o crescimento da hostilidade do sector privado, devido à fragmentação do mercado. Naturalmente, a fatia que habitualmente sustentava os operadores comerciais está cada vez mais dividida. E essa repartição pode vir a ser ainda mais intensa, se tivermos em conta que, num contexto de crise como o que se desenvolveu, os operadores públicos podem recorrer mais às receitas do(s) novo(s) mercado(s), como forma

57) Cf. BBC TRUST. 2007. *Guidance on the conduct of the PVT* [online]. [Acedido em 02 de outubro de 2011]. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/pvt_guidance.pdf a 2 de outubro de 2011.

de contornar possíveis limitações de fundos estatais. A própria imprensa, anteriormente alheada do audiovisual, mas agora em parcial concorrência direta, começou a alertar para um risco de desagregação dos mercados internos, devido ao desequilíbrio provocado pelo financiamento estatal.

Com efeito, o sector privado, tradicionalmente, reduz o SPRT à mera condição de um competidor injustamente financiado (Michalis, 2007). Atualmente, continua a fazê-lo, e de forma cada vez mais intensa, uma vez que o «adversário» está agora em expansão para novos terrenos. Se tivermos em conta que o mercado das novas plataformas é o único que tem possibilidade de crescer neste momento (Nissen, 2006) e que, nessa expansão, o SPRT conta com uma marca sólida que pode ser rentabilizada (Steemers, 1999), a intensificação da pressão do sector privado é uma defesa natural.

O *lobby* do sector comercial contra o SP não se revela apenas nas queixas à CE. Em 2003, várias associações ligadas ao sector dos *media* privados vieram pedir a alteração de várias regulamentações que pudessem conduzir a uma maior justiça e equilíbrio entre os operadores públicos e os privados⁵⁸. A argumentação partia da crescente similitude entre uns e outros, tanto ao nível dos conteúdos como das funções. Estas associações afirmavam que, apesar dessa galopante semelhança, os operadores públicos continuavam a beneficiar de uma situação privilegiada ao nível do financiamento, da regulamentação e mesmo de diversos benefícios adicionais em vários países, habitualmente, não tomados em conta. Segundo os operadores privados, a distorção do mercado daí resultante aumentava consideravelmente quando os operadores de SPRT entravam em novas áreas como o *online*, o comercio eletrónico, a produção audiovisual e a televisão por satélite. No ano seguinte, em 2004, três associações internacionais de rádio, televisão e editores sublinharam esta posição, acusando os operadores públicos de terem demasiado sucesso, e exigiram uma regulamentação que restringisse a atuação dos operadores públicos à periferia dos conteúdos (Lanara, 2004).

58) Cf. ASSOCIATION OF COMMERCIAL TELEVISION IN EUROPE, INTERNATIONAL COMMUNICATIONS ROUND TABLE, EUROPEAN NEWSPAPERS ASSOCIATION, EUROPEAN PUBLISHERS COUNCIL, ASSOCIATION OF EUROPEAN RÁDIOS. 2003. *Broadcasting and Competition Rules in the Future EU Constitution – A View from the Private Media Sector*.

Efetivamente, a solução advogada pelo sector privado é esta marginalização do SPRT: um estreitamento da sua missão, confinando-o ao mundo analógico e aos produtos e plataformas tradicionais, ou aos nichos de mercado que não são comercialmente atrativos (Søndergaard, 1999; Michalis, 2007; Bardoel e d'Haenens, 2008a; Jakubowicz, 2007; Nissen, 2006).

Perante esta contestação, o SPRT tem-se mantido, devido ao apoio político. Mas, face a condições económicas adversas, essa base pode desvanecer-se, como se tem percebido muito claramente em Portugal. Importa, pois, como defende Jakubowicz (2007), fortalecer a sua outra base de apoio: o público. E isso só acontecerá se o SP for relevante para ele. E se ele for confiável. Isto é, o SP tem de ser uma marca de confiança à qual se reconhece a criação de valor social.

Para não se tornar socialmente periférico, o SP tem de continuar a chegar às pessoas e a ser relevante para a coesão social (Collins et al, 2001; Nissen, 2006). Se canais generalistas ou rádios analógicas são cada vez menos eficazes, então a estratégia deve privilegiar o desenvolvimento de novos canais temáticos e a entrada em novas plataformas e conteúdos. Trata-se de uma resposta à mutação dos próprios hábitos de consumo dos cidadãos, cujo consumo dos novos *media* é cada vez maior.

Mais do que a relevância social, são, também, a solidez conceptual e económica que estão em causa. Se o SP não for um serviço transversal, pode questionar-se a legitimidade da sua sustentação através de uma taxa universal. Na era da subscrição, uma das previsíveis consequências dessa marginalização seria a relutância no seu financiamento pela população que, maioritariamente, não o consumiria. E isto é tão mais evidente quando se sabe que, num contexto de crise generalizada, o financiamento do SP é ainda mais questionado pelas esferas política e social (Hills e Michalis, 2000; Picard, 2006).

3.2 A neutralidade tecnológica e a marginalização do SP⁵⁹

Nesta discussão, a defesa do SPRT tem-se baseado na neutralidade tecnológica, um argumento que remonta já aos anos 90. Com efeito, foi em 1999 que a utilização das receitas da taxa para financiamento da nova BBC News 24 (por cabo) e de nove canais digitais temáticos de rádio e televisão da BBC, foi validada pela CE. Neste caso, as decisões não foram ditadas pelas respectivas plataformas, mas sim pelo cumprimento dos princípios previstos na missão de serviço público da empresa:

“although it noted that state funding would favour the BBC over its competitors and as such distort trade, the Commission found that the new digital channels formed part of the BBC’s public service mission to be financed out of the licence fee and that the finding did not exceed what was required for the fulfilment of its remit” (Michalis, 2007:234).

A neutralidade tecnológica passou, então, a ser um argumento defensável. Ou seja, não deve existir qualquer fundamentação tecnológica para a restrição de atividades do SPRT, muito embora haja alguma ancoragem semântica à expressão *broadcasting*, que pode resultar numa regulamentação mais restritiva para as novas atividades (Nissen, 2006). É o que mostra a análise de decisões posteriores. Nelas, a CE tem tentado impor limites a esse princípio, apesar do que está previsto na Comunicação de 2001. É no seu Artigo 34.º que se prevê que os serviços de informação *online* podem caber na missão de serviço público, na medida em que partilhem os mesmos fins sociais, culturais e democráticos. Mas há uma margem de interpretação, que reside, precisamente, nessa ideia de partilha. Por isso, o que as investigações da Comissão tentavam aferir era se, nesse contexto *online*, estavam incluídos serviços que não se qualificassem como de interesse geral. Uma vez que não podia contrariar a organização dos

59) Não faremos aqui distinção entre situações que resultaram em decisões da Comissão Europeia ou do Tribunal de Primeira Instância, por não considerarmos pertinente, para o trabalho em causa, o aprofundamento dos casos. Importa-nos apenas ressaltar que o Tribunal Europeu de Justiça interveio mais nos primeiros casos, após os quais a CE tomou um papel mais ativo.

media públicos pelos Estados-membros, nem a conseqüente inclusão de serviços *online*, a CE aconselhou, então, que estas atividades fossem definidas pelo Estado e não pelo operador, de forma a que pudessem ser desenvolvidos apenas serviços de interesse geral⁶⁰.

Numa investigação posterior, datada de 2003, o assunto voltou a ser discutido. Nessa altura, a CE aprovou o financiamento do projeto Digital Curriculum, da BBC⁶¹. Tratava-se de um projeto que se destacou no seio do mercado, pela sua natureza eminentemente cultural e não mercantilizada. Consistia em conteúdos educacionais interativos e gratuitos para o meio escolar. Era apresentado como um serviço auxiliar, que não estava ligado às atividades de televisão e rádio, e que iria funcionar num sector onde já existiam operadores privados. O financiamento, oriundo da taxa, foi aprovado. Embora a situação tivesse sido considerada lesiva para o mercado concorrencial, a CE levou em linha de conta as ações do governo inglês no sentido de minorar esses efeitos⁶². Porém, deve ser sublinhada a incongruência da referência, num contexto de neutralidade tecnológica, do conceito de “closely associated”⁶³, usado nesta decisão (Michalis, 2007; Donders e Pauwels, 2008).

Existe, pois, uma intenção restritiva subjacente. Como advertem Donders e Pauwels, “an expansion of public broadcasters’ activities on new media might be valid, but certainly not unlimited” (2008: 297). É um princípio que já ficou claro noutras situações. Na investigação feita ao operador holandês NOS (que coordena os operadores públicos holandeses⁶⁴), em 2004, a CE explicava, no relatório preliminar, que serviços como SMS eram de natureza comercial e

60) Cf. *Commission requests Germany, Ireland and The Netherlands to clarify role and financing of public service broadcasters*, IP/05/250, 03 de março de 2005.

61) Cf. Carta ao Estado-membro 01 de outubro de 2003: *State aid No N 37/2003 – United Kingdom BBC Digital Curriculum*, C(2003)3371 fin.

62) Cf. Carta ao Estado-membro 01 de outubro de 2003: *State aid No N 37/2003 – United Kingdom BBC Digital Curriculum*, C(2003)3371 fin.

63) O documento condiciona o enquadramento ao cumprimento ou não de uma condição de “close association” entre as atividades de difusão e o Digital Curriculum. Donders e Pauwels argumentam que, se há neutralidade tecnológica na política da CE, então não é relevante a ligação entre o Digital Curriculum e as formas tradicionalmente incluídas na missão da BBC (2008).

64) Cf. *Commission launches aid probe into Dutch public service broadcasters*, IP/04/146, 03 de fevereiro de 2004.

que, como tal, não deviam ser financiados pelo Estado. Ora, como é notado por Michalis, a apreciação da CE pressupunha, de novo, uma restrição no âmbito da missão do SP, o que, não só se aproximava da argumentação do mercado, como também podia ser lida como incompatível com o Protocolo de Amesterdão:

“according to which the public service mandate rests with national governments, and also the interpretation of state aid law so far. Furthermore, it suggests the endorsement of a restrictive definition of public service broadcasting, which is precisely what commercial interests have been arguing for” (2007: 234, 235).

Esta necessidade de uma maior clareza na separação entre as atividades comerciais e as de serviço público é absolutamente central e tem-se constituído como uma das grandes pressões da CE. O seu objetivo primordial é evitar situações de financiamento cruzado, como a que havia sido investigada em 2002, na Alemanha. Em causa esteve na altura o desenvolvimento de um parque temático pela ZDF. Neste caso, a Comissão veio a validar o financiamento⁶⁵, uma vez que considerou que a empresa atuou dentro das condições do mercado (Depypere e Tigchelaar, 2004). Um desfecho contrário aconteceu na investigação relativa à televisão dinamarquesa TV2/Danmark, em 2004, quando a Comissão decidiu negativamente sobre parte do financiamento do operador público recebido entre 1995 e 2002, por tê-lo considerado incompatível com o mercado concorrencial. Relativamente aos novos serviços oferecidos *online*, podia ler-se numa das referências da decisão:

“TV2’s commercial Internet service should be regarded as a purely commercial activity, as it offers interactive products on individual demand like games or chat rooms, which do not differ from similar commercial products. Since such services do not address the democratic, social and

65) Cf. *Official Journal of the European Communities*, C137, volume 45, 08 de junho de 2002.

cultural needs of society they cannot constitute services of general economic interest under Article 86(2) of the EC Treaty⁶⁶.

Ao contrário, as páginas do *site* do operador dinamarquês que se destinavam à divulgação dos conteúdos de *broadcast* eram consideradas compatíveis com a sua missão de SP. Ou seja, a CE não afastava dos operadores privados as atividades comerciais *online*. O objetivo prioritário era a erradicação de equívocos entre o que podia e o que não podia ser considerado como parte da missão de SP, de forma a que se mantivesse o chamado *level playing field*⁶⁷. Determinantes neste caso específico foram os serviços existentes no mercado, que ditaram até onde podia ir a missão do SP (Michalis, 2007).

Efetivamente, o lugar e a ação do SP têm sido garantidos pela CE. Porém, a argumentação tem vindo a mudar ao longo dos anos. E, ao contrário da instituída possibilidade de os países-membros poderem ter amplitude na definição do que é o seu serviço público, tem-se caminhado em direção a um possível estrangulamento da capacidade de ação destes operadores (Castendyk, Dommering e Scheuer, 2008; Michalis, 2010). Essa marginalização pode resultar da limitação das atividades dos operadores públicos poder ser ditada pelo espaço que já é ocupado pelas atividades privadas (Michalis, 2007: 235). De facto, depois de tal não ter sido considerado relevante nas decisões iniciais, a insuficiência do mercado passou a ser usada pela CE como argumento (Michalis, 2010: 40). E esse quadro constitui uma ameaça muito concreta ao âmbito da futura ação do SP.

É errado, porém, pensar que é fácil interpretar o clássico maniqueísmo dos serviços comerciais e públicos, no âmbito específico dos novos serviços digitais. A verdade é que há múltiplos objetivos dentro da ação do SPRT na internet. Esses objetivos passam pela possibilidade de disseminar ainda mais os conteúdos mas, sobretudo, pelo incentivo à participação na esfera pública, o que pode ser atingido por serviços inovadores (Moe, 2008). O que Moe (2008)

66) Cf. *Commission Decision of 19 May 2004 on measures implemented by Denmark for TV2/Danmark*, C(2004) 1814, [online]. [Acedido em 08 de junho de 2010]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006D0217:20060323:EN:PDF>.

67) Todos os operadores jogam à partida de acordo com as mesmas regras.

defende (ao analisar outras atividades marginais dos operadores de SPRT, como um fórum de discussão no sítio da alemã ZDF, um jogo *online* da norueguesa NRK e um concerto no Second Life da BBC), é que a missão do SP pode valer-se desses novos serviços para aumentar a eficácia da sua ação. E isso é válido e legítimo, apesar da utilização de ferramentas que, como estas, são absolutamente afastadas da atividade tradicional dos operadores e que podem ser criticadas, quer por essa dissociação, quer pelo facto de não serem serviços universalmente acessíveis.

3.3 O serviço público entre várias tensões conflitantes: os estados-membros, o Conselho da Europa e a Comissão Europeia

A complexidade da situação que temos descrito é acentuada pela diversidade de respostas no âmbito europeu. Ao recuar 20 anos, constata-se que, desde a entrada dos operadores públicos na internet, ainda na primeira parte dos anos 90, a situação mudou grandemente. A presença incipiente e exploratória inicial deu lugar a uma crescente complexificação estrutural e a novos objetivos e produtos. E como a legislação sempre demora a desenvolver-se, ainda hoje existe um certo espírito *ad hoc* na forma de enquadrar o alargamento do serviço público na internet. Assim, o que, efetivamente, se verificou foi a pouca solidez da política europeia neste campo (Aslama, 2008). Foi por isso que se estabeleceram realidades nacionais bem distintas. Há países que alargaram o conceito de PSB, enquadrando nele os novos serviços (do qual a Noruega é um exemplo). Outros estados acrescentaram à difusão de SP novos serviços apenas relacionados com a programação (como é o caso da Alemanha). No caso inglês, nomeadamente, no que diz respeito ao desenvolvimento recente da BBC, o reconhecimento da importância da internet nos objetivos da empresa implicou o abandono da difusão como o conceito central da sua missão (Moe, 2008c).

Assim, a diversidade europeia revela atitudes que se caracterizam por um maior protecionismo, por atitudes de restrição, obrigação, simples permissão, ou de apoio efetivo à entrada dos operadores públicos nas novas tecnologias, o que tem acontecido com as mais variadas justificações (Aslama, 2008). Por um lado,

é verdade que a realidade europeia sairia beneficiada se houvesse espaço para enquadramentos que respeitassem as idiosincrasias de cada país (Moe, 2008). Porém, apesar das diferenças que existem, começa a ver-se uma tendência de convergência de regulamentações, que não será alheia, naturalmente, à ação das instâncias europeias, sobretudo, da CE (Moe, 2008).

Esta tensão é natural num mercado misto e com diferentes esferas de regulação. Ela resulta de várias situações: por um lado, é a política de desenvolvimento europeu, que tenta harmonizar prioridades culturais e económicas; por outro, é o desenvolvimento tecnológico que criou produtos ambíguos dentro dos operadores de SP; e, por último, é a liberdade dos Estados definirem a forma dos seus SPRT, que pode colidir com as regras de um mercado comunitário (Harrison e Woods, 2001).

A posição da CE tem, então, sido de afronta a essa expansão digital, apesar das decisões positivas. O Conselho da Europa, por outro lado, tem apoiado a expansão dos operadores públicos. A Recomendação de 2007⁶⁸ dos Ministros do Conselho da Europa sobre a missão do SP na sociedade da informação, é clara nesse sentido. O texto aconselha os Estados a dotar os seus operadores públicos dos meios necessários à satisfação dos novos hábitos e necessidades dos cidadãos. A promoção da universalidade e da igualdade deve ter em conta novas plataformas, e o seu desenvolvimento deve sustentar-se numa adequação legislativa. O Conselho da Europa exemplifica que o conhecimento das instâncias e funcionamento democráticos pode ser estimulado através de jogos *online*⁶⁹. De facto, a sua atitude é claramente pró-serviço público, incentivando a superação do modelo de difusão, virando-o para o futuro e para ser uma parte da solução. A CE, por seu turno, parece mais frequentemente ver o SP como parte do problema (Jakubowicz, 2007; Coppens, 2005). A sua atuação não tem sido sempre clara na matéria, durante este período, que ainda se deve classificar

68) Cf. *Reccomendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society* CM/Rec (2007)3.

69) Cf. GROUP OF SPECIALISTS ON PUBLIC SERVICE MEDIA IN THE INFORMATION SOCIETY. 2008. *Strategies of public service media as regards promoting a wider democratic participation of individuals*, H/Inf(2009)6 [online]. [Acedido em 04 de setembro de 2010]. Disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Themes/H-Inf\(2009\)6_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Themes/H-Inf(2009)6_en.pdf).

como experimental (Donders e Pauwels, 2008). Efetivamente, tendo em conta a autonomia dos Estados-membros relativamente à definição da missão, a CE parece querer ganhar margem de manobra, com a introdução de conceitos como o já descrito “*closely associated*”⁷⁰ (Donders e Pauwels, 2008). Mais do que isso, a possibilidade de a CE classificar uma atividade *online* como desajustada, acaba por ser uma enorme limitação ao princípio da autonomia dos Estados na definição da missão dos seus operadores (d’Haenens, Sousa e Hultén, 2011). Neste sentido, pode dizer-se que, para além da pressão dos operadores privados, a posição da DGC tem constituído um sério desafio para os *media* de serviço público (Coppens, 2005).

“Broadly, the Competition Directorate General (DG) focuses strongly on the organization of broadcasters with PSB obligations, seeing them as economic operator subject to normal economic constraints. By contrast, the European Parliament (Parliament) often focuses on the function of PSB in relation to the end goals of PSB (such as education and citizenry) and the means of achieving them (via a diverse range of quality programming). The Council and the Commission’s DG for Education and Culture take a similar approach to the Parliament” (Harrison e Woods, 2001:479).

Esta pressão conflituante é visível, pois, no dilema que a Europa enfrenta e que é central na compreensão da pertinência atual do SPRT: é uma atividade cultural, mas também é industrial; apesar de alguns dos seus objetivos serem intangíveis, tem de funcionar num mercado competitivo (Coppens, 2005; Steemers, 1999). Este lugar incómodo que operadores públicos ocupam é considerado por muitos deles como desadequado, porque - precisamente - implica a sua integração num enquadramento competitivo. E nesse contexto, sob a pressão do sector privado, a ação da DGC e da UE constituem sérios desafios à expansão do SP (Nissen, 2006).

70) Cf. Carta ao Estado-membro de 01 de outubro de 2003: *State aid No N 37/2003 – United Kingdom BBC Digital Curriculum*, C(2003)3371fin.

“The Directorate’s neoliberal approach has led to questions about its ability to enhance pluralism. Competition policy has ignored the ‘cultural’ diversity of content as it cannot conceive communications as anything more than a private exchange of goods between suppliers and costumers (Wheeler, 2010: 51).

Perante estas interferências, reforce-se que a própria autonomia do Estado pode ser abalada. Nestes casos, quando há uma colisão, porque dois direitos constitucionais sobre uma mesma realidade entram em choque, o entendimento deve ser procurado através da “Praktische Konkordanz”, um consenso que resulta da operacionalização maximizada de cada um deles (Kleist e Scheuer, 2006: 181). Em última instância, e de acordo com o Protocolo de Amesterdão, a definição da missão do operador de SP pelo respetivo Estado estará sempre salvaguardada (Kleist e Scheuer, 2006). Mas para evitar colisões entre as liberdades nacionais na definição do SP e a lei comunitária, parece necessário limitar de forma mais concreta o que pode fazer parte da missão dos operadores. Essa limitação não irá restringir a liberdade dos países, mas sim, terminar com a margem de imprecisão onde residem todas as dúvidas (Harrison e Woods, 2001).

4. A avaliação do desempenho do serviço público

Foi neste contexto que se começou a fazer um enorme investimento político na racionalização, na eficiência, na transparência e na prestação de contas do operador de SP, como resultado da tónica europeia na ideia de governança. O Conselho da Europa considera-as palavras-chave para ultrapassar a crise do SP. Esta ênfase está intimamente ligada à ideia de responsabilidade social, segundo a qual o SP tem obrigações para com a sociedade e deve ser responsável perante ela, permitindo que ela o escrutine (Bardoel e D’Haenens, 2004) e conheça o grau de cumprimento dos objetivos fixados na sua missão (Mendel, 2011; Wessberg, 2005). Ou seja, não basta ao SP dizer que faz, importa que mostre e avalie como o faz.

A ideia de *good governance* implica, precisamente, uma forma de avaliação, segundo a qual os SP são avaliados pelos resultados e não apenas pelos seus intuitos (Bardoel e D’Haenens, 2004). No fundo, trata-se de um renovado sistema administrativo para os operadores públicos, dentro do qual, em regra, encontramos implementados elementos essenciais, como critérios de desempenho e a avaliação desses mesmos critérios (Coppens e Saeys, 2006).

De facto, as necessidades de prestação de contas, de responsabilização e de avaliação do cumprimento das funções do SP têm crescido (Jakubowicz, 2003). À priori, deve referir-se que não se trata de uma avaliação do SP, mas sim do operador de SP (Picard, 2003). E esse operador já presta contas todos os dias aos seus ouvintes, ou à tutela, sobre as mais variadas questões, desde finanças a opções editoriais (Wessberg, 2005). Mas essa disponibilidade para serem responsabilizados diretamente tornou-se uma forma de reforçar os conceitos de confiança e seriedade no *branding* do SP⁷¹. Foi por isso que se importou a figura do provedor (WRTC, 2000). Assim, além da avaliação feita por uma entidade reguladora, ou pelo poder político, tentava-se, mostrar que os cidadãos também tinham uma palavra acerca do desempenho do operador que, na realidade, existia por sua causa.

Se recuarmos alguns anos, verificamos que já eram raros os países que não tinham, após a viragem do milénio, qualquer obrigação qualitativa ou quantitativa. Hoje, a forma como se avalia o cumprimento dessas obrigações é diversa. Há modelos ligeiros, como o sueco, ou mais rígidos como o inglês (Brants, 2003). A diversidade reflete os processos a montante. Ou seja, a avaliação está dependente do que estiver definido na missão dos operadores, o que pode incluir obrigações quantitativas, qualitativas, ou mesmo de outro tipo, como, por exemplo, ao nível da penetração no mercado.

De forma geral, na Europa, as exigências qualitativas são comuns. Elas existiam, por exemplo, no caso da RTP, em cuja missão se referia o papel da televisão pública enquanto valorizadora da economia ou da sociedade portuguesas. As obrigações quantitativas existem em alguns casos, dos quais

71) Outra forma cada vez mais usada para aumentar a confiança dos cidadãos na credibilidade do SP é a certificação de qualidade. A norma ISAS BC 9001 destina-se a aferir o cumprimento de vários critérios incluídos na missão do SP (Banerjee e Seneviratne, 2005).

podemos citar como exemplo a obrigação de uma percentagem mínima de 60% de música portuguesa a que a RDP se obrigava no contrato de concessão de 1999. Efetivamente, uma das razões que hoje sustentam a necessidade de rever esse contrato é, precisamente, a atualização de metas qualitativas e a inclusão de mais objetivos quantificados.

4.1 Critérios e formas de avaliação e prestação de contas

Os operadores europeus que mais cedo começaram a investir seriamente nos processos de avaliação e prestação de contas foram a holandesa NOS, a BBC, a belga VRT e a austríaca ORF (Bardoel, D'Haenens e Peeters, 2005). A preparação de um novo processo de avaliação de qualidade no operador holandês foi iniciada na primeira metade da década passada. Por um lado, existia uma comissão externa de avaliação, composta por elementos independentes que representavam o público. Por outro, foi definida uma série de três categorias nas quais eram colocados oito indicadores. Estes elementos formavam uma grelha em forma de teia, que era apresentada num denominado cartão de qualidade, que tanto servia para controlo interno, como para avaliação externa (Bardoel, D'Haenens e Peeters, 2005). A conjugação destes dois instrumentos mostrou-se particularmente interessante, uma vez que permitia a análise de indicadores qualitativos e quantitativos, através de uma multiplicidade de áreas e ferramentas.

Com efeito, a avaliação pode focar-se sobre várias realidades: o desempenho (quantitativo ou qualitativo), a qualidade, a eficácia financeira, a satisfação do público ou o tamanho das audiências, por exemplo (Jakubowicz, 2003). Idealmente, pode pensar-se numa tipificação e num enquadramento dos vários tipos de SP dentro de uma nomenclatura (referida adiante) que permita perceber exatamente o que é que se pode esperar desse tipo de operador (Jakubowicz, 2003). Ou seja, as expectativas acerca do desempenho de um operador de SPRT devem ser coerentes com a sua natureza. No mesmo sentido, a avaliação das atividades deve ser feita de forma distinta e adequada à sua essência, recaindo em dimensões comerciais, de serviço público, recorrendo a dimensões quantitativas ou qualitativas, entre outras (Jakubowicz, 2003: 159-160; Picard, 2003).

Porém, a avaliação do efetivo cumprimento da missão deve ter em conta um potencial desequilíbrio endógeno ao processo. É que, com o intuito de cumprir os critérios avaliados, o operador de SP pode dedicar-se em exclusivo a alguns indicadores, em detrimento de outros; isso deve ser previsto, sob pena de o resultado do processo de prestação de contas ter um efeito contrário ao pretendido (Foster, Egan e Simon, 2004).

De uma forma geral, reconhece-se que a avaliação do desempenho do SP não pode refletir meramente a questão do lucro, muito embora a racionalização dos custos seja uma ideia omnipresente na própria execução da missão cultural do operador. Se há alguns anos a avaliação se centrava no *output* de conteúdos, ela agora centra-se, com igual acuidade, na eficácia económica (Picard, 2003). Assim, a avaliação pode ser feita, *grosso modo*, de acordo com dois tipos de critérios: económicos ou tradicionais (Picard, 2003). Ou seja, dependendo da existência ou não de uma componente comercial, a avaliação do SP pode ter como objetivos a maximização da sua resposta às necessidades da população e da audiência, ou a racionalização dos recursos e das receitas. Aqui reside uma clássica problematização do posicionamento do SP face às receitas. É que, habitualmente, associa-se a ideia de instituição não lucrativa ao operador de SP. Porém, Picard (2003) defende que o operador, muito embora não deva ter como objetivo primário o lucro, conta com o excedente, que vai transitando de um exercício para o outro, e que é essencial para o desenvolvimento da empresa.

O efetivo cumprimento das obrigações e dos objetivos do operador público podem, então, ser aferidos através de uma comissão interna de controlo, da prestação de contas a uma entidade política, ou perante uma entidade reguladora do sector. Cumulativamente, tal como acontece em Portugal, um procedimento comum em vários países é a existência de um relatório anual, apresentado ao parlamento, que inclui informações quantitativas detalhadas (Mendel, 2011). Na maioria dos casos, assim é: existe uma entidade reguladora e um relatório anual. Mas, há exceções. Na Alemanha há reguladores diferentes para os setores público e privado. Na Holanda, os relatórios são semestrais (Machet, Pertzidou e Ward, 2002). Todos os procedimentos são previstos, em regra, a prazo, nos contratos de prestação e na legislação sectorial. Apesar disso, o que se tem verificado é que a existência de contratos plurianuais que definem as obrigações do operador de SP

perante os cidadãos, nem sempre é uma garantia de estabilidade a médio prazo. Em alguns casos, os novos governos não cumprem o que os seus antecessores estabeleceram.

A avaliação do cumprimento da missão utilizando critérios como os supracitados, não revela, porém, se ela é adequada ao seu custo. Isso deve-se ao facto de muitos dos benefícios do SP serem intangíveis (Coppens, 2005; Foster, Egan e Simon, 2004; Søndergaard, 1999; Wessberg, 2005). De facto, uma das diferenças entre as produções de serviço público e as de natureza comercial é o facto de muita da relevância das primeiras se situar fora do mercado dos *media* (Ala-Fossi, 2005). Por isso é que muitos operadores estão a tentar incluir critérios qualitativos nas suas avaliações (Lealand et al., 2003). Então, como aferir a adequação do custo ao estabelecimento dos objetivos do SPRT? O exemplo relativo ao mercado inglês, passa por quantificar o custo de produção de um programa de SP, comparando-o com um programa de natureza comercial; bem como quantificar o lucro líquido decorrente da exibição desse programa, comparando-o com a perda resultante da não exibição do outro conteúdo (Foster, Egan e Simon, 2004: 161). Trata-se de uma metodologia que tem em conta o sector comercial, bem como as características particulares do operador. Porém, nem sempre o sector privado pode dar uma exata medida de comparação para os custos:

“One of the problems that any assessment of the success of the public service broadcasters in fulfilling their remit will face, is simply the difficulty in creating benchmarks to which the performance of these broadcasters can be assessed. In some areas such as entertainment and sport, clearly the commercial sector is some form of yardstick. In other areas that represent crucial areas of the television service, the commercial sector in some countries has simply abandoned any serious investment in important program strands and cannot provide any benchmarks for programming” (Machet, Pertzidou e Ward, 2002:104).

A avaliação do desempenho do SPRT, tendo em conta a adequação do seu custo aos seus objetivos é, pois, um processo complexo, cuja importância é cada vez maior.

┌

|

└

—

—

└

|

┌

Capítulo 3

Superação do modelo de serviço público de rádio e televisão pelo modelo de *media* de serviço público: oportunidades e desafios

Apesar das inúmeras formas de implementação, o SP baseia-se numa série de princípios clássicos, como foi referido na primeira parte deste livro. Porém, esses pilares estão em constante confronto com realidades sociais e tecnológicas em acelerada mutação, o que tem levantado algumas questões, sobretudo desde que se intensificou a transição para os contextos digitais. Efetivamente, a adequação desses pilares à era digital encerra em si mesma a essência da renovação e da pertinência do SPRT no futuro.

O SP na sua versão digital tem visto um questionamento da pertinência das suas bases e da sua função, nomeadamente através das dúvidas acerca da sua relevância enquanto entidade capaz de resolver a insuficiência do mercado, perante a infinidade de ofertas. Além disso, têm surgido dúvidas sobre a capacidade de o SPRT se manter universal, acessível e gerador de inclusão. Quais são, então os princípios que tradicionalmente definem o SPRT e a sua ação, e como é que os postulados clássicos estão a mudar para acompanhar os novos desafios? Seguidamente veremos o que historicamente caracteriza o *ethos* do SP e justifica a sua existência, bem como as questões que se levantam com a evolução para um novo modelo.

1. Serviço público de rádio e televisão: princípios e práticas para uma significação múltipla

Até aos anos 80, não se encontra uma solidificação de qualquer conceito de serviço público aplicado aos *media*; o conceito tinha grande maleabilidade e era bastante apelativo pelas conotações e benefícios que tinha associados (Syvertsen, 1999). Só depois se começa a solidificar a ideia de que o SP se traduz num posicionamento dos meios de comunicação, de forma a que estes reflitam uma atitude socialmente responsável (Wessberg, 2004). Naturalmente, este postulado é imensamente amplo, como ponto de partida para uma execução da missão dos *media*: há uma enorme variedade de formas de implementar um enunciado tão lato. Na verdade, ainda hoje persiste uma razoável multiplicidade de variantes na atividade do serviço público de comunicação social europeu (Raboy, 1997), pelo que a investigação académica e entidades como a UER têm convergido na inexistência de uma definição universal de SPRT. No entanto, há algumas aproximações de natureza positiva ou normativa, que se tornaram referências de boas práticas¹ nesse contexto. O clássico modelo de enquadramento legislativo de Rumphorst (1999), ou o mais recente de Mendel (2005), são exemplos disso. Neste livro, optámos por sistematizar várias dessas práticas, entrelaçando princípios de base com orientações programáticas e indicações estruturais. Fizemo-lo porque a adoção desta estratégia realça o *core* da missão do SP: fornecer os recursos sociais e culturais para uma plena cidadania democrática.

Apesar de a Europa ser o ponto de referência deste trabalho, deve começar por reafirmar-se que o SP não reflete apenas as preocupações democratizantes no velho continente. A UNESCO², sobretudo, mas também a WRTC têm uma ação muito presente no apoio e na disseminação deste conceito fora da Europa. O SP é aceite como um instrumento central no desenvolvimento da chamada Sociedade

1) Uma compilação de boas práticas foi publicada pelo Conselho da Europa. Cf. GROUP OF SPECIALISTS ON PUBLIC SERVICE MEDIA IN THE INFORMATION SOCIETY. 2008. *Strategies of public service media as regards promoting a wider democratic participation of individuals*, H/Inf(2009)6 [online]. [Acedido em 04 de setembro de 2010]. Disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Themes/H-Inf\(2009\)6_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/Themes/H-Inf(2009)6_en.pdf).

2) Para uma análise da estratégia de ação da UNESCO no campo do SPRT cf. Stiles e Weeks (2006).

do Conhecimento, advogada pela UNESCO. A rádio (que se mantém no século XXI como o meio transversalmente mais acessível) e a televisão são instrumentos vitais para um desenvolvimento democrático global (Banerjee e Seneviratne, 2005). Fora da Europa, constatam-se, igualmente, as mais diversas formas de aplicação, tanto a nível organizacional, como estatutário ou regulamentar, operacional, ou financeiro (Banerjee e Seneviratne, 2005). Essa constatação só acentua a dificuldade de encontrar denominadores comuns que ajudem a definir com exatidão e alguma transversalidade a missão, os princípios e as formas de organização destes operadores (Lange, 1999; Banerjee e Seneviratne, 2005).

O conceito de serviço público tem, então, sido cada vez mais usado na sociedade, mas com significados distintos e implementando modelos diversos. Este uso excessivo, aplicado com grande elasticidade às mais diversas situações, resulta no que Atkinson chama de diluição (1997) da ideia de serviço público. É por isso que, como explica Rumphorst (1999), embora fácil de compreender, o conceito é frequentemente mal-entendido (intencionalmente ou não). Existe, à partida, uma multiplicidade semântica que pode ser confusa. No sector dos *media*, por exemplo, a expressão “serviço público” tanto tem uma dimensão palpável, referente a estruturas, como se refere a ideias mais intangíveis (Søndergaard, 1999; Wessberg, 2004). Sistematizando, pode-se entender o SPRT, partindo de três formas distintas (Syvertsen, 2001):

- como um bem público, à imagem de outros fornecidos pelo Estado, e que está relacionado com ideias como universalidade de acesso e igualdade de pagamento;
- como um instrumento ao serviço da esfera pública, que dá às pessoas os meios para um pleno exercício da sua cidadania;
- como um meio que responde às necessidades individuais da audiência.

Diversos pontos ideológicos de partida, levarão, naturalmente, a implementações diferentes: desde a perspectiva mais paternalista, corporizada

inicialmente pela máxima Reithiana³ “educar, entreter, informar” aos SP de dimensão educativa, caraterísticos da América Latina (Valente, 2009a). Essa diversidade é permitida, como já foi referido, pela regulamentação europeia, que dá margem para uma enorme liberdade na execução dos princípios gerais, bem como pelas possibilidades de diversificação de serviços e plataformas dos últimos anos.

O facto é que, tendo heranças, histórias, condições socioeconómicas e enquadramentos legais distintos, os vários países desenvolveram visões diferentes de princípios comuns. E nem sempre será possível distinguir as vantagens de um modelo em relação a outro. Recuperando algumas referências feitas anteriormente, vemos que, estruturalmente, encontram-se modelos de corporação, como o da BBC; existem as organizações baseadas nas estações regionais alemãs, que formam a ZDF e que fazem parte de um sector público, que - ao contrário da realidade portuguesa - é equidistante do Estado e do sector privado. Existem as sociedades anónimas, como a portuguesa RTP, ou modelos com alguma delegação, como o holandês. Além disso, há países, como Portugal (até meados da década passada), que tinham organismos distintos para prestar os serviços de rádio e de televisão. E existem países, como a Alemanha, a Itália, ou recentemente Portugal, nos quais existem serviços integrados. Igualmente, a forma de avaliar o cumprimento dos objetivos dos canais públicos, embora seguindo fins semelhantes, tem formas tão diferentes como a britânica e alemã⁴,

3) Máxima imortalizada pelo primeiro diretor-geral da BBC, John Reith.

4) Ambas partilham um modelo de autoregulação no sector público, como explicam Machtet, Pertzinidou e Ward (2002: 101): “In Germany and the UK, the state funded public broadcasters are given a wide range of autonomy and the assessment of the activities of the public broadcasters, and as a consequence the evaluation of whether the public service objectives of these broadcasters have been achieved resides primarily with the internal structures established to regulate the institutions”.

a norueguesa⁵, ou a francesa⁶ (Machet, Pertzidou e Ward, 2002). Os modelos de regulação também podem ter várias formas, como foi referido, e a supervisão pode ter por base entidades externas como na Dinamarca ou incluir internas como na Inglaterra (Van Dijk, Nahuis e Waagmeester, 2006). As próprias formas de financiamento são múltiplas, pelo que também não podem ser critério para uma definição de SPRT. É esta diversidade operacional e normativa, adequada às realidades de cada país, que mostra que seria contraproducente tentar encontrar um conceito que fosse transversalmente implementado e que definisse o SP. Por isso, há que entendê-lo de outra forma, como uma realidade evolutiva “A continuum that implies different modes of interaction between the society, audience, state, and social institutions” (Vartanova e Zassoursky, 2003: 93). Um objeto em mutação, oriundo de um princípio social e democrático claro, moldado pelas várias esferas com que interage e pelos diferentes tempos em que se insere.

Apesar de toda esta diversidade e da mudança constante que lhe está subjacente, existem princípios classicamente associados ao SPRT que são transversalmente aceites.

1.1 A missão dos operadores de serviço público

Para nos determos sobre esses princípios unanimemente aceites como bases do SPRT, vale a pena reforçar que as bases conceptuais e operacionais desta construção datam de uma época na qual a ideia de *media* de interesse coletivo foi dominante. O seu desenvolvimento compreende-se no âmbito do Estado Social, que se desenvolveu no Ocidente, na segunda metade do século XX. A sua base é a ideia do contrato social, mais concretamente, a ideia de promoção de cultura e

5) Na Holanda existe uma estrutura intermédia entre o governo e o operador público: "The case of Norway is interesting as a Public Service Council has been established, constituted by experts in the field of the media, culture and arts. The broadcasters report annually to this body, who in turn assesses the performance of the broadcasters and reports the findings to the Norwegian Parliament"(Machet, Pertzidou e Ward, 2002: 101).

6) Em França existe um modelo que recorre a vários tipos de recolha de dados. O Conselho Superior do Audiovisual "constantly monitors all of the main broadcasters and assesses their performance using a complex system"(Machet, Pertzidou e Ward, 2002: 101).

educação transversais e acessíveis (Burgelman, 2000). Na viragem do milénio, porém os *media* de SP já não constituem o paradigma dominante e existem num mercado, no qual as mudanças tecnológicas, sociais, políticas e económicas são fraturantes. Tanto académica como politicamente, é aceite que o novo contexto implica que se volte a olhar sobre esses princípios clássicos do SPRT. E de forma mais vincada do que nunca, importa reafirmar-se a essência do SP para além de um bem de consumo. O SP centra-se no público. Nos cidadãos. É um *merit good*. Parte-se, pois, de uma conceção da própria radiodifusão como um bem público: “broadcasting is a matter of social interest like education and (...) public policies and institutions are necessary for the benefit of citizens and society” (Juneau, 1995: 5).

Num dos documentos mais claros acerca do SP, da autoria do World Radio and Television Council, encontra-se um ótimo ponto de partida para analisar os princípios do SP:

“Neither commercial nor State-controlled, public broadcasting’s only raison d’être is public service. It is the public’s broadcasting organization; it speaks to everyone as a citizen. Public broadcasters encourage access to and participation in public life. They develop knowledge, broaden horizons and enable people to better understand themselves by better understanding the world and others” (2000:7).

É, exatamente, nesse sentido, que Rumphorst (1999) apresenta uma máxima de uma eficácia desarmante: o serviço público de radiodifusão é feito para o público, financiado e controlado pelo público, o que, negativamente, exclui todas as outras situações. Enfatiza-se, assim, a razão de ser do SP: servir as pessoas, os cidadãos, numa sociedade democrática. Criar valor social (Jauert e Lowe, 2005).

A essência da missão dos operadores de SPRT está, em alguns países, contida na legislação, noutros está no contrato que liga o operador à sua obrigação. Ao nível europeu, podem ser encontradas contribuições para a elaboração de um modelo de missão para os operadores públicos de comunicação audiovisual no seio de vários documentos, como o pioneiro relatório da Broadcasting Research

Unit, de 1985⁷; a Resolução de Praga, de 1994⁸; a Resolução do Parlamento Europeu sobre o Serviço Público de Televisão, de 1996⁹; o Tratado de Amsterdão, de 1997¹⁰ e a Comunicação de 2001¹¹ sobre o financiamento, bem como em todas as provisões e decisões entretanto produzidas pelas instâncias comunitárias, pelo Conselho Europeu e pela União Europeia de Radiodifusão. Além das provisões provenientes da esfera europeia há princípios normativos publicados por instituições como o WRTC (2000) e a UNESCO (2011). São esses princípios que usaremos como base da nossa sistematização. São eles que - ao contrário do que acontece com os outros meios audiovisuais - constituem a essência do SP como parte de algo maior e como uma realidade para além do seu aparato tecnológico (Tracey, 1999).

a. Liberdade de expressão

A liberdade de expressão é um direito fundamental do homem¹² e é o coração da sociedade democrática. Ela traduz-se não apenas na liberdade de exprimir ideias, mas também na possibilidade de receber as mais diversas correntes de pensamento. De acordo com a UNESCO, a garantia constitucional da liberdade

7) Perante a comprovada indisponibilidade deste documento para consulta direta, optámos por citá-lo com recurso à obra de McDonnel (1991).

8) Cf. *4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy: The media in a democratic society* [online]. [Acedido em 05 de dezembro de 2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_mcm_resolution_psb_07_081294_tcm6-4274.pdf.

9) Cf. *Resolution on the Role of Public Service Television in a Multi-Media Society* (OJ C 320, 28.10.1996, p. 180.)

10) Cf. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Amsterdam, 2 October 1997 – C. Protocols annexed to the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Communities*, C 340/109, 11 outubro de 1997.

11) Cf. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting, (2001/C 320/04). *Official Journal of the European Communities*, 15 de novembro de 2001.

12) Cf. Art.º 19º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Art.º 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, bem como a *Declaration on the freedom of expression and information (Adopted by the Committee of Ministers on 29 April 1982 at its 70th Session)*, [Decl-29.04.82E 29].

de expressão é essencial para o estabelecimento de uma comunicação social pública (Banerjee e Seneviratne, 2005).

b. Universalidade

A forma como se aplica o conceito de universalidade tem implicado uma reflexão importante na Europa, sobretudo, no âmbito da SI. Este conceito é oriundo dos contextos monopolistas das telecomunicações, como já foi referido. Inicialmente, estava relacionado apenas com a cobertura geográfica. Mas a universalidade deve ser entendida em dois níveis: acesso e apelo. Por um lado, disponibilização e possibilidade de acesso, por outro, apelo gerado pelos seus conteúdos (Tracey, 1999). É a possibilidade de chegar a todas as pessoas, tornando-as iguais social e geograficamente, através da não exclusão do serviço, tanto numa dimensão técnica, como através de uma compreensão generalizada dos seus conteúdos. Mas é, igualmente, a transversalidade da programação, que terá como objetivo ser o mais consumida possível pela audiência, devendo por isso incluir elementos que vão do popular ao mais cultural (Tracey, 1999; WRTVC, 2000). A questão da acessibilidade deve ter em conta o custo. Por princípio, os conteúdos devem ser gratuitos, ou quase, no momento da captação (Banerjee e Seneviratne, 2005). É essencial para a ideia de Europa que se tem tentado implementar, que um serviço universal inclua as minorias e as pessoas com necessidades especiais, que se respeitem as diferenças entre comunidades e as questões de género, bem como o acesso de camadas sociais mais necessitadas¹³.

c. Diversidade

Esta dimensão está claramente relacionada com a universalidade do apelo intrínseca à sua programação. A diversidade é condição essencial para que o

13) Cf, Recommendation Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content (Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Minister's Deputies).

operador possa chegar a todos, dos mais novos aos mais velhos. Isso é possível se se privilegiar um *output* diverso de assuntos, géneros e abordagens.

Sob o signo da diversidade, podem sublinhar-se as potencialidades do SP na construção de uma Europa multicultural, o que tem sido realçado institucionalmente. Note-se, porém, que a história do SP europeu tem tido mais a ver com as construções de identidades nacionais, do que com a construção de uma identidade plural europeia. O SP é tradicionalmente a imagem da nação e não do estrangeiro (Raboy, 2003). Mas a globalização mudou o mundo. A livre circulação transformou a Europa. E o papel do SP, neste contexto, ficou aquém do seu potencial. Basta pensar na SBS Radio e na SBS TV, canais australianos de SP, que emitem em mais de 60 línguas (Podkalicka, 2008). Estes canais têm conteúdos locais e internacionais legendados, como forma de permitir o contacto com a diferença fonética da língua. A Austrália é o palco ideal para aferir as questões da multiculturalidade. E lá, a estratégia da SBS foi profícua:

“Not only do they show how PSM can be radically reimagined as multicultural, they also signal how a cosmopolitan approach to media provision can extend the reach and impact of a national institution and be a source of wider media and social change” (Hawkins, 2010: 296).

A importância da diversidade não precisa de ser ampliada ao nível europeu para ser compreendida. Mesmo dentro das fronteiras nacionais, em países com forte imigração, esta já era uma questão de grande relevância, sobretudo, antes das possibilidades tecnológicas criarem pontes diretas com o resto do mundo. Na Alemanha, por exemplo, existe uma tradição de programas de rádio emitidos pelo SP para comunidades de imigrantes, como a turca (Koshice, 2000). Porém, o acesso ao satélite, ao cabo e à Internet vieram permitir que estes grupos acessem diretamente aos conteúdos audiovisuais dos seus países. Atualmente, o SP continua a ser o principal produtor de conteúdos em língua estrangeira, mas a forma como encara a sua missão direcionada para as minorias étnicas tornou-se bem diferente da que foi implementada nos anos 60 (Kosnick, 2000). Nesse campo, uma primeira fase pretendia orientar uma massa de trabalhadores estrangeiros aparentemente temporários. Essa atitude evoluiu depois para uma

ajuda à integração, o que refletia já uma intenção de construção social, ao invés da simples normatização da força de trabalho. Seguidamente, juntaram-se aos programas para imigrantes, programas sobre os estrangeiros, num incentivo à multiculturalidade. Por último, passou a existir um incentivo à solidificação dos laços destes grupos às suas comunidades de residência (Kosnick, 2000).

A diversidade (em articulação com princípios de independência) está ligada à ideia do pluralismo, que é um conceito central para o SPRT. Idealmente, espera-se que a aplicação ao mercado da ideia de pluralismo possa traduzir-se em maior qualidade, resultante da competição; em diversidade de pontos de vista, devido ao número de intervenientes, em acesso melhorado, uma vez que os cidadãos podem escolher, e numa maior eficácia empresarial (Foster, 2008; Terrington e Ashworth, 2008). Efetivamente, o pluralismo pode levar a um incremento qualitativo, mas não só. A pluralidade de vozes pode conduzir a um investimento na criatividade e na inovação, como pudemos assistir aquando da liberalização dos mercados (Terrington e Ashworth, 2008).

d. Independência

A motivação política esteve na base da criação do SPRT. Embora partissem de convicções opostas, tanto os canais de SP, como os canais do Estado em regime de monopólio (ou semi-monopólio), tinham uma justificação ideológica, como se verificou pela Europa fora, sobretudo, na primeira metade do século XX. Excluindo alguns casos exemplares, o controlo estatal era mesmo defendido como uma forma de salvaguardar a liberdade da informação (Papathanassopoulos, 1990), o que, evidentemente, nem sempre acontecia.

O controlo estatal dos *media* foi e é uma evidência nas ditaduras, onde não existem rádios ou televisões públicas. Nas sociedades democráticas, por oposição, começou a colocar-se em evidência a necessidade de existirem *media* públicos isolados da influência governamental. Do necessário controlo sobre os *media* públicos, em nome de uma salvaguarda da liberdade informativa, evoluiu-se, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial, para uma necessidade de distanciamento, em nome da credibilidade do SP (Nissen, 2006). Porém, o que

a história do último quartel do século XX mostra é que os *media* públicos nem sempre se tornaram organismos independentes. Apesar da conceptualização dos *media* públicos como algo equidistante do mercado e dos governos, a tradição tem sido, em muitos países, de proximidade para com o poder político (Corner, Schlesinger e Silverstone, 1998). E o persistente controlo político sobre ele é um dos motivos maiores da crise de legitimidade do SP.

O fim das pressões e influências diretas do poder político sobre a orientação quotidiana dos operadores públicos não aconteceu de forma generalizada na Europa. Como já foi descrito, muitos países com tradição de *media* estatais foram fazendo a transição para *media* de serviço público. Em regra, essa transição implicava objetivos e níveis de desenvolvimento social e democrático muito concretos. Nos países da Europa Central e de Leste, com a transição para regimes democráticos e a aproximação à UE foi feita essa passagem. Mas, numa primeira fase, tratou-se de um claro embuste administrativo. Os países (uns mais, outros menos) cumpriam o que as diretivas europeias aconselhavam, mas, na prática, a dependência efetiva da influência governamental continuava a existir. Mas isso não aconteceu só nestes países com larga tradição de *media* estatizados. Espanha, Itália, Grécia e Portugal são exemplos frequentemente citados na literatura, pela influência direta do governo sobre os conteúdos do SP (Caffarel e Garcia de Castro, 2006; Hibberd, 2001; León, 2010; Sassoon, 1985), o que, efetivamente, se tornou numa dimensão idiossincrática desta região (Hallin e Mancini, 2004). Assim, nestes países, apesar de o SP estar já instalado, uma das faces da contestação de que ele é alvo é a sua falta de imparcialidade em relação à política. É por isso que, frequentemente, se fala de uma perda de autoridade do SP (Brants, 2003). O que nos mostram os casos da Europa de Leste, de Portugal, Espanha ou Grécia, é que o desenvolvimento da independência dos *media* públicos está intimamente relacionado com o desenvolvimento social e político do país. A estabilidade do SP depende da maturidade das democracias.

A independência (por vezes referida como autonomia) é vista como a forma nuclear de legitimar a presença do SPRT no seio da sociedade. Idealmente, refere-se que deve haver transparência na relação entre o governo e o SP; que este último, deve prestar contas ao parlamento; e que deve existir uma almofada entre o poder político e a empresa (Price e Raboy, 2003). *Grosso modo*, estes

são, igualmente, princípios que o público associa à missão do SP (ITC, 2001). Essa transparência, como já foi referido, tem sido uma preocupação crescente e é um fator de legitimação primordial.

A separação entre o operador e o poder político está dependente da forma como são escolhidos os seus dirigentes, bem como dos mecanismos organizacionais e operacionais que garantem a sua liberdade de ação (Banerjee e Seneviratne, 2005). A independência editorial depende, ainda, de códigos de conduta e ética profissional, de princípios e declarações internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, ou das várias provisões europeias aqui mencionadas, incluindo a jurisprudência. A independência sustenta o pacto que deve existir entre a sociedade e o SP. Esse pacto baseia-se, entre outras coisas, na confiança (Nissen, 2006). E só pode haver confiança num SP que habituou o público a ser credível.

Um serviço independente e diverso tem espaço para se constituir enquanto fórum aberto a todas as correntes de pensamento. Essa é, aliás, uma questão estrutural importante neste âmbito: o equilíbrio entre a liberdade e a responsabilidade (WRTC, 2000); entre a autonomia e a prestação de contas (Nissen, 2006; Price e Raboy, 2003).

Naturalmente, não há apenas uma forma de garantir a independência do SP face ao poder político. Para compreender os vários tipos de relação entre o poder político e o SPRT, podem, aliás, ser identificados vários modelos. Autores como Mooney (2004) e Nissen (2006) propõem sistematizações com pontos semelhantes. Nesse sentido, identificam-se:

- sistemas de SP baseados numa autonomia formal, nos quais existem mecanismos que tentam distanciar o operador do poder político, como acontece em Inglaterra ou na Alemanha;
- sistemas de SP intermédios, nos quais a política está presente nos operadores através de representantes incluídos nas administrações, como na Dinamarca ou na Noruega; há ainda, neste âmbito, sistemas baseados em representações proporcionais das forças políticas e, eventualmente, da própria sociedade;

- sistemas de SP nos quais a política se sobrepõe aos operadores, podendo a maioria ter um papel ativo nas suas decisões, o que tradicionalmente é associado a países como a Grécia, ou a Portugal¹⁴.

Vale a pena trazer ao texto alguns exemplos destes modelos (Mediadem, 2010; Valente, 2009a - 2009f; Valente e Azevedo, 2009; Machet, Pertzindou e Ward, 2002) retratados em alguns países europeus. O modelo alemão baseia-se numa ideia de representatividade social. É dele a grande influência para o modelo da rádio pública portuguesa na segunda metade dos anos 90. Existe a particularidade de a Alemanha ter várias regiões, cada qual com autonomia em assuntos culturais (incluindo a radiodifusão). De forma genérica, pode-se apresentar em conjunto os modelos existentes na ARD (e nos seus canais estaduais) e na ZDF. Existe um conselho de radiodifusão independente, que é composto por representantes políticos e de grupos sociais e económicos. A esse conselho cabe a direção genérica das linhas estruturantes das estações, bem como a eleição do conselho de administração (CA) e do diretor-geral. Esse órgão zela pela pluralidade dos conteúdos da estação. Ao CA cabe a gestão económica e de recursos. Ao diretor, que responde perante o conselho de radiodifusão, cabe a orientação editorial e programática. Existem regulações diferentes para os sistemas privado e público. A regulação do SP é interna e está a cargo de órgãos independentes do poder político e representativos da sociedade.

Na Dinamarca, a rádio e a televisão públicas têm CA nomeados pelo governo, pelo parlamento e, minoritariamente, pelos trabalhadores. Ao CA cabe a nomeação do diretor-geral executivo e restantes direções, bem como a definição da orientação das estações e o cumprimento das suas obrigações. O CA é apoiado por conselhos consultivos de programação (maioritariamente, representantes da sociedade), que monitorizam o desempenho das estações e se pronunciam diretamente à administração sobre as opções dos canais. Existe uma entidade reguladora independente, chamada Radio and Television Board, que afere o cumprimento das obrigações regulamentadas das estações.

14) Sobre os modelos de governação, cf. Carvalho (2009).

Em Espanha, a direção da RTVE assenta na ação executiva do CA. É a este órgão que cabe a direção da programação e a administração da empresa. Cabe-lhe, também, a nomeação dos diretores. A composição do CA é ditada pelas Cortes Generales, nomeadamente, através do Senado e do Congresso e, minoritariamente, pelos trabalhadores da empresa. As personalidades indicadas, com currículo relevante, têm de ser aprovadas em audiência pública por dois terços da respectiva câmara. Existem, ainda, dois conselhos consultivos. Um de apoio ao CA, outro para discussão interna de questões jornalísticas.

Em França, o parlamento regulamenta o SP depois de o governo definir as políticas. O conselho superior do audiovisual, que é um órgão independente, monitoriza tanto os operadores privados como os públicos e elege alguns dirigentes destes últimos. O modelo francês tem por base o CA, que dirige tanto a rádio como a televisão públicas. A televisão pública tem um CA que distribui recursos entre canais, e cada canal tem um CA próprio, responsável pela sua direção executiva. Todos eles são nomeados pela Assembleia Nacional, pelo Senado e pelo Conselho Superior do Audiovisual. No caso do primeiro CA, não existe necessariamente uma maioria ligada ao governo; existe, aliás, um número significativo de representantes de outra natureza, nomeadamente, do mercado audiovisual, da sociedade, ou das colónias francesas. No caso da rádio, existe um CA com representantes do governo, da assembleia nacional, do conselho superior do audiovisual e dos trabalhadores. Na televisão existem provedores dos canais.

A grega ERT tem um CA com uma maioria de elementos nomeados pelo governo. A ligação ao poder político reflete-se na alteração do CA, sempre que há mudança governamental. O conselho nacional para a rádio e televisão (NCRTV) é a entidade reguladora independente que supervisiona o sector. Os seus membros são nomeados pelo parlamento. O NCRTV exerce controlo estatal direto (Phillipos et al., 2009: 151) sobre os *media*.

No caso italiano, a direção executiva da RAI é feita pelo CA. A composição do órgão é definida por uma comissão parlamentar e pelo governo. Recentemente, foram criados um conselho científico com maioria de membros não eleitos por estruturas políticas, que mede a qualidade e a eficiência da empresa, e um

conselho misto de carácter consultivo. Existe uma participação da sociedade na elaboração do contrato de concessão, através de uma discussão no congresso.

O modelo da BBC é complexo. Quem dirige a corporação de acordo com os objetivos fixados na Royal Charter (o documento que fixa as obrigações) é o BBC Trust, um órgão com independência operacional, que define a direção da corporação e afere o seu desempenho, em função dos interesses de quem paga a taxa. É composto por representantes de cada país do Reino Unido e por elementos indicados pela Rainha, por sugestão dos ministros do governo, e tem a seu cargo a eleição de um conselho executivo. Esse conselho põe em prática as linhas definidas pelo BBC Trust. Existem ainda comissões ligadas aos cidadãos, ou de carácter religioso, que representam e fazem ouvir junto da BBC a opinião da sociedade. Embora muita coisa seja regulada internamente, o *output* comercial da BBC é, atualmente, regulado pela OFCOM, o regulador geral do mercado, que também tem a seu cargo algumas questões específicas do SP inglês.

Na Noruega existe uma entidade geral que regula o sector, mas a Allmennkringkastingsradet é o órgão responsável pela regulação dos media públicos. Esse órgão tem uma função de aconselhamento perante o ministério da cultura, que tutela o sector. É nomeado por esse mesmo ministério e é composto por personalidades com experiência profissional. A NRK é uma sociedade anónima. Tem um CA, cuja maioria dos membros são eleitos pelo governo, no entanto, tem também elementos eleitos pelos trabalhadores da empresa. O CA nomeia o diretor-geral. Existe depois um conselho de radiodifusão que funciona como um órgão externo consultivo, que reflete as opiniões da sociedade, com membros nomeados pelo parlamento e pelo governo.

Em Portugal, o SPRT é assegurado pela Rádio e Televisão de Portugal, uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos. O seu único acionista é o Estado, o que, legalmente, leva à dispensa da convocação de assembleias gerais. O acionista Estado é responsável pela eleição do CA e do fiscal único. Os provedores da rádio e da televisão são indicados pelo CA e sujeitos a um parecer vinculativo do Conselho de Opinião (CO), que representa a sociedade civil. O Conselho de Opinião teve, na segunda metade dos anos 90, uma importância maior na gestão do SPRT português. Quando, em 2002, o recém-eleito governo quis nomear diretamente as novas direções da rádio e da televisão

- na altura, duas empresas separadas - esbarrou nos respetivos Conselhos de Opinião, a cujos pareceres vinculativos as nomeações tinham de ser submetidas (Santos, 2012). Como a intenção do governo era reestruturar profundamente o sector audiovisual público, os CO opuseram-se às intenções governamentais e prolongaram, durante cinco meses, um braço de ferro com a tutela. O governo considerou que não cabia a um organismo desta natureza a obstrução das suas intenções e acabou por alterar a lei, retirando ao CO essa possibilidade.

Anualmente, o CA da RTP entrega os relatórios de atividades e contas ao parlamento. À Entidade Reguladora da Comunicação (ERC) cabe a avaliação da pluralidade político-partidária da televisão pública, bem como da informação diária da Antena 1. A ERC faz uma comparação entre os dados da rádio pública e os das estações comerciais e divulga os resultados num relatório anual. A RTP apresenta ainda um relatório anual ao Ministério das Finanças.

A acusação de partidarismo e subserviência política é tradicional em relação aos *media* públicos, em Portugal, como explica Arons de Carvalho: “a sua tradição não é a da isenção e do rigor, mas de uma continuada subordinação ao poder do momento” (2002:65).

Sistematizando, e partindo de um modelo básico que tem em vista uma relação saudável entre o Estado e o SPRT, existem quatro tipos de intervenientes (Nissen, 2006):

- o parlamento, do qual se espera uma abstinência de influência direta sobre o operador público na sua atividade quotidiana, pode participar na constituição da administração e deve avaliar um relatório anual sobre o desempenho do operador;
- o governo, que é a entidade com a qual o operador assina o contrato legal de prestação e do qual se espera uma saudável distância;
- o elemento intermédio, por vezes denominado de *board of governors*, que garante, num sistema ideal, essa distância entre o governo e o operador (a composição deste organismo deve idealmente, ser resultado da intervenção do governo, do parlamento e da sociedade);

- por último, uma entidade reguladora, que é criada de acordo com as exigências europeias, e que tem a seu cargo a avaliação do cumprimento da missão do operador.

Na verdade, a realidade tenta ser o mais próxima possível de um ideal inatingível. No dia-a-dia, é difícil controlar a influência ou tornar públicas as tentativas de influência política (Nissen, 2006).

e. Diferenciação

Um princípio que ganhou força com os anos, foi o da diferenciação. Isso aconteceu quando o SP começou a ter de justificar o seu financiamento face ao mercado, sobretudo porque, numa primeira fase de mercado misto, a estratégia de sobrevivência do SP passou pelo esbatimento da diferenciação. Se uma estação pública não se diferencia das suas concorrentes comerciais, então a sua entrada no mercado nunca vai contribuir para suprir qualquer deficiência na provisão de conteúdos e vai aumentar a despesa pública sem acrescentar nada ao bem-estar social (Berry e Waldfogel, 1999). Aliás, está documentado que, em mercados maiores, a entrada de canais públicos temáticos afasta a entrada de congêneres privados, pelo que a diferenciação é um elemento que, claramente, afeta o mercado (Berry e Waldfogel, 1999).

No seguimento dos pontos anteriores, deve-se reforçar que o SP é, por natureza, um serviço diferente, uma vez que não tem objetivos coincidentes. De acordo com a tradição europeia, o SPRT deve posicionar-se além do mercado, e associar-se a princípios de liberdade, ética e qualidade de programação. Deve diferenciar-se pela divulgação e pelo estímulo da identidade, da cultura e da produção nacionais. Deve ser reconhecido como um operador independente, universal e diverso, tornando-se por isso uma referência social. E isso, em última instância, é o papel do SPRT, como perpassa em todas as provisões legais, através de referências à coesão social, à integração individual, ao combate à discriminação, ou à integração e à compreensão multicultural e religiosa.

Porém, a ação do SP só é efetiva se o seu estatuto for referencial e a sua imagem for sinónima de qualidade e confiança (Biltereyst, 2004; Wessberg, 2005). Idealmente, o SP deve ser associado a uma informação imparcial, independente, profunda e analítica. O *branding* dos operadores de SP passa pela manutenção, ou implementação, dessa imparcialidade como elemento diferenciador (Tait, 2008). Da mesma forma, a sua informação deverá diferenciar-se pela não-superficialidade. Porém, estas preocupações são mais fáceis de proclamar do que de implementar. A construção da imagem de uma marca resulta da experiência do consumidor e não de simples anúncios (Lowe e Palokangas, 2010), que é o que tradicionalmente associamos ao SPRT. E a penetração do SP no novo contexto digital depende disso. Afinal, um dos principais critérios para a escolha de um *site*, no meio de todos os outros, é o facto de a marca ser conhecida e conceituada (EIAA, 2008).

Concluindo, o SP não deve fazer apenas o que os outros deixaram por fazer, deve fazer o que faz de forma diferente (WRTC, 2000). E isso deve refletir-se na gestão da sua imagem: mantendo os seus elementos nucleares, enquanto evolui para novos posicionamentos (Lowe e Palokangas, 2010). É assim que o SP se diferencia do mercado. Mas, mais do que fornecer formatos distintos, o SP deve ser distinto “by virtue of the functions it performs and the value it brings to society - regardless of the genres and types of content used to perform those functions” (Jakubowicz, 2010: 13).

f. Qualidade

A discussão acerca da qualidade na difusão sempre foi de uma grande complexidade (Murrioni e Irvine, 1997). Na verdade, é - de certa forma, impossível pensar numa dimensão prevalente de qualidade. Ela deve ser reconceptualizada num constante diálogo entre produtor e recetor (Murrioni e Irvine, 1997), tendo em conta as mudanças que os contextos operam em ambos. Ala-Fossi secunda essa mesma convicção:

“The idea of good quality - the relation between product characteristics and a set of values - is an ever impermanent result of continuous processes of transaction and assessment. Changes in the wants and needs characterizing the social, political and cultural environment, as well in the internal situation of the organization itself, will affect the status of quality culture and the definitions of good quality”(2005: 50).

A qualidade é um dos conceitos mais relevantes para o SPRT (Born e Prosser, 2001; Wieten, Murdock e Dahlgren, 2000). Nesse âmbito, levanta-se, recorrentemente, a questão da importância da transmissão de conteúdos populares em oposição aos conteúdos de qualidade. Como já referimos anteriormente, Mejer (2008) aborda esta problemática e identifica um equívoco comum: conteúdos orientados para as audiências não têm de ser conteúdos orientados para o mercado. O que acontece é que os operadores privados produzem para ser vistos, como forma de se financiarem e os operadores públicos transmitem para criar valor social. Os primeiros estão preocupados com uma noção de qualidade orientada para a concorrência, ao passo que os segundos devem pensar a qualidade dos seus conteúdos direcionada para os benefícios sociais (Ala-Fossi, 2005). Mas ambos têm de ser vistos ou ouvidos. De forma alguma o argumento da qualidade deve ser usado como desculpa para um fechamento elitista dos conteúdos do operador.

g. Conteúdos

Partindo destes princípios que devem libertar e não restringir o programador, como explica Tracey (1999), podemos concluir, sistematizando os princípios operacionais mais importantes, relativos ao *output* dos *media* públicos (WRTC, 2000; Mooney, 2004):

- Informação imparcial, plural, com a profundidade necessária à efetiva compreensão dos fatos;

- Conteúdos transversais, que respondem a vários sectores e interesses da população; programação de interesse geral, que permite aos cidadãos abrirem os seus horizontes para além daquilo que, primordialmente, os atrai;
- Produção técnica e de conteúdos com altos padrões qualitativos;
- Conteúdos que deixem marca, sobretudo nos âmbitos educativo, cultural e de preservação do património;
- Produção de conteúdos que seja capaz de arriscar, de desafiar o público;
- Produção de conteúdos dirigidos a minorias (ao nível do gosto, da etnia ou da religião);
- Conteúdos que respeitam as diferenças, quer sejam linguísticas ou geográficas;
- Incentivo à produção própria, inovação e criatividade;
- Defesa dos conteúdos nacionais e da identidade nacional (nomeadamente através da construção de arquivos);
- Respeito pelos horários e mapas de emissão;
- Publicidade limitada;
- Utilização de novos *media*.

É precisamente, a utilização dos novos *media*, como já foi referido, que constitui o grande desafio que o SPRT tem em mãos. E é nesse contexto que alguns dos princípios acima referidos são igualmente desafiados.

2. Sair da crise e adaptar-se: reflexões para uma atualização do serviço público

Depois de a termos situado, como reflexo da abertura de mercado e do desenvolvimento tecnológico, regressemos, então, à crise do SPRT. Desta feita, para situar a sua natureza mais recente, bem como para a posicionar enquanto alavanca para a necessária reinvenção do SPRT.

Hoje, vários anos passados sobre os primeiros abalos, a crise do serviço público de comunicação social na Europa parece ter uma aparência menos inevitável e dramática do que a que já teve (Bardoel e d'Haenens, 2008a)¹⁵. Afinal, o SPRT sobreviveu. Desenvolveu-se e adaptou-se. Tem-se reorganizado para melhor responder às necessidades sociais. Mas é, precisamente, essa reorganização que constitui a crise atual do SPRT, como resultado da renovação do papel destes operadores num novo ambiente multiplataforma (Søndergaard, 1996). Embora, em rigor, não se trate exatamente da mesma crise que resultou da abertura dos mercados, há nelas uma ideia de descendência. Søndergaard (1996), defende que há uma confusão entre o momento atual e a primeira crise, que se entende pela ausência de um intervalo temporal entre os dois. Na verdade, se nos detivermos sobre um texto dos anos 80, facilmente reconhecemos nele as características de hoje. E vista desse prisma, a crise do SP pode ser assumida como um *continuum*. Afinal, os motivos da crise identificados em 1981, poderiam (com algumas adaptações) ser descritos agora: a crise inflacionária; o desenvolvimento tecnológico e o alargamento do mercado; a dificuldade de o SP se adaptar ao despontar de novas necessidades do público; e a crescente tentativa de o poder político estender a sua influência aos operadores privados, como forma de manter o controlo (Doglio, 1981: 149-150).

Se analisarmos documentos¹⁶ feitos mais de duas décadas após as primeiras definições sobre o SP, encontramos a mesma coluna vertebral. Encontramos palavras e ideias-chave que deram forma ao *ethos* do SP tal como o conhecemos

15) A este propósito, cf. Picard (2001). O autor defende, num estudo comparativo feito às televisões públicas dos países da UE, que o desempenho dos canais é muito relevante, sendo minoritários os casos em que o desempenho está abaixo do que seria expectável.

16) Tomemos um exemplo: Recommendation CM/Rec (2007)3, de 31 de janeiro de 2007.

hoje, e que ainda se mantêm: democracia, direitos humanos, cultura, pluralismo, universalidade, acessibilidade, referência, igualdade, fórum de discussão, inovação, variedade, qualidade, proteção de grupos minoritários, não sujeição à luta pelas audiências, reflexo da multiplicidade social, independência e credibilidade. Todos os clássicos objetivos funcionais do SPRT mantêm-se válidos na SI, no entanto, a sua operacionalização passou a ter em conta novos contextos: uma nova Europa e uma nova sociedade, entretanto, erguidas. Os *media* públicos surgem assim como instrumento de integração, num contexto de globalização e abertura de fronteiras, e há uma clara preocupação política com uma identidade (plural) europeia. Tecnicamente, a realidade é também outra. Neste novo contexto, os valores clássicos do SP mantêm a sua validade, com novas leituras. Pode mesmo falar-se de uma reaplicação desses princípios (Harrison e Wessels, 2005). Há, porém, quem considere que isto representa uma cristalização conceptual. Elizabeth Jacka, considera pouco útil esta retórica em torno das bases do serviço público: “it is time to stop taking rethorical positions in wich PSB is given some universal defense in terms of a list of unchanging principles” (2003:188). Porém, o que se tem verificado é que a retórica, mais do que imutável, tem impulsionado uma adaptação. Isto é, os princípios maioritariamente, mantêm-se, mas com leituras atualizadas ou complementares, uma vez que a essência dos meios não se altera:

“Digitalisation profoundly alters the economics and distribution areas of television, but it neither shifts the policy objectives or core principle that broadcasting is a merit good that has the potential for positive externalities that are difficult to measure” (Ward, 2006: 61).

As reflexões seguintes mostram como o contexto atual oferece oportunidades, mas sobretudo desafios, para o SPRT.

a. Uma universalidade repensada enquanto multiplataforma

Os pilares da universalidade e do acesso têm sido, ultimamente, afrontados pelas novas tecnologias, tal como aconteceu ao longo da história dos *media*. Face à crítica que os privados fazem da entrada do SP na internet, os operadores de SP argumentam que a *web* faz parte de uma visão atualizada da universalidade na sua missão (Hills e Michalis, 2000). Perante uma audiência segmentada e com novos hábitos, o SPRT tem de procurar formas de continuar a chegar às pessoas e a manter a sua relevância. Para isso, deve pensar em diferentes plataformas que abarquem diferentes públicos. Assim, mais do que o *share*, o SPRT, em alguns casos, pode dar prioridade aos objetivos de penetração na audiência. Essa é, aliás, uma questão antiga. Se o SPRT não conseguir uma boa penetração na audiência, então não conseguirá constituir-se como fórum ou elemento de coesão, que deve ser (Bardoel e d’Haenens, 2008b). É esse raciocínio que sustenta a forma como alguns operadores públicos mudaram a sua forma de chegar às grandes massas: “PSB can only play its role as a binding force in society if it manages to keep its mass appeal ‘not for all the people all of the time but for all the people some of the time’” (Bardoel e d’Haenens, 2008a: 352). E esta máxima não deve ser vista apenas como aplicável aos conteúdos. Ela aplica-se, igualmente, às plataformas. A solução adotada tem passado por uma diversidade vertical (através de canais generalistas) e uma diversidade horizontal (através de canais de nicho) (Harrison e Woods, 2001), na qual se inclui uma ramificação mais recente na internet.

A era multiplataforma traz, na verdade, a possibilidade de uma nova atitude perante esta questão quantitativa, que resulta de uma superação do velho antagonismo entre as atitudes paternalista e comercial. Ela resulta, efetivamente, de uma mudança nos fluxos de distribuição e nos padrões de consumo. Anteriormente, a colocação de produtos mais populares era estratégica, num modelo de transmissão baseado no fluxo, porque permitia captar espectadores e mantê-los noutros conteúdos mais diferenciados (Ward, 2006). Dessa forma, a opção do operador era justificada, porque a programação valia pelo seu equilíbrio de conjunto, e importava que o SP tivesse um bom índice de audiência (Ward, 2006). Mas, à medida que o modelo de consumo evolui para um consumo não linear baseado em unidades, essa lógica desmorona-se (Ward,

2006). Ou seja, os modelos *on demand* ou interativos podem fazer parte de uma aposta diferenciadora do SP, aumentando os produtos de qualidade nas novas plataformas (Nissen, 2006). E isso pode trazer e fidelizar mais público, sem afastar o que já existe. Dessa forma, o SP poderá manter uma audiência suficiente para se considerar que gera valor social. No caso do SPRT, essa medida da “audiência suficiente” pode traduzir-se de várias formas, para além do *share*. Um canal pode ser considerado útil por uma grande parte da população; pode ter menos espectadores do que os concorrentes, mas ser considerado mais interessante; pode ter uma audiência maior do que a concorrência apenas em determinado tipo de programas que são deficitários na oferta comercial; ou pode conseguir chegar a grupos específicos que têm dificuldades de acesso de alguma ordem (Souchon, 1995). A dimensão da audiência dos canais de SPRT é, frequentemente, mal enquadrada e pode ser mal utilizada enquanto argumento, se não tiver em conta os objetivos do operador, que nem sempre têm de resultar numa fatia considerável do *share* em *prime time*. Critérios qualitativos devem, igualmente ser tidos em conta. Importa até lembrar que, na verdade, os objetivos ligados ao desenvolvimento democrático nem sempre são atingidos com maior eficácia através de transmissões de massa (Raboy, 1997). A diversidade de plataformas e de meios potenciou a capacidade de o SP se dirigir a públicos mais restritos. E, em alguns contextos, já se tinha constatado que o SP deveria usar formas de transmissão de reduzida escala, tal como acontecia com os canais locais e regionais. Os novos modelos comunicacionais representaram, assim, uma oportunidade para potenciar essa estratégia democratizante, que não pode ser confundida com baixa relevância no mercado.

É a natureza das novas plataformas que, para os detratores da expansão do SP, mina e contradiz a dimensão não-excludente do serviço público. O principal argumento de refutação desta posição resulta do necessário acompanhamento das mudanças no consumo. É exatamente o mesmo dilema que assola a portuguesa Antena 2, cujos ouvintes ainda não têm um estilo de vida digital (Santos, 2012). Embora os seus ouvintes ainda contactem a rádio escrevendo cartas à mão, a rádio clássica não pode dar-se ao luxo de não estar a sério na internet, sob pena de perder toda a relevância no futuro.

“The primary purpose of a public broadcaster is to do what no other mainstream media institution can be expected to do, and that is: put aside the interests of the state and commercial investors and work to promote democratic practices. In the new media environment, it must do this by being at the cutting edge; it must make itself indispensable to anyone who wants to be informed, educated and entertained. And as we move towards a post-broadcasting environment, it must think of itself as a full-service public communicator” (Raboy, 2008: 364).

Mesmo a natureza plural e livre da internet não exclui a importância da intervenção do Estado, quer através da regulação, quer da definição da missão do SP (Hoffman-Riem, 1997). É que o acesso à banda larga não resulta obrigatoriamente num acesso livre a tudo aquilo de que os utilizadores precisam. Há questões de acesso técnico e de conteúdo que, numa sociedade que privilegia a liberdade de acesso, devem ser acauteladas através de regulamentação (Foster, 2008). Por outro lado, a procura de informação credível na profusão de conteúdos da internet pode ser como procurar uma agulha num palheiro. Por isso, mesmo com recurso às novas plataformas, o desenvolvimento da sociedade democrática passa pela existência de produtores fiáveis de informação independente, tal como a que pode ser fornecida pelos operadores de serviço público (Nissen, 2006). A qualidade da informação do SP pode ser uma forma de equilibrar a oferta disponível. Basta lembrarmo-nos que foi quando se percebeu que a sociedade contemporânea estava a perder a capacidade de prestar atenção à informação que se começaram a exacerbar emocionalmente as notícias (Seaton, 2008). Assumiu-se que essa era a única forma de despertar as pessoas.

b. Impedir o envelhecimento e a marginalização do auditório

Os jovens representam a fatia do público que mais está a abandonar o SP. Mas a criação de um corte geracional na audiência do SP teria consequências dramáticas no futuro. Por isso, reveste-se de particular importância a resposta ao desafio da mudança de hábitos dos jovens (Nissen, 2006). Porque, efetivamente,

é deles o mais acelerado processo de mutação nos hábitos comunicacionais e a mais intensa apropriação de novas tecnologias, como parte da experiência quotidiana. Os telefones móveis são o vector principal desse processo (Castells et al., 2006). O seu preço acessível tornou-os parte da vida dos jovens, quer por razões práticas, quer pela sua dimensão simbólica (Thulin e Vihelmsen, 2007). E o mercado responde a essa demanda: o desenvolvimento tecnológico dos aparelhos acaba por ser largamente ditado pelas necessidades dessa camada (Thulin e Vihelmsen, 2007), com a introdução de leitores de mp3 ou o acesso às redes sociais.

Os novos hábitos dos jovens levaram Meneses a chamar-lhes a “geração iPod” (2008). Atualmente, os *media* sabem que para chegarem a eles, algo tem de mudar. Os jovens¹⁷, que cada vez menos ouvem a rádio, sobretudo a rádio analógica (EBU, 2007), têm um crescente consumo não linear, escolhendo a hora e o local de consumo, independentemente da plataforma que usam (Berry, 2006; d’Haenens, Sousa e Hultén, 2011; Enli, 2008; Jakubowicz, 2006; Meneses, 2007). Fazem parte do novo perfil de consumidores que, ao invés dos tradicionais, são cada vez mais migrantes entre plataformas (Jenkins, 2004). A resposta do SP a esta mudança implica redefinir estratégias em torno das expectativas dos ouvintes, mas também dos modelos de negócio e da própria essência do meio.

Se, neste momento, a banda larga ainda cria uma divisão digital¹⁸ baseada maioritariamente num fator etário, chegará um momento em que o seu uso será generalizado e fará parte de uma plena participação social. Nessa altura, o SP tem de estar lá, no contexto digital. Isso mais não é do que a implementação do princípio da adaptabilidade de Rolland, segundo o qual o SPRT tem de se adaptar e seguir as pessoas para os locais onde elas esperam que ele esteja (Bardoel e d’Haenens, 2008a; Thomass, 2003). Naturalmente, esse posicionamento será sempre motivo de debate: qual o momento em que este serviço deixa de promover a exclusão digital e passa a ser essencial a todos? A questão deve, naturalmente, ser recolocada. Os conteúdos *online* do SP não são utilizados

17) Para aferir esta tendência, igualmente verificável em Portugal, cf. dados da Marktest disponíveis em *Audiências de Rádio: Todos Diferentes?* [online]. [Acedido em 02 de abril de 2011]. Disponível em; <http://www.marktest.com/wap/a/n/id~1746.aspx>.

18) Sobre a divisão digital cf. Norris (2001).

ainda por muita gente, uma vez que essas pessoas não têm hábitos de consumo digital. Mas isso não pode potenciar a exclusão. Muito pelo contrário, pode mesmo incentivar à descoberta. O SP deve posicionar-se de forma a que a sua presença nas novas plataformas seja potencialmente inclusiva e não exclusiva, promovendo também princípios de literacia mediática. Uma promoção didática nas plataformas tradicionais das vantagens e procedimentos dos novos serviços, pode ser um enorme incentivo para a migração de muitos consumidores.

O SPRT tem tentado - e bem, colocar-se nas várias plataformas. É que o perigo de não o fazer é muito maior do que a as críticas que daí podem advir. A grande consequência de um confinamento analógico seria o estreitamento do seu público alvo àqueles que não usam as novas plataformas. E a internet representa uma parte significativa do futuro dos *media* (Ridinger, 2009).

A nova cidadania trouxe consigo um processo de expectativas generalizadas em relação ao que os *media*, nomeadamente, a internet, devem conter (Margetts, 2008). Naturalmente, há cada vez mais pessoas que esperam que a informação lhes esteja acessível noutras formas que não os tradicionais canais generalistas abertos. Pode, por isso, pensar-se numa visão dinâmica da missão do SP (Moe, 2008a), segundo a qual, a universalidade do serviço é reinterpretada, tendo em vista o potencial acesso a todas as formas de transmissão, incluindo mesmo os serviços personalizados (Thomass, 2003). Todos os cidadãos poderiam, desta forma, encontrar uma plataforma que se adequasse aos seus hábitos de consumo, mesmo que algumas delas fossem distantes de determinados grupos. Na verdade, não será mais do que uma superação de uma conceção do público ligada ao posicionamento tradicional do SP: “audience is neither a ‘general public’ nor an ‘average public’, but a series of fragmented and intersecting audiences” (Glevarec e Pinet, 2008: 233). É esta a visão da União Europeia de Radiodifusão ou do Conselho da Europa: universalidade através do conceito de *full portfolio* (EBU, 2002). Uma cobertura eficaz e ampla, que passa por uma oferta de *cross media*: canais generalistas, temáticos, conteúdos *on-demand*, interactivos, ou personalizados (Bardoel e d’Haenens, 2008a).

c. O SP como unificador

Existem ainda outros papéis para o SP que não são tradicionalmente incluídos na sua missão. No entanto, são papéis amplamente reconhecidos, na atualidade.

“These are the role of these broadcasters in preventing conflict and in helping to harmonize and soothe in the wake of conflict and the role of public service broadcasting institutions in nation-building and economic development” (Price e Verhulst, 2003:180).

Exemplos (embora em contextos e com resultados distintos) podem ser encontrados em Timor ou na Bósnia. Na verdade, a ideia da construção de um consenso, de uma reciprocidade ou compreensão mútuas, como base para o Estado, esteve sempre presente na ação dos *media* estatais e mesmo públicos (Crawley, 1999). E esse papel foi importante em períodos de pós-guerra ou independência, como nos casos do Sri Lanka, ou do Paquistão, ou ainda na Serra Leoa. É por isso que o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, assume o SP como prioritário nestes contextos (UNDP, 2004).

O caso da Bósnia e Herzegovina é um bom exemplo da ação internacional que resultou numa reestruturação do sector mediático, implementando um sistema dual com regulação independente, pesem embora as grandes resistências políticas e culturais à mudança (UNDP, 2004).

O SP pode ser fulcral em situações como estas, contribuindo para a construção da identidade nacional. Mas isso só acontecerá se não se ignorarem os fatores históricos, sob pena de, em certas alturas, a ação do SP ser considerada despropositada e atentatória da diversidade ou da liberdade (Crawley, 1999). De facto, esse papel do SP será, sobretudo, de mediação das diferenças, de forma a construir, e não a impor, um consenso social que se baseie na multiplicidade (Raboy, 1997). Tome-se o caso sul-africano como exemplo. Após o final do Apartheid, os audiovisuais públicos, tal como os privados e comunitários passaram a ter obrigações de promoção da diversidade (Banerjee e Seneviratne, 2005).

d. O SP como fonte de poder: da transmissão à participação

O ponto de partida aqui é a releitura do incentivo à participação, como herança do ideal de comunicação que Brecht (2005) defendia para a rádio. Num contexto como o da Europa comunitária, o empoderamento do cidadão passa pela capacidade de fazer ouvir a sua voz, refletir a sua presença no SP e de se sentir parte de uma construção supranacional.

Naturalmente, quando falamos em participação, não nos referimos a um operador com uma atitude mais paternalista, uma vez que esse posicionamento resulta em organismos mais fechados. Menos ainda acontecerá num *medium* estatal, cujos ideais de acessibilidade e abertura à participação são bem diferentes dos de um SP. Trata-se, sim, de uma ideia de SP plural e aberto à sociedade, refletindo-a e refletindo-se nela.

A forma como o SP tem dado espaço à opinião e à influência dos cidadãos tem assumido várias formas. Como já foi referido, em alguns países, existem associações de ouvintes que monitorizam e conseguem ter alguma influência na programação. Mas a participação do público pode, igualmente, ser efetivada através da participação na gestão do operador, o que acontece em sistemas que possuem organismos baseados na representatividade social. No mesmo sentido, pode ser referida a adoção nos *media* públicos da figura do provedor, cujos objetivos não se limitam à elevação da credibilidade do operador. Essa estratégia resulta na possibilidade de aproximar os cidadãos da estação, ao ser-lhes dada uma possibilidade muito direta de fazerem as suas queixas (Banerjee e Seneviratne, 2005).

Por último, existe a forma mais visível de participação no espaço público: a possibilidade de ter voz efetiva nos conteúdos do SP. Num ambiente multiplataforma, muitos operadores públicos têm usado as novas possibilidades participativas da internet (Moe, 2008b). Como o potencial comunicativo das plataformas tradicionais é assimétrico, a associação destas com a internet é muito interessante, uma vez que eleva as possibilidades participativas do cidadão. Trata-se de promover no SP espaços de comunicação efetiva em dois sentidos (Bracken e Balfour, 2004). Esta ação faz parte da estratégia de legitimação dos

operadores públicos que, desta forma, atualizam a clássica ideia de potenciação da participação democrática (Enli, 2008; McNair e Hibberd, 2003; Moe, 2008b).

Por outro lado, esta estratégia mostra como uma nova relação comunicacional se está a desenvolver no seio dos operadores públicos que, durante bastante tempo, desconsideravam a participação pública nas suas emissões. O canal generalista da rádio pública em Portugal tinha, até cerca de 2003, pouco espaço para que o ouvinte pudesse participar. Uma das alterações da programação mais notadas à época foi a introdução de espaços de *phone-in* diários nas emissões nacionais e regionais. Mais tarde, o conceito foi levado mais longe com a criação de um programa intitulado “A Rede da Rádio”, no qual são transmitidos conteúdos produzidos pelos ouvintes, através de uma articulação forte com a rede social Facebook. O que há de interessante aqui é o passo em frente em relação aos conteúdos de *phone-in*, nos quais os ouvintes são sempre meros convidados. Trata-se de uma possibilidade de, efetivamente, mudar as posições tradicionais.

Estes princípios de acesso e incentivo à participação são essenciais quando se constata que vivemos uma era de menor participação democrática dos cidadãos (McNair e Hibberd, 2003). A tendência geral de desengajamento social e político é muito visível, sobretudo na abstenção em eleições e referendos, na falta de confiança perante a classe política e na militância política em geral (Coleman, 2004; Hibberd, 2003). Nesse sentido, importa realçar as potencialidades trazidas pela internet (particularmente depois da chamada web 2.0) e pelos telefones móveis. Esse aproveitamento das novas plataformas pelo SP, não só abre espaço à participação, como também se constitui como uma forma de potenciar o escrutínio do desempenho dos políticos, como até agora não era possível (McNair e Hibberd, 2003). Com efeito, como explicam Banerjee e Seneviratne,

“in an era of transnational corporate dominance and decline of the powerful nation-state, it does have the capacity to act as a community watchdog and provide a forum (global/national/local) for public activism and public participation” (Banerjee e Seneviratne, 2005).

Efetivamente, e de um ponto de vista meramente tecnológico, estamos perante a possibilidade de uma resposta mais direta e próxima às opções dos políticos, bem como de um forte instrumento de mobilização (Coleman, 2004). No entanto, e como já foi referido, para que a mudança ocorra, faltará sempre o investimento nas formas de uso desses meios (Coleman, 2004). Por isso, esta releitura do estímulo à participação democrática na era multiplataforma está a ser incorporada na renovada retórica do SP (Enli, 2008).

No contexto específico da Europa comunitária, este papel do SP e, particularmente das suas extensões *online*, é particularmente importante. O conceito de democracia representativa tem na sua base dois pressupostos. Existe uma esfera pública dinâmica, que é um espaço aberto onde a discussão é igualitária e livre, e existe uma sociedade civil composta por diferentes esferas, regida por um princípio de igualdade (Gimmler, 2001). A forma como a internet pode potenciar o funcionamento destes dois conceitos tem sido um tema particularmente abordado no meio académico (Gimmler, 2001; Hibberd, 2003; Spinelli, 2000, entre outros). Na verdade, não cabe neste livro qualquer aprofundamento ao tema da esfera pública. Porém, pode-se tomar esta última ideia como ponto de partida, situando-a no contexto da política europeia dos últimos anos; ou seja, até onde podem ir os MSP para tornar os cidadãos parte de uma construção europeia, e aproximá-los dos centros decisórios? Primeiramente, importa referir que existe entre os conceitos de esfera pública e de serviço público, a partilha de uma dimensão medular que resulta da sujeição ao interesse público (Thomass, 2010). Isso faz do SP o instrumento ideal para essa aproximação (Thomass, 2010). Seguidamente, importa fazer uma ressalva. A existência de políticas europeias no sector audiovisual está intimamente relacionada com esse princípio da ideal existência de um espaço comunicacional que extravasa o Estado-nação. Porém, não é evidente que haja uma esfera pública europeia (Koopmans e Erbe, 2004). O próprio Habermas afirmou essa não existência, em 2006¹⁹. Igualmente, Fossum e Schlesinger (2007) distanciam-se da conceção de uma esfera pública europeia à imagem de uma esfera pública nacional aumentada, mesmo que a UE

19) Cf. HABERMAS, J. 2006. Construire une Europe politique. *Le Monde*, 27 de dezembro de 2006 [online]. [Acedido em 12 de novembro de 2009]. Disponível em: http://www.re-so.net/IMG/article_PDF/article_3436.pdf.

adote um caminho mais federalista. O que se passa, segundo Baisnée, é que a conceptualização da esfera pública europeia tem sido enviesada: quer assumindo que a dimensão política da UE se constrói necessariamente através de uma esfera pública, e que a sua inexistência conduz ao desengajamento político; quer fazendo corresponder a ideia de esfera pública ao conjunto de *media* dos vários Estados e à totalidade dos seus cidadãos (2007:495). Assim, a existir uma esfera pública europeia, ela seria, ao contrário destas assunções, sectorial, (uma vez que nem todos têm o mesmo grau de interesse nos assuntos europeus, porque nem todos são por eles afetados da mesma forma); socialmente seletiva (embora não de acordo com critérios económicos; os agricultores, por exemplo, devem ser particularmente ligados a estas questões); e não circunscrita a atores nacionais de países da UE (basta referir o exemplo do Financial Times).

Na prática, esse espaço comunicativo comum não existe porque falta uma ligação entre o debate público e a esfera decisória (Eriksen, 2005). Por outro lado, há uma teimosia no sector dos *media*, que mantém como dominante uma perspectiva nacional dos assuntos europeus (Preston, 2009), estabelecendo uma dimensão periférica desses assuntos nas notícias, que acaba por se traduzir numa acentuação da distância entre os centros decisórios e os cidadãos (Thomass, 2010). E é essa distância que está em causa. Por isso, o realinhamento ideológico necessário ao novo SP deve incentivar a uma consciencialização da parte dos cidadãos, de que os seus problemas quotidianos podem não ser apenas locais (Sarikakis, 2010). A emancipação participativa e a abertura de horizontes são as principais possibilidades que o SP na era digital pode fornecer, para que esse incentivo aconteça. Esse é, a curto prazo, o papel do SP. Para pensar além daí, talvez ainda seja cedo:

“for those who dream about the emergence of a European public sphere, with a transnational media system capable of generating a simultaneous discussion of European issues across member states within a shared European frame of reference settling for a PSM system that aims primarily to empower civil society against elite consolidation may have to be the default option for some time to come” (2010: 85-86).

Com efeito, pensar o espaço público da UE enquanto estrutura supranacional é menos credível do que uma conceção baseada numa multiplicidade de espaços e públicos nacionais (Schlesinger e Fossum, 2007). E é nesse contexto que o SP deve estabelecer fluxos de informação com alcances e direções diferentes dos que existem: explicando, aproximando e aproximando-se.

e. Reinterpretar a diferença: capitalizar a distinção como uma estratégia de branding

A aposta na diferenciação do SP não é só uma forma de justificar a sua existência. Ela pode constituir-se como uma arma poderosa que passa pela gestão da imagem do operador enquanto organismo central na organização democrática e diferenciado na era multiplataforma. Ou seja, a capitalização de uma imagem de confiança que, em muitos casos, foi começada há várias décadas, é uma enorme mais-valia enquanto fator diferenciador e legitimador do SP.

A construção de uma marca diferenciada pode ser atingida através de uma estratégia combinada de programação, enaltecimento dos clássicos valores associados à confiança dentro do *ethos* do SP, e através da implementação de um discurso auto-legitimador (Bilteyreyst, 2004). Para perceber que caminhos se podem deparar ao operador público, no aproveitamento desse valor acrescentado que pode ser a marca, vale a pena ter presentes as lições que nos chegam dos EUA e da sua televisão pública (PBS). A inconstância do seu financiamento público e a sobrevivência às ameaças dos anos 90, levaram a PBS a reposicionar-se no mercado (Hoynes, 2003). A estratégia passou pela rentabilização da marca e do valor que lhe estava associado, bem como do seu público fiel. O conceito PBS estendeu-se à indústria discográfica, a parcerias e estratégias com privados, ao licenciamento do selo PBS para iniciativas, a novos canais e plataformas, entre outras opções. O produto “serviço público” foi rentabilizado, destacando pontos positivos que lhe eram tradicionalmente associados: qualidade e um público culto. O “serviço público” passou a ser comercializado no mercado, competindo com o que os outros operadores tinham para oferecer. Embora isso tenha trazido lucro à PBS, o serviço público começa a perder legitimidade para receber fundos

estatais. Mais ainda: com o passar dos anos, parecia cada vez mais difícil rever a ideia de serviço público nesta estratégia de comercialização (Hoynes, 2003).

Com efeito, a gestão da imagem do operador, baseada no *ethos* do serviço público, é uma estratégia cada vez mais adotada. Sobretudo, quando o operador público tem uma parcela de audiência culta, fiel e com poder de compra. O *branding* do operador público, com um enorme acervo de tradição para capitalizar, passa igualmente pela adequação e modernização da sua estrutura. Um operador desproporcionado, ou entendido socialmente como tal, é alvo fácil para acusações de despesismo.

3. O nascimento dos *media* de serviço público

Antes de nos debruçarmos sobre a evolução do SPRT, há que esclarecer dois pontos prévios acerca da digitalização. Primeiro, deve ter-se presente que a digitalização é um processo a várias velocidades e que só um incauto otimismo poderia levar a pensá-la como um fenómeno global. Efetivamente, a rádio ainda é o meio eletrónico mais universal (Buckley, 2000; Banerjee e Seneviratne, 2005). Também por isso, é errado, atualmente, e num futuro mais próximo, desvalorizar as formas tradicionais de transmissão. Parece natural, nesse sentido, que os canais generalistas em sinal aberto continuem, durante algum tempo, a ser a fonte de referenciais comuns para a sociedade. O que se verifica é que, à medida que a experiência digital se generaliza, os consumidores vão-se tornando mais exigentes em relação ao que os *media* tradicionais têm para lhes oferecer nas novas e nas velhas plataformas (Kerr, Kücklich e Brereton, 2006). Em segundo lugar, a digitalização é mais do que a simples mudança de átomos para *bits*, usando a imagem que Negroponte (1996) celebrizou. A digitalização é um processo mais amplo, que ecoa nas mais diferentes esferas, desde a jurídica à económica (Cebrián Herreros, 2001). As mudanças que ela implica são, efetivamente, transversais.

De forma esquemática, as vantagens trazidas pela digitalização à cadeia de produção de conteúdos audiovisuais resultaram em economia de tempo, espaço e dinheiro, bem como na rentabilização de processos de produção e na difusão de

conteúdos para várias plataformas (Jenkins, 2004). Do lado dos utilizadores há várias alterações que resultaram da possibilidade de acesso ao que Thompson²⁰ chamou de “Martini Media”: o que se quiser, onde se quiser e quando se quiser. Mais: é a possibilidade que os consumidores têm de guardar, manipular e reenviar um produto (Jenkins, 2004). E, no fundo, é isso que os utilizadores mais valorizam: a possibilidade de controlo sobre o consumo (Kerr, Kücklich e Brereton, 2006).

3.1 O alargamento do modelo: comunicar em vez de transmitir

A sociedade do início do século XXI é uma sociedade ávida de novidade, numa era em que a necessidade deu lugar ao desejo. O individualismo confirmou-se como uma tendência inegável, ao qual estão ligadas a fragmentação e a desarticulação de valores sociais clássicos [a crise do elo social, de Wolton (2000)]. A política é cada vez mais alvo de desconfiança. A sociedade em que vivemos transformou-se numa rede de ligações, na qual estamos constantemente inseridos. Ao mesmo tempo, começou a generalizar-se uma noção de direitos de cidadania, que são independentes de qualquer estatuto social ou político (OFCOM, 2004). Foi este o caminho sobre o qual a convergência mediática foi implementada. Ela avançou sobre dois caminhos paralelos: por um lado a valorização das massas enquanto alvo da produção ideológica ou industrial; por outro a valorização do indivíduo livre na sua escolha (Wolton, 2000). Apareceram novas plataformas, esbateram-se fronteiras entre velhas e novas formas mediáticas, e o paradigma único dos *media* enquanto fornecedores em fluxo de um-para-muitos terminou. É este o pano social e tecnológico que serve de fundo à ecologia mediática da viragem do milénio, na qual surge o novo paradigma do SP: o SP 3.0 (Jakubowicz, 2010).

É este o momento do fim do Public Service Broadcasting e o início da era do Public Service Media. Trata-se de uma evolução central para o SP, que tem sido analisada, nos últimos anos, por diversos autores, dos quais se destacam

20) Cf., em: THOMPSON, M. 2006. BBC Creative Future: Mark Thompson's speech in full. Discurso aos trabalhadores da BBC [online]. [Acedido em 07 de outubro de 2009]. Consultado em <http://www.guardian.co.uk/media/2006/apr/25/bbc.broadcasting>.

as análises mais recentes de Bardoel e d’Haenens (2008), d’Haenens, Sousa e Hultén (2011), Jakubowicz (2008) e Nissen (2006). Trata-se, como já referimos, da resposta ao problema que se coloca agora ao SP, e que é o oposto do que se lhe colocou na última vintena do século passado: “today we are facing the mirror image problem: how to reconcile individualisation with the public interest?” (Wolton, 2006: 206-207).

Foi no âmbito do estabelecimento da SI, que as preocupações do Conselho da Europa começaram a refletir uma clara aposta nos novos *media* e oficializaram esse novo termo. O Conselho da Europa defende a utilização e a adaptação pelos Estados das novas potencialidades tecnológicas para, por um lado, o SP responder aos novos hábitos e expectativas dos públicos; por outro, poder potenciar aqueles que já eram os seus alicerces nucleares²¹. Assim se abandona a expressão PSB em detrimento de PSM: serviços em multiplataforma, para diferentes audiências, de diferentes tamanhos, conciliando o temático e o generalista; a massa e o indivíduo; de acordo com princípios de neutralidade tecnológica e de abertura à participação social. Como vimos até aqui, este é o desejo do SP, parcialmente sustentado pelos enquadramentos europeus. Trata-se de pensar em comunicação, nas suas várias possibilidades, e não em transmissão (Coleman, 2004). Ariño e Ahlert explicam-no de forma muito clara: “perhaps it would be a good thing not to think of broadcasting any more, but rather of content delivery and production as a public service” (2004: 207).

Em causa está uma mudança na essência operacional do SP. Jakubowicz fala mesmo de uma revolução copernicana no SP (2008). Sintetizamos, pois, os princípios e estratégias que o SP tem de repensar neste contexto:

- A presença em todas as plataformas;
- O desenvolvimento da sua marca, de forma a distinguir-se no meio da imensa oferta;

21) Cf. *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society*, REC (2007)3.

- O desenvolvimento de um tipo de produto que seja reconhecido;
- O abandono da dependência de um canal generalista;
- O incentivo à integração dos excluídos nas novas estruturas informativas;
- O fornecimento de orientação num mercado sem fronteiras;
- A divulgação e popularização do seu acervo de conhecimento²² (Thomass, 2002: 35).

O modelo de *media* de serviço público²³, insere-se, então, no espírito *full portfolio* de SP. É o derradeiro desafio da legitimação do SP: manter a sua essência e evoluir no tipo de conteúdos e na forma de distribuição (Jakubowicz, 2010). Finda a primeira década do novo milénio, e apesar da oposição do mercado, este parece ser o lugar mais consistente para o SP, tendo em conta a sua evolução recente. Porém, ele poderia ir ainda mais longe. Poderia, por exemplo, conceber-se um fornecedor de serviço público, que superava o modelo que temos atualmente. Entre outras particularidades, e além dos conteúdos, o fornecedor disponibilizaria, também, acessos à Internet a instituições públicas e correio electrónico e outros serviços a quem não pudesse pagar serviços comerciais (Redmond, 2004). Por agora, a atitude da CE e do mercado aconselha precaução na assunção de um modelo global dessa natureza.

Como se define, então, o PSM? *Grosso modo*, “PSM = PSB+all relevant platforms+Web 2.0” (Jakubowicz, 2008: 8). De facto, a digitalização permitiu aos operadores de serviço público entrarem em novas plataformas com novos e velhos conteúdos. O processo produtivo passou a privilegiar a lógica de *cross*

22) De facto, um dos mais interessantes desenvolvimentos deste novo contexto tem a ver com a capacidade de preservar e divulgar uma herança cultural europeia, nomeadamente através da disponibilização online de arquivos digitalizados. Cf. *Reccommendation of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society*, REC (2007)3.

23) Usamos neste trabalho a expressão "*Media* de Serviço Público" (MSP) como tradução da expressão Public Service Media (PSM).

media ou multimédia; vários produtos para várias plataformas. Foi de acordo com esse espírito que, em Portugal, a rádio pública implementou, na segunda metade da década passada, um processo de digitalização em toda a cadeia, que permitia a distribuição e a gestão otimizada de conteúdos nos vários canais.

O desenvolvimento das cadeias de produção associadas ao modelo de PSM está associado a processos de profunda reorganização interna das empresas. Podemos partir do exemplo português para ilustrar a ideia de convergência nos MSP. A junção dos operadores de rádio e de televisão traduziu-se numa convergência ditada, maioritariamente, por motivações económicas. Perfeitamente enquadrada nas novas tendências de gestão do SP, a junção das empresas veio refletir-se num cruzamento de rotinas, meios, tecnologias e linguagens que caracteriza os meios multimédia. A sua face mais visível é o renovado *site* da RTP, no qual se encontram conteúdos de áudio, vídeo e texto.

Internamente, esta mutação passa pela alteração estrutural dos SP. Como já vimos, na Europa, não há um modelo organizacional comum. A UER aponta a estrutura funcional como sendo a mais interessante neste contexto. Ou seja, ao invés de existirem estruturas autónomas de rádio e televisão, deve existir um cruzamento de recursos. A divisão será, assim, mais baseada em géneros do que na plataforma de difusão. As sinergias que se criam, a vários níveis, são particularmente interessantes no ambiente multimédia (EBU, 2002). O caso português não é o típico exemplo deste modelo, uma vez que tem muitos traços do modelo estrutural clássico orientado para os *media*. No caso da RTP, a rádio e a televisão juntaram-se e existe alguma multifuncionalidade dos profissionais, mas estruturalmente, apenas alguns serviços têm uma existência independente da plataforma associada. As redações da rádio e da televisão são separadas. E se isso não acontece, como no caso dos estúdios regionais, é primeiramente pela necessária racionalização do espaço, e não pela possibilidade de produção multimédia inerente. Exatamente ao contrário do que acontece, por exemplo na Finlândia, onde a YLE está organizada com objetivos de produção multimédia (Kakubowicz, 2008). O que distingue esta aproximação do modelo funcional é, precisamente, a estagnidade dos serviços.

Nestes processos de convergência e multifuncionalidade, uma das dúvidas mais vezes colocadas, tem sido a identificação do real beneficiário do processo:

as empresas ou os consumidores. Efetivamente, ao nível operacional, a convergência tem trazido mudanças avassaladoras aos *media* (Deuze, 2004; Pavlik, 2004). A criação de sinergias nos meios de produção é um conceito central nos objetivos das empresas que apostam na convergência (Deuze, 2004; Erdal, 2009). Mas, frequentemente acaba por ser um processo ligado às políticas de redução de pessoal (Deuze, 2004). O que se passou no caso português não é diferente do que acontece noutros países (como mostra o estudo de Erdal [2009]), independentemente de se tratar de um operador público ou não. Existe uma natural resistência a estes processos. Sobretudo, porque existe uma perceção real de que: por um lado, os trabalhadores precisam de formação e de compensações adequadas às novas funções; por outro, a concentração afronta a pluralidade e a segurança no trabalho (Huang et al., 2006: 84). No caso português, passou algum tempo até que a mera coabitação de pessoas e meios cedesse lugar à verdadeira cooperação, que era o objetivo inicial.

a. Estratégias cruzadas na superação do modelo de fluxo singular

No processo de migração, nem sempre há, como refere Aslama, criação de conteúdos específicos para os novos *media* (2008). O desenvolvimento do Digital Audio Broadcasting (DAB), em Portugal, foi disso um bom exemplo, uma vez que não foram criados novos serviços. Existia apenas um princípio de *simulcast*, com a retransmissão das estações de rádio já existentes em FM, o que provocou um claro atrito no desenvolvimento do processo e, eventualmente, levou ao seu encerramento.

A estratégia de desenvolvimento do SP tem passado muito pelo conceito Create Once, Publish Everywhere (COPE), uma expressão que traduz o reposicionamento multiplataforma do fluxo de produção dos *media* (Looms, 2006). Um mesmo produto, transmite-se no máximo de plataformas possível e fica disponível para consulta futura. Esta estratégia está relacionada com uma alteração na cadeia de valor dos meios: os serviços *on-demand* e de arquivo estão a ter uma importância crescente no processo (Tambini, 2006).

Mas a disponibilização em várias plataformas e em vários momentos, embora claramente valorizável na lógica do SP, está entalada por pressões antagónicas: por um lado, o SP tem de fazer lucro, por outro, deve promover o acesso livre (Tambini, 2006). E um dos grandes obstáculos que se levantam, quer no processo de COPE, quer no processo de disponibilização de conteúdos *online*, é a gestão das licenças e dos direitos sobre os conteúdos que, em muitos casos, não permitem reutilizações fora dos meios tradicionais de difusão (Tambini, 2006). O desenlace deste processo não é, ainda, evidente. Como explica Tambini, o SP deve fornecer conteúdos atuais e de qualidade e, para responder às preferências do público, deve flexibilizar a forma como os conteúdos podem ser acedidos, permitindo o armazenamento local. No entanto, a posição dos criadores pode ser difícil de compatibilizar (2006).

Porém, a distribuição *cross media*, não é a concretização acabada das possibilidades digitais. O SP terá de adotar, também, uma produção de formatos *cross-media*. É a diferença entre distribuir um mesmo formato por várias plataformas e ter um produto planeado de base, resultante das várias sinergias (Looms, 2006:113). Uma vez mais, cita-se a resposta da BBC à convergência e à multiplicação de plataformas. Neste caso, através da criação de conteúdos com uma lógica transmédia de raiz (Perryman, 2008). O ponto de partida e a imagem de marca da estação no novo conceito de *transmedia storytelling* foi a série Doctor Who que, desde os anos 60, já tinha um historial de diversidade de suportes (revista, livro, televisão, rádio e disco), embora sem qualquer entrosamento entre si, como explica (Perryman, 2008). No início da década passada, o site da BBC dedicado aos seus programas de culto lançou alguns episódios feitos apenas para a *web*. O conceito de *webcast* da série amadureceu, abandonando a simples adaptação de histórias, e passou a basear-se em guiões especificamente criados, com animações mais desenvolvidas. Em meados da década, havia já uma articulação entre vários produtos e entre as pessoas que estavam por detrás deles: séries televisivas e *online*, fotografias, ambientes de trabalho para computadores, toques para telemóveis, conteúdos áudio, conteúdos específicos

online como entrevistas ou documentários, *podcasts*²⁴ e jogos. Mais tarde surgiram os chamados *mobisodes*, como eram chamados os mini-episódios para plataformas móveis, que completavam e chamavam a atenção para os conteúdos televisivos, mas cujo sucesso foi escasso fora da internet (Perryman, 2008). O produto mais interessante na implementação desta filosofia foi uma aventura televisiva não-linear acessível através da BBC interativa (Perryman, 2008). O que a experiência Doctor Who e a estratégia inovadora da BBC mostram é a importância de interligar conteúdos e formatos que, em vez de simplesmente se replicarem, possam acrescentar valor uns aos outros, incentivando à migração entre plataformas, à participação e ao desenvolvimento de uma fidelidade para com a marca, sem nunca excluírem os espectadores que privilegiam uma atitude mais passiva (Perryman, 2008).

4. Limitações à atividade do serviço público no século XXI

Temos, pois, em ascensão um novo modelo de SPRT, como resposta às novas demandas sociais e tecnológicas. Concluindo o que foi exposto, particularmente nos capítulos II.1, II.2 e II.3, debruçemo-nos sobre a atualização das tradicionais justificações para a existência do SPRT e sobre a forma como a sua legitimação, enquanto MSP, tem sido questionada. Historicamente, como já referimos, o SPRT é justificado com a insuficiência ou falha do mercado. Mas há outras formas de entender a sua importância. Genericamente, o posicionamento do SP pode basear-se em dois modelos, aos quais podemos ainda acrescentar uma terceira

24) O termo "podcast" nasce em 2004, pela mão de um jornalista inglês que tentava dar um nome à crescente quantidade de conteúdos de áudio em formato MP3 que podiam ser descarregados da Internet e ouvidos em leitores portáteis (Berry, 2006). Trata-se de um conceito disruptivo (Berry, 2006), uma vez que tem uma natureza convergente e altera os paradigmas de produção, distribuição e consumo. Ao resultar da convergência de ferramentas e suportes que já estavam ao alcance de qualquer pessoa, o *podcast* surgiu como uma forma barata e libertária de qualquer um poder criar e distribuir conteúdos, ou simplesmente, de recebê-los sem esforço (Berry, 2006). Foi devido a esse carácter simples e acessível, que o *podcast* foi apropriado por outras instâncias que não a rádio. O seu valor para entidades ligadas à educação ou à divulgação tem-se revelado particularmente interessante (Berry, 2006).

via: o modelo que assenta na insuficiência do mercado (Prosser, 2005; Davies, 1999; Collins et al., 2001); o modelo cultural (Prosser, 2005; Born e Prosser, 2001); e o modelo que assenta na prioridade ao SP (Raboy, 1997).

A insuficiência do mercado pode existir em vários sectores, mas o sector dos *media* é, claramente, mais sujeito a este mecanismo (Collins et al., 2001), dadas as suas condições específicas. O *market failure model*, que sustentou a manutenção dos serviços públicos na Europa após a liberalização²⁵, assenta em vários pressupostos: a especificidade do sector dos *media*, cujos efeitos sociais positivos são desejáveis; a forma como são distribuídos os bens que originam esses mesmos efeitos (Ward, 2006: 54); a assunção de que os consumidores não estão, à partida, completamente informados; e a existência de uma economia de escala no sector, que resulta numa concentração de produtores (Davies, 1999). Neste contexto, a difusão é considerada um bem público, devido às suas características de não-exclusão (mesmo não pagando é possível ouvir rádio) e de não-rivalidade (o acesso de um ouvinte não retira qualidade ao consumo do outro) (Brunner, 1998; Ward, 2006). E a atuação do Estado perante um *merit good* é, tradicionalmente, interventiva. No campo dos *media*, isso acontece porque há um problema de valor associado à natureza da radiodifusão enquanto bem público. É que o seu valor equivale à soma do valor que lhe é atribuído pelo público e pelos anunciantes. Porém, os operadores só recebem a parte deste valor que corresponde aos anunciantes, pelo que, dificilmente avançarão com conteúdos cujo custo seja superior a essas receitas (Berry e Waldfogel, 1999). Isso resulta numa provisão deficiente do mercado. E a variedade, como explicam os autores, é importante para os ouvintes ou telespectadores: o mercado deve proporcionar, independentemente do seu tamanho²⁶, variedade de programas (Berry e Waldfogel, 1999). Então, perante a transmissão de conteúdos populares pelos *media* privados, o fornecimento de conteúdos educativos, informativos ou

25) Cf. Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting (2001/C 320/04). *Official Journal of the European Communities*, 15 de novembro de 2001, alínea 2.

26) Note-se que não há provas de que os mercados mais pequenos sejam deficientemente providos de oferta. Halcoussis e Lowenberg (2003) defendem que a falta de diversidade existente em mercados de dimensão reduzida é intrínseca, uma vez que reflete os reais gostos maioritários do auditório e não representa, necessariamente, uma insuficiência de mercado.

de entretenimento de qualidade é altamente desejável e deve ser garantido pelos *media* públicos (Trappel et al., 2011).

A lógica da intervenção estatal em caso de insuficiência do mercado advém de um conceito oriundo da economia, chamado “eficiência alocativa”, segundo o qual os meios estão alocados à produção do bem, e há uma correspondência entre o seu custo de produção e o benefício que deles resulta para a sociedade (Hoskins, McFadyen e Finn, 2004: 288). É neste sentido que o Estado intervém.

Desde o início, a principal base para a argumentação da insuficiência do mercado foi a escassez do espectro radioelétrico. Porém, a evolução recente do mercado e a diversificação da oferta têm colocado em causa a validade desta fundacional razão para a existência do SP.

O espectro radioelétrico é um bem natural finito. Está dividido em bandas e sub-bandas, cada uma das quais com determinadas características de propagação e de transporte de informação (Lafin e Dajka, 2007). Embora, em teoria, qualquer serviço possa funcionar em qualquer parte do espectro, as diferentes características das frequências tornam certas bandas mais adequadas a diferentes fins (Lafin e Dajka, 2007). Por exemplo, maiores larguras de banda (como as necessárias à televisão) usam UHF (Ultra High Frequency), ao passo que as rádios internacionais usam as ondas com grande alcance geográfico das HF (High Frequency). As convenções internacionais de gestão do espectro servem, precisamente, para distribuir o espaço, uma vez que cada tipo de serviço ocupa um espaço definido no espectro. Entretanto, com a digitalização e o desenvolvimento dos modos de compressão, o sinal passou a conter muito mais informação do que anteriormente. E assim, no espaço anteriormente ocupado por uma única televisão analógica, cabe agora um *multiplexer* que pode transmitir, no mesmo sinal, vários canais de televisão (Lafin e Dajka, 2007). A digitalização veio, pois, libertar espaço no espectro radioelétrico. No entanto, a quantidade de serviços, entretanto, desenvolvidos, requer que a regulação seja firme, para que se evite o caos (Lafin e Dajka, 2007). Sobretudo, porque existe um espaço particularmente concorrido, denominado *sweetspot* (Lafin e Dajka, 2007), como pode ser visto no quadro seguinte.

De facto, o problema da gestão do espectro radioelétrico é hoje bem diferente. Mas a disponibilidade de frequências e a multiplicação de canais não resolveu o problema da insuficiência do mercado, nem tornou dispensável a existência do SP.

O SPRT pode, no entanto, ser concebido com base numa lógica diferente da resposta a falhas do mercado. O modelo que Prosser (2005) chama de cultural assenta em três elementos: cidadania, universalidade e igualdade. O que o distingue do modelo anterior é o facto de ele não estar a jusante do mercado, e de, proativamente, não se limitar a preencher as falhas. Ou seja:

“What is important about this cultural model is, firstly, unlike the market failure model it does not take consumer preferences as given and simply fill in gaps in meeting them. Rather it sees broadcasting as a means of developing and shaping those preferences and assisting self-development (...). Secondly, rather than simply filling gaps in the market, new services may be justified as bringing new types of audience to the cultural mix provided by the range of public service offerings” (Prosser, 2005: 211).

Neste sentido, se o papel do SP resultar da insuficiência do mercado, ele vai ser operacionalizado a partir de uma perspetiva economicista limitadora, ao invés de uma missão mais ampla, que resulta da prioridade cultural (Born e Prosser, 2001).

Nunca se deve perder de vista que a influência social do SPRT vai além das pessoas que o vêem. O SP deve ajudar a formar a capacidade dos cidadãos poderem vir a ser livres na sua escolha. A própria posição da UNESCO vai neste sentido, ao não sustentar o SP apenas na insuficiência do mercado, mas, igualmente, em princípios educativos e formativos (Banerjee e Seneviratne, 2005).

Embora possa parecer incongruente, uma perspetiva maioritariamente cultural sobre o papel do SP concebe a sua missão a partir de dentro e, ao mesmo tempo, de fora do mercado (Lealand et al., 2003). O SPRT está fora do mercado porque a sua missão é formar os cidadãos: dar-lhes possibilidades de escolha informada. E está dentro do mercado porque a sua existência ajuda a estabelecer padrões nos privados (Lealand et al., 2003). Contamina a própria qualidade existente no

mercado (Padovani e Tracey, 2003). Ou seja, parafraseando Jakubowicz (2006), a BBC é o que dita a diferença entre a Fox e a Sky²⁷.

É por isto que, uma vez mais, voltamos à incapacidade de o mercado satisfazer completamente as necessidades de todos os cidadãos, para descrever um terceiro modelo de SPRT. Raboy, um dos grandes defensores do SP, num artigo prévio à explosão multiplataforma acrescentava a estes dois modelos uma inversão das premissas habituais. Exatamente o oposto do chamado modelo do mosteiro, que encara o SP como um conceito direcionado para minorias, meramente destinado a preencher lacunas do mercado e afastado de qualquer lucro (Jakubowicz, 2003). Este terceiro modelo sustenta-se no facto de a difusão com fins públicos se destinar a todos, ao contrário da difusão com fins comerciais, que se destina à maior audiência possível. Assim, a transmissão de rádio e televisão deveria ser conceptualizada enquanto serviço público. E, dessa forma, os operadores privados deveriam preencher o espaço que os operadores públicos não desenvolvessem (Raboy, 1997).

27) Cf. Diapositivos da apresentação de Jakubowicz no RIPE 2006.

Capítulo 4

Considerações finais: a relevância do serviço público no século XXI

Sistematizando, a crise do SP herdeiro da tradição europeia traduz-se, atualmente, na incerteza perante a forma como se vai definir a abrangência da sua missão (complementar ao mercado ou compreensiva); a escolha do modelo de organização (que pode ir da clássica estrutura centralizada à distribuição da missão por outros operadores); e o tipo de financiamento (taxa, publicidade, auxílio estatal ou novas formas de receita) (d’Haenens, Sousa e Hultén, 2011: 189). Já se percebeu que não é claro como o SP ultrapassará estes obstáculos. E as respostas à problemática decorrente do alargamento da sua missão numa era de vanguarda tecnológica só reforçam essa incerteza.

Hoje, é claro que o SPRT perdeu a supremacia com que, durante décadas, viveu no sector audiovisual europeu. Apesar disso, na viragem do milénio, a expressão adequada para o descrever era resiliência. Falava-se numa oposição resiliente aos operadores comerciais, o que, no sector televisivo - que é o mais relevante em termos económicos, se traduzia numa posição muito relevante ao nível das audiências¹.

Mas o conceito de SP tornou-se, em alguns contextos, sinónimo de uma posição retrógrada, resultante de um conceito calcificado no tempo (Holland, 2003). Teimosamente, persiste na sociedade uma imagem de ineficácia, apesar das profundas transformações que os operadores vão operando por toda a Europa e, particularmente, em Portugal. No mercado, vários dos motivos que justificaram a criação do SP em regime de monopólio são agora anunciados como desajustados. Os argumentos que o justificaram depois da liberalização

1) Cf. Euro-Mei General Assembly, Brussels, 23-24 June 2001.

também são alvo fácil, na era da proliferação dos *prosumers* e dos canais de nicho. De facto, a pergunta sobre a pertinência do SP não é meramente retórica. Em tempo de crise, os dinheiros públicos parecem ter melhor aplicação noutros lados. E quando é preciso emagrecer os gastos do Estado, as potencialidades de satisfação social pelo mercado ganham um outro apelo.

A palavra que mais tem preocupado o SP é “relevância”. Como poderá o SP manter-se relevante socialmente? Fazendo eco das palavras do antigo diretor da BBC, Huw Wheldon, o serviço público terá de continuar a sua tarefa: “focus on making the good popular as well as making the popular good” (Tambini 2004: 58). E para o fazer, terá de se adaptar e de se aproximar das pessoas. Esse é o passo decisivo na solidificação de uma imagem de marca diferenciada que lhe vai permitir ter uma penetração suficiente para se manter relevante. Uma relevância multiplataforma. Ou seja, é necessária uma superação do posicionamento tradicionalmente associado à difusão² (Ariño e Ahlert, 2004). O problema é que a forma como pensamos nos modelos de SPRT é - ela própria - tantas vezes anacrónica. Isto porque, embora os operadores sejam digitais, uma parte considerável dos cidadãos ainda é analógica (Ariño e Ahlert, 2004:398). O próprio vocabulário associado à prestação do SP está limitado por conceitos que podem vedar a sua expansão, como é o caso de “grande público”. De qualquer forma, é preciso contribuir para que a sociedade supere a sua visão tradicional do SP, enquanto instituição exclusivamente regida pelo tríptico Reithiano, presa a um público nuclear e avessa a mudanças (Bardoel e D’Haenens, 2008). Para que isso aconteça é precisa uma evolução de um modelo baseado na difusão e no distanciamento, para um outro baseado na interação, na co-produção de conteúdos pela sociedade e na proximidade com os cidadãos.

Regressando à pergunta e completando-a: Como irá o SPRT manter-se relevante socialmente, perante a imensidão da oferta?

Para começar a responder a isto, gostaria de convocar uma pergunta que há muito tempo ressalta das discussões acerca do SPRT, e que interessa - não pela resposta a que invariavelmente nunca conduz, mas sim pela demonstração de

2) Esta é, igualmente, a posição defendida pelo Conselho da Europa, pelo EURO-MEI (European region of UNI-MEI, the media, entertainment and arts sector of Union Network International) ou pela EBU.

uma mudança fulcral neste processo. O SP deve ou não dar aos cidadãos o que eles querem ver? Ou será que eles vêm o que o SPRT considerar que é melhor para eles? A resposta a estas perguntas não existe de forma absoluta. Mas esta retórica em torno do grau de paternalismo das emissões e do baixo nível cultural da massa faz parte do constante jogo de questionamento do papel do SP. Nos últimos anos, as dimensões técnica e cultural, através da multiplicação de canais e do pós-modernismo, trouxeram consigo a diluição desse paternalismo do SP. Essa é já uma visão ultrapassada. Mas a grande diferença é que agora o público já não está preso às estratégias de *hammocking*³ dos operadores públicos, que a seguir à novela da noite podiam colocar um documentário. O espectador não está sujeito, porque pode escolher. E decide, assim, o que é bom para si. Escolhe o conteúdo e escolhe a plataforma. Nada obriga os cidadãos a escolher o serviço público a não ser a sua qualidade e a sua diferença.

Todos sabemos que, apesar de os *media* ocuparem um lugar central na conceção democrática da sociedade, a sua evolução recente não tem sido no sentido de tornar os cidadãos mais conscientes e críticos dos problemas que os rodeiam (Blumler e Gurevitch, 1995). Existe um desengajamento das pessoas em relação à política que, não raras vezes, é atribuído aos próprios *media* (Coleman, 2004). O contexto mediático dos últimos anos é caracterizado pelo que se apelidou de *dumbing down*⁴ (Tracey, 1998), o que resulta, em grande parte, da crescente competitividade (Bourdieu, 1998). E tanto o abaixamento qualitativo generalizado (Juneau, 1995), como a crescente comercialização editorial não têm sido invertidos pelo aumento da oferta e de plataformas (Nissen, 2006; Raboy, 2003), apesar das expectativas iniciais.

Com a revolução digital, as esperanças colocadas na internet foram grandes. Porém, o desenvolvimento do meio não foi acompanhado de uma regulamentação sólida, ao contrário do que aconteceu noutros casos (Trappel, 2008). A verdade é que o aumento da diversidade foi fraco em relação às expectativas (Hoffman-

3) Técnica que consiste em colocar um programa de serviço público entre dois conteúdos com grande audiência.

4) Sobre as principais argumentações em torno desta tendência no jornalismo cf. Ursell (2001).

Riem, 1997) e a concentração intensificou-se⁵ (Croteau e Hoynes, 1997). É evidente que, mesmo aí, existe um sub-fornecimento de certos conteúdos (Ariño e Ahlert, 2004; Foster, Egan e Simon, 2004).

Hoje, é razoavelmente aceite que uma maior oferta ou uma mudança tecnológica não têm necessariamente bons resultados culturais, cívicos ou mesmo qualitativos. O efeito de Hotelling, descrito há quase cem anos, já explicava que muitos produtores não resultavam numa multiplicidade de produtos (Hotelling, 1929). Mas, apesar desse aviso quase centenário, o determinismo tecnológico disseminou a ideia de que a digitalização resultaria num maior envolvimento democrático dos cidadãos e numa possibilidade de elevação cultural. O engodo desta perspetiva é o de que a simples evolução tecnológica é suficiente, o que não é verdade. O uso social não é implícito à tecnologia, pelo que o desenvolvimento tecnológico não traz miraculosamente o empoderamento informativo e democrático. Isso só acontece se houver um investimento na literacia. Alguns autores consideram mesmo que o futuro só potenciará este processo. É o caso de Tracey, que advoga que o desenvolvimento das novas plataformas apenas irá acentuar a degradação cultural (1998). É, também, o que admite Hodgson, quando afirma que há um certo pânico cultural na ideia de que, no mercado global de múltiplas plataformas o gosto das massas continuará a ser prevalente (2008:46). Toda esta envolvência de desligamento e superficialidade não pode ser escamoteada (Coleman, 2004). É por isso que o SP, enquanto investimento para além dos valores do mercado, continua a encontrar justificação.

O mercado é incapaz de produzir suficientes conteúdos capazes de alargar os horizontes dos cidadãos, tal como não será capaz de inovar e, portanto, arriscar economicamente (Ala-Fossi, 2005; Hargreaves Heap, 2005). Não é que os operadores privados não possam adotar formatos ligados ao SP (o que, aliás, fazem). Mas, qualquer operador privado tem um único fim: o lucro. Tudo é instrumental, nesse objetivo: “communicating for money reduces the ends of communication to the status of means; any ‘message purpose’ becomes subordinate to the ‘money purpose’” (Rothenbuhler, 1996: 132).

5) Em 2007, só as dez companhias com maior presença online chegavam a 90% dos utilizadores mundiais (EBU, 2007).

Como é sabido, quando a publicidade sustenta o mercado, os únicos gostos que são satisfeitos são os que coincidem com os dos anunciantes. É por isso que os operadores públicos podem continuar a ser relevantes, para impedir que sejam questões de escala a moldar a oferta mediática e a aumentar fossos sociais no consumo cultural. Efetivamente, o *output* de conteúdos com o objetivo de maximizar o lucro comercial pode empurrar a informação para fora do *prime-time* ou diminuir a sua frequência. E em causa está o abaixamento das possibilidades de exercício de uma cidadania informada (Curran, 2008; Curran et al., 2009). Porque o que está na base destas obrigações é o enaltecimento do cidadão em detrimento do consumidor (Raboy, 1997) – esse sim, facilmente satisfeito pela lei de mercado. Aí se situa a grande relevância dos meios audiovisuais para a democracia, através do seu papel na esfera pública. A manutenção dessa esfera pública, desse espaço de discussão e contacto com a política que está na base da democracia, é um argumento indissociável da existência dos *media* de SP (Ariño e Ahlert, 2004; Syvertsen, 2003). De facto, o conceito de sociedade do conhecimento, que está na base do desenvolvimento recente dos países ocidentais, está intimamente relacionado com o conceito de esfera pública neste seu modelo deliberativo ou *habermasiano* (Thomass, 2003). As questões do acesso, da integração e da coesão sociais, da participação e da transparência são bases comuns a ambos (Thomass, 2003), pelo que a transposição destes princípios para a sociedade está obviamente ligada ao papel do SP.

Concluindo, não há dúvidas de que a tradicional insuficiência do mercado continuará a existir (Collins et al., 2001; Davies, 1999; Ward, 2006). E o papel do SP enquanto contrapeso ou corretor de mercado num ambiente tendencialmente comercial e de oligopólio é essencial - o que aliás, tem sido enfatizado por diversos autores (Harrison e Wessels, 2005; Jakubowicz, 2010; Steemers, 1999; 2003; Søndergaard, 1996; Smudits, 1997; Raboy, 1997; Trappel, 2008). Os *media* públicos encontram, pois, razões para continuar a existir, enquanto o mercado demonstrar que precisa desse equilíbrio: ao nível da concentração empresarial, da prestação do serviço, da qualidade dos conteúdos, do cumprimento de obrigações particulares (Davies, 1999) e da diversidade dos produtos disponibilizados (Nissen, 2006; Ward, 2006).

Na internet, o SP pode ganhar uma renovada importância como contrapeso e como marca de confiança, num mercado fraturado, e perante os novos *gatekeepers* (Nissen, 2006) como a Google ou o iTunes (EBU, 2007; Mendel, 2011). Esta é, sem dúvida, uma nova fase na vida do SP. Depois do modelo paternalista e da evolução para um modelo emancipatório e democratizante, é a vez de um modelo baseado numa nova parceria com a sociedade. E é nesse no fortalecimento dessa relação que se joga o futuro dos *media* de serviço público.

Referências Bibliográficas

AA.VV. 1996. Le Service Public en Crise (1) Questions en Débat. *Sciences de la Société*. Octobre 1996. Toulouse: Presses Universitaires du Mirail.

ACHILLE, Y., B. MIÈGE. 1994. The Limits to the Adaptation Strategies of European Public Service Television. *Media, Culture and Society*. 16 (1), pp. 31-46.

ALA-FOSSI, M. 2005. Culture and Quality in Broadcast Media. In: G.F. LOWE, P. JAUERT, eds. *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg: Nordicom. pp. 37-57.

ALA-FOSSI, M., S. LAX, B. O'NEILL, P. JAUERT, H. SHAW. 2008. The Future of Radio is Still Digital - But Which One? Expert Perspectives and Future Scenarios for Radio Media in 2015. *Journal of Radio & Audio Media*. 15 (1), pp. 4-25.

ALLISON, J. W. F. 1996. *A Continental Distinction in Common Law – A Historical and Comparative Perspective on English Public Law*. Oxford: Oxford University Press

ALM, A., LOWE, G. F. 2003. Outsourcing Core Competencies? In: G. F. LOWE, T. HUIJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp 223-235.

ARMSTRONG, M. 2005. Public Service Broadcasting. *Fiscal Studies*. 26 (3), pp. 281-299.

[Os Media de Serviço Público, pp. 149 - 192]

- ATKINSON, D. 1997. Public Service Television in the Age of Competition. *In: D. ATKINSON, M. RABOY, ed. Public Service Broadcasting: The Challenges of the Twenty-first Century*. Paris: Unesco Publishing, pp. 19-73.
- AUBRY, P. 2010. Switzerland: Reception Charges also Apply to Households with ADSL Connection or Clock Radio. *In: S. Nikoltchev, ed. Iris Plus 2010-4. Public Service for Media: Money for Content*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp. 37-38.
- AVERY, R.K. 2005. Public Service Broadcasting: Comparing the United States and European Experience. *In: G.F. LOWE, P. JAUERT, eds. Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg: Nordicom, pp. 199-209.
- BAER, W. 2010. Future Directions for US Public Service Media. *In: P. IOSIFIDIS, ed. Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 258-272.
- BAISNÉE, O. 2007. The European Public Sphere Does Not Exist (at Least it's Worth Wondering...). *European journal of communication*. 22 (4), pp. 493-503.
- BANERJEE, I. e K. SENEVIRATNE. 2005. *Public Service Broadcasting: A Best Practices Sourcebook*. Paris: UNESCO.
- BARDOEL, J., L. D'HAENENS. 2004. Media Meet the Citizen
Beyond Market Mechanisms and Government Regulations. *European Journal of Communication*. 19 (2), pp. 165-194.

- BARDOEL, J., L. D'HAENENS, A. PEETERS. 2005. Defining Distinctiveness: In Search of Public Broadcasting Performance and Quality Criteria. In: G.F. LOWE, P. JAUERT, eds. *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg: Nordicom, pp. 57-79.
- BARDOEL, J., L. D'HAENENS. 2008a. Public Service Broadcasting in Converging Media Modalities Practices and Reflections from the Netherlands. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*. 14 (3), pp. 351–360.
- BARDOEL, J., L. D'HAENENS. 2008b. Reinventing Public Service Broadcasting in Europe: Prospects, Promises and Problems. *Media, Culture & Society*. 30 (3), pp. 337-355.
- BARNETT, S. 2004. Which End of the Telescope? From Market Failure to Cultural Value. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 34-45.
- BARWISE, P. 2004. What Are the Real Threats to Public Service Broadcasting? In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 16-34.
- BAUDRILLARD, J. 1995. *A Sociedade do Consumo*. Lisboa: Edições 70.
- BBC. 2004. Building public value: Renewing the BBC for a digital world [online]. BBC [Acedido em 02/05/2011]. Disponível em downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf.
- BERGG, D. 2004. Taking a Horse to Water? Delivering Public Service Broadcasting in a Digital Universe. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 5-15.

- BERRY, R. 2006. Will iPod Kill the Radio Star? Profiling Podcasting as Radio. *Convergence*. 12 (2), pp. 143-162.
- BERRY, T., J. WALDFOGEL. 1999. Public Radio in the United States: Does it Correct Market Failure or Cannibalize Commercial Stations? *Journal of Public Economics*. 71, pp. 189–211.
- BEZERRA, H. 2008. As Transformações da Noção de Serviço Público na União Européia: o Serviço de Interesse Geral do Tratado de Lisboa. *Direito Estado e Sociedade* [online]. 32 (jul.), [Acedido em 20/08/2011], pp. 104-133. Disponível em: <http://br.vlex.com/vid/europeia-interesse-geral-tratado-lisboa-80157398>.
- BILTEREYST, D. 2004. Public Service Broadcasting, Popular Entertainment and the Construction of Trust. *European Journal of Cultural Studies*. 7 (3), pp. 341-362.
- BLUMLER, J. G. e M. GUREVITCH. 1995. *The Crisis of Public Communication*. London: Routledge.
- BORN, G. 2003. Strategy, Positioning and Projection in Digital Television: Channel Four and the Commercialization of Public Service Broadcasting in the UK. *Media, Culture and Society*. 25, pp. 773-799.
- BORN, G. 2005. *Uncertain Vision: Birt, Dyke and the Reinvention of BBC*. London: Vintage.
- BORN, G., T. PROSSER. 2001. Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations. *The Modern Law Review*. 64 (5), pp. 657-687.
- BOURDIEU, P. 1998. *On Television and Journalism*. London: Pluto Press.

- BRACKEN M., A. BALFOUR. 2004. Public Service Interactivity and the BBC. In: J.COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 100-115.
- BRANTS, K. 2003. Auditing Public Broadcasting Performance: its Theory and Practice. *Javnost/The Public*. 10 (3), pp 5-10.
- BRECHT, B. 2005. Teoria da Rádio. In: E. MEDITSH, ed. *Teorias do Rádio: textos e contextos, volume I*. Florianópolis: Editora Insular, pp. 35-45.
- BRIGGS, A. 1985. *The BBC: A Short Story of the First Fifty Years*. Oxford: Oxford University Press.
- BRON, C. M. 2010. Financing and Supervision of Public Service Broadcasting: European Legislation and Current National Developments Concerning Financial and Content-Related Supervision. In: S. Nikoltchev, ed. 2010. Iris Plus 2010-4. *Public Service for Media: Money for Content*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp. 7-25.
- BROWN, L. N., BELL, J. S. 1998. *French Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press.
- BRUNNER, E. J. 1998. Free riders or easy riders?: An Examination of the Voluntary Provision of Public Radio. *Public Choice*. 97, pp. 587-604.
- BUCKLEY, S. 2000. Radio's New Horizons: Democracy and Popular Communication in the Digital Age. *International Journal of Cultural Studies*. 3 (2), pp. 180-187.
- BURGELMAN, J. C. 1986. The Future of Public Service Broadcasting: A Case for Study for a 'New' Communications Policy". *European Journal of Communication*. 1, pp. 173-201.

- BURGELMAN, J. C. 2000. Regulating Access in the Information Society: The Need for Rethinking Public and Universal Service. *New Media & Society*. 2 (1), pp 51-66.
- BUSTAMANTE, E. 2004. Cultural Industries in the Digital Age: Some Provisional Conclusions. *Media, Culture & Society*. 26 (6), pp. 803-820.
- BUSTAMANTE, E. 2005. Radiotelevisión Española: Oportunidad Para Un Auténtico Servicio Público. *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*. Diciembre (92), pp. 30-37.
- CAFFAREL, C., M. GARCIA DE CASTRO. 2006. Editorial Autonomy and Public Control – the Debate over Reform. In: C. NISSEN, ed. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 135-146.
- CALLANAN, R. 2004. The changing Role of Broadcasters within Digital Communications Networks. *Convergence*. 10 (3), pp. 28-38.
- CARVALHO, A. A. 2002. *Valerá a Pena Desmenti-los?* Coimbra: Minerva Coimbra.
- CARVALHO, A. A. 2009. *A RTP e o Serviço Público de Televisão*. Coimbra: Almedina.
- CASTELLS, M. 2001. *A Galáxia Internet: Reflexões Sobre a Internet, Negócios e a Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CASTELLS, M., M. FERNÁNDEZ-ARDÈVOL, J. L. QIU, A. SEY. 2006. *Mobile Communication and Society: a Global Perspective*. Massachusetts: MIT Press.

- CASTENDIK, O., E. J. DOMMERING e A. SCHEUER. 2008. *European Media Law*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- CEBRIÁN HERREROS, M. 2001. *La Radio en la Convergencia Multimedia*. Barcelona: Gedisa.
- CHEVALLIER, J. 2010. *Le service public (8ème ed.)*. Paris: Presses Universitaires de France
- COCKBORNE, J. E. 2004. Public Service Broadcasting in an Enlarging Europe: Contributing to European Policy Objectives. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 setembro 2004, Amsterdam*, pp. 81-88.
- COLEMAN, S. 2004. From Service to Commons: Re-inventing a Space For Public Communication. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPP, pp. 89-99.
- COLLINS, R. 2004. Public Service Broadcasting: Too Much of a Good Thing? In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 131-151.
- COLLINS, R., A. FINN, S. McFADYEN, C. HOSKINS. 2001. Public Service Broadcasting Beyond 2000: Is There a Future for Public Service Broadcasting? *Canadian Journal of Communication*. 26 (1), pp. 3-15.
- COMRIE, M., S. FOUNTAINE. 2005. Retrieving Public Service Broadcasting: Treading a Fine Line at TVNZ. *Media, Culture & Society*. 27 (1), pp. 101-118.

- COMRIE, M., S. FOUNTAINE. 2006. Back to the Future in New Zealand: Can a 'Third Way' Compromise Reinvigorate public Service Broadcasting?. In: C.NISSEN, ed. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 147-162.
- COPPENS, T. 2005. Fine-tuned or Out-of-key? Critical Reflections on Frameworks for Assessing PSB Performance. In: G. F. LOWE, P. JAUERT, eds. *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting Ripe@2005*. Göteborg: Nordicom, pp. 79-100.
- COPPENS, T., F. SAEYS. 2005. Enforcing performance: New Approaches to Govern Public Service Broadcasting. *Media, Culture & Society*. 28 (2), pp. 261-284.
- CORAIL, J. L. 1954. *La Crise de La Notion Juridique de Service Public en droit administratif français*. Paris: LGDJ.
- CORNER, J., P. SCHLESINGER, R. SILVERSTONE. 1998. Editor's Introduction. In: J. CORNER, P. SCHLESINGER, R. SILVERSTONE, eds. *International Media Research*. London: Routledge, pp 1-17.
- COWLING, J. 2004. From Princes to Paupers : the Future for Advertising Funded Public Service Television Broadcasting. In: J.COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 61-74.
- COYLE, D., C. WOOLARD. 2010. Public Value in Practice: Restoring the Ethos of Public Service [online]. [Acedido em 20/08/2011]. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/regulatory_framework/pvt/public_value_practice.pdf

- CRAWLEY, W. 1999. Public Service Broadcasting in the New Media Order. *Media Proliferation; How Can Broadcasters Best Serve the Public Interest? 19-21 April 1999, New Dehli.*
- CROOKES, P., P. VITTET-PHILIPPE. 1986. *Local Radio and Regional Development in Europe.* Manchester: European Institute for the Media.
- CROTEAU, D., W. HOYNES. 1997. *Media/Society: Industries, Images and Audiences.* Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- CURRAN, J. 2008. Media Diversity and Democracy. In: T. GARDAM, A. L. LEVY, eds. *The Price of Plurality : Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age.* Oxford : Reuters Institute for the Study of Journalism, pp. 103-109.
- CURRAN, J., S. IYENGAR, A. B. LUND, I SALOVAARA-MORING. 2009. Media System, Public Knowledge and Democracy : A Comparative Study. *European Journal of Communication.* 24 (1), pp. 5-26.
- D'HAENENS, L., H. SOUSA, O. HULTÉN. 2011. From Public Service Broadcasting to Public Service Media. In: J. TRAPPEL, A. M. WERNER, D. LEEN, S. JEANETTE, T. BARBARA, ed. *Media in Europe Today.* Bristol: Intellect, pp. 187-218.
- DAVIES, G. 1999. *The Future Funding of the BBC. Report of the Independent Review Panel* [online]. Department for Culture, Media and Sport. [Acedido em 28/09/2010]. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/bbc_funding_review/reviewco.pdf.
- DEPYPERE, S., J. BROCHE, N. TIGCHELAAR. 2004. State aid and Broadcasting: State of Play. *EU Competition Policy Newsletter.* Spring 2004 (1), pp. 71-73.

- DEPYPERE, S., N. TIGCHELAAR. 2004. The Commission's State Aid Policy on Activities of Public Service Broadcasters in Neighbouring Markets. *EU Competition Policy Newsletter*. Summer 2004 (2), pp. 19-22.
- DEUZE, M. 2004. What is Multimedia Journalism? *Journalism Studies*. 5 (2), pp. 139-152.
- DIAS, P., J. G. WESTERHOF. 2006. State Aid in the Broadcasting Sector : Two Decisions Regarding Ad Hoc Aid to Public Service Broadcasters in Portugal and the Netherlands. *EU Competition Policy Newsletter*, Autumn 2006 (3), pp. 86-88.
- DOGLIO, D. 1981. El Futuro de los Servicios Públicos Radiotelevisivos. *In: G. RICHERI, ed. La Televisión: Entre Servicio Público y Negócio. Estudios sobre la Transformación televisiva en Europa Occidental.* Barcelona: Gustavo Gili, pp. 148-163.
- DONDERS, K., C. PAUWELS. 2008. Does EU Policy Challenge the Digital Future of Public Service Broadcasting ? : An Analysis of the Commission's State Aid Approach to Digitization and the Public Service Remit of Public Broadcasting Organizations. *Convergence*. 14 (3), pp. 295-311.
- DUGUIT, L. 1918. *Manuel de Droit Constitutionnel (3ème ed.)*. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Ce, Éditeurs .
- DUNLEAVY, T. 2008. New Zealand television and the struggle for 'public service'. *Media, Culture & Society*. 30. pp. 795-811.
- DUNLEAVY, T. 2010. New Zealand on Air, Public Service Television and TV Drama. *In: P. IOSIFIDIS, ed. Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond.* Hampshire: Palgrave, pp. 298-310.

EBU (EUROPEAN BROADCASTING UNION). 2000. *The Funding of Public Service Broadcasting* [online]. [Acedido em 04/06/2009]. Disponível em: www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_funding_psb_tcm6-4443.pdf.

EBU (EUROPEAN BROADCASTING UNION). 2002. *Media With a Purpose: Public Service Broadcasting in the Digital Era. The Report of the Digital Strategy Group of the European Broadcasting Union* [online]. [Acedido em 04/06/2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/DSG_final_report_E_tcm6-5090.pdf.

EBU (EUROPEAN BROADCASTING UNION). 2004. *Public Radio in Europe*. Geneva, EBU.

EBU (EUROPEAN BROADCASTING UNION). 2004b. The European Broadcasting Union's Contribution. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp. 23-44.

EBU (EUROPEAN BROADCASTING UNION). 2007. *Broadcasters and the Internet: Executive Summary* [online]. [Acedido em 23/10/2009]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/Broadcasters%20and%20the%20Internet%20_Full%20report_eng_tcm6-61459.pdf.

EBU (EUROPEAN BROADCASTING UNION). 2007b. *Public Radio in Europe: Conclusions and Outlook*. [online]. [Acedido em 04/10/2010]. Disponível em: http://www.ebu.ch/CMSimages/en/Conclusions_Radio1_tcm6-52193.pdf.

EIAA (EUROPEAN INTERACTIVE ADVERTISING ASSOCIATION). 2008. *EIAA Mediascope Europe: Media Consumption Study 2008* [online]. [Acedido em 03/05/2010]. Disponível em: http://www.eiaa.net/Ftp/casestudiesppt/EIAA_Mediascope_Europe_2008_Pan-European_Executive_Summary.pdf.

- ENLI, G. S. 2008. Redefining Public Service Broadcasting: Multi-Platform Participation. In *Convergence*. 14 (1), pp. 105-120.
- ERDAL, I. J. 2009. Cross-Media (Re)Production Cultures. *Convergence*. 15 (2), pp. 215-231.
- ERIKSEN, E. O. 2005. An Emerging European Public Sphere. *European Journal of Social Theory*. 8 (3), pp. 341-363.
- EUROPEAN AUDIOVISUAL OBSERVATORY. 2003. The Financing of Public Service Broadcasting in Selected Central and Eastern European States: As Illustrated by Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland and the Slovakia. In: S. Nikoltchev, ed. *Iris Plus 2003-2. New European Rules for the Communications Sector*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp. 14-19.
- FERLIE, E., LINN, L., POLLITT, C. L., ed. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- FLITCHY, P. 2006. New Media History. In: L. A. LIEVROUW, S. LIVINGSTONE, eds. *The Handbook of New Media. Updated Student Edition*. London: Sage, pp. 187-204.
- FOSSUM, J. E., P. SCHLESINGER. 2007. The European Union and the Public Sphere: a Communicative Space in the Making?. In: J. E. FOSSUM, P. SCHLESINGER, eds. *The European Union and the public Sphere*. London: Routledge, pp. 1-20.
- FOSTER, R. 2008. Plurality and the Broadcasting Value Chain – Relevance and Risks? In: T. GARDAM, A. LEVY. *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting institutions in the Digital Age*. Oxford: Reuters Institute of Journalism, pp.25-36.

- FOSTER, R., J. EGAN, J. SIMON. 2004. Measuring Public Service Broadcasting. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 152-170.
- GARCERIES, S. 2010. *L'Élaboration d'une Notion Juridique de Service Public Industriel et Commercial*. Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Cergy-Pontoise.
- GARCIA, E. M. 1998. Public Service, Public Services, Public Functions, and Guarantees of the Rights of Citizens: Unchanging Needs in a Changed Context. In: M. FREEDLAND, S. SCIARRA, eds. *Public Services and Citizenship in European Law – Public and Labour Law Perspectives*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57-82.
- GARNHAM, G. 1979. La Cultura como Mercancía. In: G. RICHERI, 1983 ed. *La Televisión: Entre Servicio Público y Negócio. Estudios sobre la Transformación Televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 20-31.
- GARNHAM, N. 1990. *Capitalism and Communication: Global Culture and the Economics of Information*. London: Sage.
- GIDENS, A. 2007. *Europe in Global age*. Cambridge: Polity Press
- GIMMLER, A. 2001. Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet. *Philosophy & Social Criticism*. 27 (4), pp. 21-39.
- GLEVAREC, H., M. PINET. 2008. From Liberalization to Fragmentation: A Sociology of French Radio Audiences Since the 1990's and the Consequences for Cultural Industries theory. *Media, Culture & Society*. 30 (2), pp. 215-238.

GONÇALVES, P. 1999. *A Concessão de Serviços Públicos (Uma Aplicação da Técnica Concessória)*. Coimbra: Livraria Almedina.

GRAF, P. 2004. *Report of the Independent Review of BBC Online* [online]. [Acedido em 07/10/2008]. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/05_07_04_graf.pdf.

GRANDI, R. 1983. Los Criterios de Programación en los Aparatos Televisivos: el Caso de Europa. In: RICHERI, G., ed. *La Televisión: Entre Servicio Público y Negócio. Estudios sobre la Transformación televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 180-204.

GUGLIEMI, G. J. e G. KOUBI. 2007. *Droit Du Service Public*. Paris: Montchrestien.

HABERMAS, J. 1984. *Mudança Estrutural na Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HALCOUSSIS, D., A.D. LOWENBERG. 2003. The Quantity of Radio Broadcasting: Are Small Markets Underprovided? *International Journal of the Economics of Business*. 10, pp. 347-357.

HALLIN, D. e P. MANCINI. 2004. *Comparing Media Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

HANS-BREDOW-INSTITUT, INSTITUTE OF EUROPEAN MEDIA LAW (EMR). 2005. *Interim Report Study on Co-Regulatory Measures in the Media Sector*. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.

HARCOURT, A. 2008 Institutionalizing Soft Governance in the European Information Society. In: D. WARD, ed. *The European Union and the Culture Industries: Regulation and the Public Interest*. Hampshire: Ashgate, pp. 7-33.

- HARGREAVES HEAP, S. P., 2005. Television in a Digital Age: What Role for Public Service Broadcasting? *Economic Policy*. January 2005, pp. 111–157.
- HARRISON, J., B. WESSELS. 2005. A New Public Service Communication Environment? Public Service Broadcasting Values in the Reconfiguring Media. *New Media & Society*. 7 (6), pp. 834-853.
- HARRISON, J., L. M. WOODS. 2001. Defining European Public Service Broadcasting. *European Journal of Communication*. 16 (4), pp. 477-504.
- HAWKINS, G. 2010. Public Service Media in Australia: Governing Diversity. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 287-297.
- HELM, D. 2005. Consumers, Citizens and Members: Public Service Broadcasting and the BBC. In: D. HELM, D. GREEN, M. OLIVER, S. TERRINGTON, A. GRAHAM, B. ROBINSON, G. DAVIES, J. MAYHEW, L. BRADLEY-JONES, eds. *Can The Market Deliver? Funding Public Service Television in the Digital Age*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 1-21.
- HERMAN, E. e R. McCHESNEY. 1997. *The Global Media – The New Missionaries of Corporate Capitalism*. London: Cassell.
- HERRMANN, L. A. ERISMANN, M. PROSH. 2007. The Evolution of DAB. *EBU Technical Review* [online]. 311, [Acedido em 07/10/2009]. Disponível em: http://tech.ebu.ch/webdav/site/tech/shared/techreview/trev_311-dab_dmb.pdf.
- HIBBERD, M. 2001. The Reform of Public Service Broadcasting in Italy. *Media, Culture & Society*. 23, pp. 233-252.

- HIBBERD, M. 2003. E-Participation, Broadcasting and Democracy in the UK. *Convergence: The International Journal of Ressearch into New Technologies*. 9 (1), pp. 47-65.
- HIERONYMI, R. 2004. Opening Session and Keynote Speech. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp. 16-22.
- HIERONYMI, R. 2005. Rapport Final du Groupe de Travail 1: Les Règles applicables aux Services à Contenu audiovisuel. In: *Conférence Audiovisuelle de Liverpool – Entre la Culture et le Commerce, 20/22 Septembre 2005*, Liverpool.
- HILLS, J., M. MICHALIS. 2000. The Internet: A Challenge to Public Service Broadcasting? *International Communication Gazette*. 62 (6), pp. 477-493.
- HOFFMAN-RIEM, W. 1996. New Challenges for European Multimedia Policy. *European Journal of Communication*. 11 (3), pp. 327-346.
- HOLLAND, P. 2003. Conceptual Glue: Public Service Broadcasting as Practice, System and Ideology. In: *MIT3 Television in Transition, May 2003, Massachussets*.
- HOLZ-BACHA, C. 2003. Of Markets and Supply: Public Broadcasting in Germany. In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 109-119.
- HORSLEY, W. 2008. Europe: Media Freedom in Retreat. *British Journalism Review*. 19 (2), pp.39-45.

- HOSKINS, C., S. McFADYEN e A. FINN. 2004. *Media Economics: Applying Economics to New and Traditional Media*. London: Sage.
- HOTELLING, H. 1929. Stability in Competition. *The Economic Journal*. 39 (153), pp. 41-57.
- HOYNES, W. 2003. Branding Public Service: The ‘New PBS’ and the Privatization of Public Television. *Television & New media*. 4 (2), pp. 117-130.
- HRVATIN, S. B. 2002. *Serving the State or the Public: the Outlook for Public Service Broadcasting in Slovenia*. Ljubljana: Peace Institute.
- HUANG, E., K. DAVISON, S. SHREVE, T. DAVIS, E. BETTENDORF, A. NAIR. 2006. Facing the Challenges of Convergence: Media Professionals’ Concerns of Working Across Media Platforms. *Convergence*. 12 (1), pp. 83-98.
- HUJANEN, T., G. F. LOWE. 2003. Broadcasting and Convergence: Rearticulating the Future Past. In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 9-25.
- HULTEN, O., K. BRANTS. 1992. Public Service Broadcasting: Reactions to Competition. In: K. SIUNE, W. TRUETZSCHLER, eds. *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe*. London: Sage, pp. 116-128.
- ITC. 2001. *Public Service Broadcasting: What Viewers Want*. London: ITC.
- JACKA, E., 2003. “Democracy as Defeat”: The Impotence of Arguments for Public Service Broadcasting. *Television & New Media*. 4 (2), pp. 177-191.

- JAKUBOWICZ, K. 1996. Civil Society and Public Service Broadcasting in Eastern and Central Europe. *Javnost/The Public*. 3 (2), pp. 51-69.
- JAKUBOWICZ, K. 2002. Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe. *European Journal of Communication*. 19 (1), pp. 53-74.
- JAKUBOWICZ, K. 2003a. Bringing Public Service to Account. In: G. F. LOWE, T. HUIJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp 147-165.
- JAKUBOWICZ, K. 2003b. Endgame? Contracts, Audits, and the Future of Public Service Broadcasting. *Javnost/The Public*. 10 (3), pp. 45-62.
- JAKUBOWICZ, K. 2004. Ideas in Our Heads: Introduction of PSB as Part of Media System Change in Central and Eastern Europe. *European Journal of Communication*. 19, pp. 53-74.
- JAKUBOWICZ, K. 2004b. Public Service Broadcasting in an Enlarging Europe: Serving the Cultural Communities. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp. 98-102.
- JAKUBOWICZ, K. 2006. If Not Us, Then Who? Public Service Broadcasting and Culture in the 21st Century. In: C. NISSEN, ed. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 35-50.
- JAKUBOWICZ, K. 2007. *Public Service Broadcasting: a New Beginning, or the Beginning of the End?* [online]. Sheffield: Knowledge Politics. [Acedido em 10/06/2010]. Disponível em: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/>

media/Doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf#xml=http://thunderstone.coe.int/texis/ThunderstoneSearchService/pdfhi.txt?query=public+new+beginning+jakubowicz&pr=Internet_D4&prox=page&rorder=500&rprox=500&rfreq=500&rwfreq=500&rlead=500&rdepth=250&sufs=1&order=r&cq=&pp=10&id=4dd8c4ee29.

JAKUBOWICZ, K. 2008. Participation and Partnership: A Copernican Revolution to Reengineer Public Service for the 21st Century. *In: RIPE@2008*, 9 October 2008, Mainz, Germany. [Acedido em 10/05/2010]. Disponível em: <http://ripeat.org/2010/participation-and-partnership-a-copernican-revolution-to-reengineer-public-service-media-1-for-the-21st-century/>.

JAKUBOWICZ, K. 2010. PSB3.0: Reinventing European PSB. *In: P. IOSIFIDIS, ed. Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave., pp 9-22.

JEANNENEY, J. N. 1996. *Uma história da Comunicação Social*. Lisboa: Terramar.

JENKINS, H. 2004. The Cultural Logic of Media Convergence. *International Journal of Cultural Studies*. 7 (1), pp. 33-43.

JUNEAU, P. 1995. Why Public Broadcasting? *In: the International Roundtable on Cultural and Educational Functions of Public Service Broadcasting*. Paris, 3-5 July 1995.

KERR, A., J. KÜCKLICH, P. BRERETON. 2006. New Media - New Pleasures? *International Journal of Cultural Studies*. 9 (1), pp. 63-82.

KHILTCHEVSKI, Y. 1997. The Situation in Eastern and Central Europe. *Public Service Broadcasting: Cultural and Educational Dimensions*. Paris: UNESCO, pp. 123-146.

- KLEINSTEUBER, H. J. 2011. Radio: A Resilient Medium. *In: J. TRAPPEL, W. MEIER, L. D'HAENENS, J. STEEMERS, B. THOMASS, eds. 2011. Media in Europe Today. Bristol: Intellect, pp. 63-77.*
- KLEIST, T., SHEUER, A. 2006. Public Service Broadcasting and the European Union: From 'Amsterdam' to 'Altmark': The Discussion on EU State Aid Regulation. *In: C. S. NISSEN, ed. Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 163-181.*
- KOOPMANS, R., J. ERBE. 2004. Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication. *Innovation.17 (2), pp. 97-118.*
- KOSNICK, K. 2000. Building Bridges: Media For Migrants and the Public-Service Mission in Germany. *European Journal of Cultural Studies. 3 (3), pp. 319-342.*
- KUHN, R. 2010. France: Presidential Assault on the Public Service. *In: P. IOSIFIDIS, ed. Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond. Hampshire: Palgrave, pp. 158-170,*
- KUHN, R. ed. 1985. *The Politics of Broadcasting. Sidney: Croom Helm*
- KÜNG-SHANKLEMAN, L. 2000. *Inside de BBC and CNN. Managing Media Organisations. London: Routledge.*
- LA PORTE, T., M. MEDINA, T. SÁDABA. 2007. Globalization and Pluralism: the Function of Public Television in the European Audiovisual Market. *The International Communication Gazette. 69 (4), pp. 377-399.*

- LAFLIN, N., B. DAJKA. 2007. A Simple Guide to Radio Spectrum. *EBU Technical Review* [online]. 309, [Acedido em 04/05/2008]. Disponível em: http://tech.ebu.ch/webdav/site/tech/shared/techreview/trev_309-spectrum.pdf.
- LANARA, Z. 2004. Conditions for Public Service Broadcasters in the Digital Age. In : D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp 105-118.
- LANGE, A. 1999. Diversité et Divergences Dans le Financement des Organismes de Radio-télévision de Service Public dans l'Union Européenne. *Communications & Strategies*. 3ème trimestre (35), pp.183-196.
- LANGE, A. 2006. The European Audiovisual Industry at the Verge of Convergence. In: C. S. NISSEN, ed. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 1-15.
- LATZER, M., N. JUST, F. SAURWEIN, P. SLOMINSKI. 2003. Regulation Remix: Institutional Change through Self and Co-Regulation in the Mediamatics Sector. *Communication and Strategies*. 2nd quarter (50), pp. 127-157.
- LEALAND, G., P. NORRIS, B. PAULING, R. ZANKER. 2003. *Public Broadcasting: The Experience in Six Countries* [online]. Wellington: NZ On Air. [Acedido em 04/04/2009]. Disponível em: <http://www.nzonair.govt.nz/media/6956/pb%20exp%20in%206%20countries%20nov%2003.pdf>.

- LENGYEL, M. 2007. Hungary. In: S. NIKOLTCHEV, ed. *IRIS Special: The Public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp. 115-123.
- LENGYEL, M. 2010. From 'State Broadcasting' to 'Public Service Media' in Hungary. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp. 245-257.
- LEÓN, B. 2010. Spanish Public Service Media on the Verge of a New Era. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp. 197-208.
- LEVY, D. 2004. Public Service Broadcasting and the Lisbon Agenda. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp. 70-79.
- LIPOVETSKY, G. 1989. *O Império do Efêmero – A Moda e o seu Destino nas Sociedades Modernas*. Lisboa: Dom Quixote.
- LLORENS, C. 2008. Las Políticas de Internet de RTVE y la BBC: La Redefinición y Implementación del Servicio Público en los Nuevos Medios. *Eptic - Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* [online]. 10 (2), [Acedido em 20/01/2011]. Disponível em: www.eptic.com.br.
- LOOMS, P. O. 2006. Public Service Media: All Things to All People – on All Platforms, anytime? In: C. S. NISSEN, ed. *Making a Difference. Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 95-114.

- LOWE, G. F., A. ALM. 1997. Public Service Broadcasting as Cultural Industry: Value Transformation in the Finnish Market-place. *European Journal of Communication*. 12 (2), pp. 169-192.
- LOWE, G. F., T. PALONKAS. 2010. Heritage Brand Management in Public Service Broadcasting. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp.128-141.
- MACHET, E., E. PERTZINIDOU e D. WARD. 2002. *A Comparative Analysis of Television Programming Regulation in Seven European Countries: A Benchmark Study*. Dusseldorf: The European Institute for The Media.
- MAHERZI, L. 1998. Public Services and the Challenges of the New Media. In: Intergovernmental Conference on Cultural Policies for Development. Stockholm, 30 March-2 April, 1998.
- MARCANGELO-LEOS, P. 2007. France. In: S. NIKOLTCHEV, ed. *IRIS Special: The Public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp 89-101.
- MARGETTS, H. 2008. Citizens and Consumers: Government Online versus Information for Informed Citizenship. In: T. GARDAM, A. L. LEVY, eds. *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, pp. 127-133.
- MARY, T. 2004. Public Service Broadcasting in an Enlarging Europe: Serving the Cultural Communities. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp. 94-97.

- MASSEY, K. 1997. License Fee. In: H. NEWCOMB, ed. *The Encyclopedia of Television* [online]. Chicago: Museum of Broadcast Communications. [Acedido em 13/05/2009]. Disponível em: www.museum.tv
- MATTELART, A. 1995. Excepción o especificidad Cultural: Los Desafíos del GATT. *Telos: Cuadernos de Comunicación Tecnología Y Sociedad*. 42, pp. 15-28.
- MATTOS, S. 2002. *História da Televisão no Brasil*. Petropolis: Vozes.
- McDONNELL, J. 1991. *Public Service Broadcasting: a Reader*. London: Routledge.
- McDONOUGH, P. 2006. Habitus and the practice of public service. *Work, Employment and Society*. 20 (4), pp. 629-647.
- McGONAGLE, T. 2008 The Quota Quandary: an Assessment of Articles 4–6 of the Television Without Frontiers Directive. In: D. WARD, ed. *The European Union and the Culture Industries: Regulation and the Public Interest*. Hampshire: Ashgate, pp. 187-213.
- McKINSEY & COMPANY. 2004. Review of Public Broadcasting Around the World. [Acedido em 20/05/2010] Disponível em: http://www.mckinsey.com/practices/mediaentertainment/home/content/pdfs/PSB_Review.pdf.
- McNAIR, B. HIBBERD, M. 2003. Mediated Access: Political Broadcasting, the Internet and Democratic Participation. In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 269-283.
- McQUAIL, D. 1983. *Mass Communication Theory*. London : Sage.

- McQUAIL, D. 1987. *Mass Communication Theory: an introduction*. London: Sage
- McQUAIL, D. 1992. *Media performance: Mass Media and the Public Interest*. London: Sage.
- McQUAIL, D. 2004. Introduction. In: M. KELLY, G. MAZZOLENI, D. MCQUAIL, eds. *The Media in Europe: The Euromedia Handbook*. London: Sage, pp. 1-4.
- McQUAIL, D. 2007. The Current State of Media Governance in Europe. In: G. TERZIS, ed. *European Media Governance: National and Regional Dimensions*. Bristol: Intellect Books, pp. 17-26.
- McQUAIL, D. 2011. The Media in Europe Today. In: J. TRAPPEL, A. M. WERNER, D. LEEN, S. JEANETTE, T. BARBARA, eds. *Media in Europe Today*. Bristol: Intellect, pp 11-23.
- McQUAIL, D., K. SIUNE, eds. 1986. *New Media Politics : Comparative Perspectives in Western Nations*. London : Sage Publications.
- MEDIADEM. 2010. *Background Information report: Media Policies and Regulatory Practices in a Selected Set of European Countries, the EU and the Council of Europe* [online]. Mediadem. [Acedido em 02/05/2011]. Disponível em: www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/05/BIR.pdf.
- MEEHAN, E. 2003. *From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics'; the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women* [online]. [Acedido em 12/10/2012]. Disponível em <http://www.qub.ac.uk/cawp/research/meehan.pdf>.

- MEIER, H., E. 2003. Beyond Convergence: Understanding Programming Strategies of Public Broadcasters in Competitive Environments. *European Journal of Communication*. 18 (3), pp. 337-365.
- MEIER, W. A. 2011. From Media Regulation to Democratic Media Governance. In: J. TRAPPEL, W. MEIER, L. D'HAENENS, J. STEEMERS, B. THOMASS, eds. *Media in Europe Today*. Bristol: Intellect, pp. 153-166.
- MEIJER, I. C. 2005. Ratings vs Quality in Public Broadcasting. *European Journal of Communication*. 20 (1), pp. 27-53.
- MENDEL, T. 2005. *A Model Public Service Broadcasting Law*. London: Article 19.
- MENDEL, T. 2011. *Public Service Broadcasting: Comparative Legal Survey*. Paris: Unesco.
- MENESES, J. P. 2007. Internet: Possibilidades e Ameaças para a Rádio Musical. *BOCC* [online]. [Acedido em 02/09/2010]. Disponível em: bocc.ubi.pt/pag/meneses-joao-paulo-internet-possibilidades-ameacas.pdf.
- MENESES, J. P. 2008. *A Decadência da Rádio Funcionalista Pelos Consumidores Activos da Internet*. Tese de doutoramento, Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación da Universidad de Vigo.
- MICHALIS, M. 1999. European Union Broadcasting and Telecoms: Towards a Convergent Regulatory Regime? *European Journal of Communication*. 14 (2), pp. 147-171.
- MICHALIS, M. 2007. *Governing European Communications: From Unification to Coordination*. Plymouth: Lexington Books.

- MICHALIS, M. 2010. EU Broadcasting Governance and PSB: Between a Rock and a Hard Place. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 36-48.
- MOE, H. 2008. Discussion Forums, Games and Second Life: Exploring the Value of Public Broadcaster's Marginal Online Activities. *Convergence*. 14 (3), pp. 261-276.
- MOE, H. 2008a. Public Service Media Online? Regulating Public Broadcaster's Internet Services a Comparative Analysis. *Television & New Media*. 9 (3), pp. 220-238.
- MOE, H. 2008b. Dissemination and Dialogue in the Public Sphere: a Case for Public Service Media Online. *Media, Culture & Society*. 30 (3), pp. 319-336.
- MOE, H. 2008c. Defining Public Service beyond Broadcasting: The Legitimacy of Different Approaches. In: RIPE@2008: Public Service Media in the 21st Century: Participation, Partnership and Media Development. Mainz, 9-11 October 2008.
- MOONEY, P. 2004. *Public Service Broadcasting. Report by the Committee on Culture, Science and Education* [online]. Brussels: Parliamentary Assembly of the Council of Europe. [Acedido em 29/03/2010]. Disponível em: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc04/EDOC10029.htm>.
- MOORE, M. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- MORING, T., J. SALMI. 1998. Public Service Radio Programming for Minority Language Audience(s) in a Competitive Market: The Case of the Swedish-Speaking Minority in Finland. *International Communication Gazette*. 60 (4), pp. 325-342.
- MURDOCK G., P. GOLDING. 1999. Common Markets: Corporate Ambitions and Communication Trends in the UK and Europe. *Journal of Media Economics*. 12 (2), pp. 117-132.
- MURRONI, C., N. IRVINE. 1997. The Best Television in the World. In: C. MURRONI, N. IRVINE, eds. *Quality in Broadcasting*. London: Institute for Public Policy Research, pp. 1-18.
- NÄRÄNEN, P. 2003. European Regulation of Digital Television. The Opportunity Lost and Found? In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 57-69.
- NEGROPONTE, N. 1996. *Ser Digital*. Lisboa: Ed. Caminho.
- NGOMBA, T. 2007. Public Service Broadcasting and Multiculturalism [Online]. [Acedido em 23/05/2010]. Disponível em <http://www.waccglobal.org/en/20072-mediating-the-middle-east/451-Public-service-broadcasting-and-multiculturalism.html>.
- NICOLTCHEV, S. ed. 2007. *IRIS Special; The Public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- NILSSON, A., U. NULDÉN, D. OLSSON. 2001. Mobile Media: The Convergence of Media and Mobile Communications. *Convergence*. 7 (1), pp. 34-39.

- NISSEN, C. 2006. *Public Service Media in the Information Society. Report Prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB)*. Strasbourg: Media Division of the Directorate General of Human Rights - Council of Europe.
- NORRIS, P. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- NOSBONNE, C. 2007. Les Evolutions du Service Public: Une Mise en Perspective des Situations Allemande, Britannique, Française et Italienne. *Télescope* [online]. 14 (1), [Acedido em 15/12/2010], pp. 23-38. Disponível em: http://www.enap.ca/OBSERVATOIRE/docs/Telescope/Volumes12-15/Telv14n1_service_public.pdf
- NOSBONNE, C. 2008. Evolutions des Valeurs et Pratiques du Service Public. Une Mise en Perspective Européenne. *Les Nouveaux Cahiers du Grée* [online]. 5, Avril 2008, [Acedido em 13/05/2009]. Disponível em: http://gree.univnancy2.fr/digitalAssets/85624_Les_nouveaux_cahiers_du_GREE_n__5_avec_couv.pdf.
- OFCOM, 2004. *Looking at the Future of Public Service Broadcasting*. London: Office of Communications.
- OFCOM. 2007. The Future of Radio: The Future of FM and AM Services and the Alignment of Analogue and Digital Regulation [Online]. [Acedido em 05/05/2009]. Disponível em http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/radio_future/responses/DannyAlexanderMP.pdf.
- OFCOM, 2008. *Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review Annex 7. A Synopsis of Oliver & Ohlbaum's Economic Modelling of Future Scenarios for Public Service Content. Phase One*. London: Office of Communications.

- PADOVANI, C. 2010. Public Service Communication in Italy: Challenges and Opportunities. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 183-196.
- PADOVANI, C., M. TRACEY. 2003. Report on the Conditions of Public Service Broadcasting. *Television New Media*. 4 (2), pp. 131-153.
- PALZER, C. 2007. Germany. In: S. NIKOLTCHEV, ed. *IRIS Special: The Public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp 39-58.
- PAPATHANASSOPOULOS, S. 1990. Public Service Broadcasting and Deregulatory Pressures in Europe. *Journal of Information Science*. 16, pp. 113-120.
- PAPATHANASSOPOULOS, S. 2010. The 'State' of 'Public' Broadcasting in Greece. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 222-232.
- PAVLIK, J. V. 2004. A Sea-Change in Journalism: Convergence, Journalists, their Audiences and Sources. *Convergence*. 10 (4), pp. 21-29.
- PÉREZ, A. G. 2007. Spain. In: S. NIKOLTCHEV, ed. *IRIS Special: The Public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp 61-72.
- PERRYMAN, N. 2008. Doctor Who and the Convergence of Media. *Convergence*. 14 (1), pp. 21-39.
- PHILLIPOS, K., P. SPYROPOULOS, C. SPYROPOULOS, T. FORTSAKIS, 2009. *Constitutional Law in Greece*. The Netherlands: Kluwer Law International.

- PICARD, R., G. 2001. Audience Economics of European Union Public Service Broadcasters: Assessing Performance in Competitive Markets. Discussion C1/2001. Turku: Turku School of Economics and Business Administration.
- PICARD, R. 2002. *The Economics and Financing of Media Companies*. New York: Fordham University Press.
- PICARD, R. G. 2005. Audience Relations in the Changing Culture of Media Use: Why Should I Pay the Licence Fee? In: G. F. LOWE, P. JAUERT, eds. *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg: Nordicom, pp. 277-292.
- PICARD, R. G. 2006. Financing Public Media: the Future of Collective Funding. In: C. S. NISSEN, ed. *Making a Difference. Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 183-196.
- PIERSON, C., F. G. CASTLES, eds. 2006. *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press
- PODKALICKA, A. 2008. Public Service Broadcasting as an Infrastructure of Translation in the Age of Cultural Diversity: Lessons for Europe from SBS Australia. *Convergence*. 14. (3), pp. 323-333.
- PRADO, E. 1994. El Nuevo Sistema Radiofónico y la Configuración del Estado: La Sintonía de la Radio Española. *Comunicación Social 1994/ Tendencias: Los Medios en la Configuración del Estado*. Madrid: Fundesco, pp. 235-239.
- PRESTON, P. 2009. An Elusive Trans-National Public Sphere? *Journalism Studies*. 10 (1), pp. 114-129.

- PRICE, E. M., M. RABOY, eds. 2003. *Public Service Broadcasting in Transition: A Documentary Reader*. New York: Kluwer Law International.
- PRICE, E.M., VERHULST, S. 2003. Public Service Broadcasting: A Comparative and Analytic Approach. In: E. M. PRICE, M. RABOY, eds. *Public Service Broadcasting in Transition: A Documentary Reader*. New York: Kluwer Law International, pp. 165-180.
- PRIEBES, N. 2004. Learning From Abroad: Regulating Public Service Broadcasting in Germany, Japan and the UK. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 116-130.
- PROSSER, T. 2005. *The Limits of Competition Law – Markets and Public Services*. Oxford: Aoxford University Press.
- PROSSER, T. 2007. United Kingdom. In: S. NIKOLTCHEV, ed. *IRIS Special: The Public Service Broadcasting Culture*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp 103-114.
- RABOY, M. 1997. The World Situation of Public Service Broadcasting: Overview and Analysis. *Public Service Broadcasting: Cultural and Educational Dimensions*. Paris: UNESCO, pp. 19-56.
- RABOY, M. 2002. Rethinking Broadcasting Policy in a Global Media Environment. In: RIPE@2002. Helsinki, Finland. 17-19 January 2002. [Acedido em 10/09/2010]. Disponível em <http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/raboy.pdf>.
- RABOY, M. 2003. Media and Democratization in the Information Society. In: S. SIOCHRU, B. GIRARD, eds. *Communicating in the Information Society*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, pp. 101-121.

- RABOY, M. 2008. Dreaming in Technicolor: The Future of PSB in a World Beyond Broadcasting. *Convergence*. 14 (3), pp. 361-365.
- RABOY, M., I. BERNIER, F. SAUVAGEAU, D. ATKINSON. 1994. Cultural Development and the Open Economy: A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy. *Canadian Journal of Communication*. 3 (3).
- RAINAUD, J. M. 1999. *La Crise du Service Public Français*. Paris: PUF.
- REDMOND, P. 2004. Public Service Content: The Conditions for Creativity. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 74-88.
- RICHERI, G. 1983. Los Processos de Transformación de la Actividad Televisiva y las Tendencias de los Años Ochenta. In: G. RICHERI, ed. *La Televisión: Entre Servicio Público y Negócio. Estudios sobre la Transformación televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 140-147.
- RICHERI, G. ed. 1995. *La Televisión: Entre Servicio Público y Negócio. Estudios Sobre la Transformación Televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili.
- RIDINGER, M. 2009. The Public Service Remit and the New Media. *Iris Plus*, 6. Strasbourg: European Audiovisual Observatory. pp 2-12.
- ROLLAND, A., ØSTBYE, H. 1986. Breaking the Broadcasting Monopoly. In: D. McQUAIL, K. SIUNE, eds. *New Media Politics: Comparative Perspectives in Western Europe*. London: Sage, pp. 115-130.
- ROPPEL, J. 2008. Public service market? Commercial activities of the Norwegian Broadcasting Corporation (NRK). *Central European Journal of Communication*. 1 (1), pp. 97-93.

- ROSE, N., P., MILLER. 1992. Political Power Beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology*. 43 (2), pp. 172-205.
- ROTHENBUHLER, E. W. 1996. Commercial Radio as Communication. *Journal of Communication*. 46 (1), pp. 125-143.
- RUMPHORST, W. 1999. *Model Public Service Broadcasting Law*. International Telecommunication Union /A375 UNESCO.
- RUMPHORST, W. 2004. Public Service Broadcasting in an Enlarging Europe: Contributing to European Policy Objectives. In: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp 64-69.
- RUMPHORST, W. 2004b. *The Position of Public Broadcasting in Europe: An Essential Territory for Cohesion Werner Rumphorst* [online]. [Acedido em 04/06/2009]. Disponível em: www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_psb_wr_031104_tcm6-18580.pdf.
- RUMPHORST, W. 2007. *Public Service Broadcasting – Model Law* [online]. [Acedido em 03/05/2009]. Disponível em: <http://www.pdfbe.com/33/33e00f3d3bc52f83-download.pdf>.
- SANTOS, S. 2012. Serviço Público de Radiodifusão em Portugal: do controlo ideológico ao fim da representatividade social. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.
- SARIKAKIS, K. 2010. For Culture and Democracy: Political Claims for Cosmopolitan Public Service Media. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 88-100.

- SASSOON, D. 1985. Italy: The Advento of Private Broadcasting. *In*: R. KUHN, ed. *The Politics of Broadcasting*. Sidney: Croom Helm, pp. 119-157.
- SAVOIE, D. J. 1994. *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- SCHILLER, H. 1983. La Comunicación Sigue al Capital. *In*: G. RICHERI, ed. *La Televisión: Entre Servicio Público y Negócio. Estudios sobre la Transformación Televisiva en Europa Occidental*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 51-70.
- SCHLESINGER, P., J. E. FOSSUM. 2007. Conclusion. *In*: J. E. FOSSUM, P. SCHLESINGER, eds. *The European Union and the public Sphere*. London: Routledge, pp. 279-285.
- SEATON, J. 2008. A Diversity of Understanding. *In*: T. GARDAM, A. LEVY, eds. *The Price of Plurality : Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Oxford : Reuters Institute for the Study of Journalism, pp. 120-124.
- SILVA, J. N. C. 2008. *Mercado e Estado – Serviços de Interesse Económico Geral*. Coimbra: Edições Almedina.
- SINGER, A. 2008. Mass Literacy in the Digital Age. *In*: T. GARDAM, A. LEVY., eds *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting institutions in the Digital Age*. Oxford: Reuters Institute of Journalism, pp. 148-152.
- SLOT, H., B., 2004. Opening Session and Keynote Speech. *In*: D. WARD, ed. *The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam*, pp. 14-16.

- SMUDITS, A. 1997. The Case of Western Europe. *Public Service Broadcasting: Cultural and Educational Dimensions*. Paris: UNESCO, pp. 91-122.
- SØNDERGAARD, H. 1996. Public Service After the Crisis. *Nordicom Review*. Special Issue (1), pp. 107-120.
- SØNDERGAARD, H. 1999. Some Reflections on Public Service Broadcasting. *Nordicom Review*. 20 (1), pp. 21-27.
- SOUCHON, M. 1995. What Does a 'Significant Audience' Mean for a Public Broadcaster? In: *Seminar on The Impact of the Changing Environment on Public Service Broadcasting in Asia, 29 September 1995, Seoul*.
- SPINELLI, M. 2000. Democratic Rhetoric and Emergent Media. *International Journal Of Cultural Studies*. 3 (2), pp. 268-278.
- SPLICHAL, S. 1994. *Media Beyond Socialism. Theory and Practice in East-Central Europe*. Boulder: Westview press
- SPLICHAL, S. 2006. In Search of a Strong European Public Sphere: Some Critical Observations on Conceptualizations of Publicness and the (European) Public Sphere. *Media, Culture & Society*. 28 (5), pp. 695-714.
- STAVISKY, A. G., R. K. AVERY. 2003. U.S. Public Broadcasting and the Business of Public Service. In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 137-145.
- STEEMERS, J. 1999. Between Culture and Commerce. The Problem of redefining Public Service Broadcasting for the Digital Age. *Convergence*. 5 (3), pp. 44-67.

- STEEMERS, J. 2001. In Search of a Third Way: Balancing Public Purpose and Commerce in German and British Public Service Broadcasting. *Canadian Journal of Communication*. 26, pp. 69-87.
- STEEMERS, J. 2003. Public Service Broadcasting is Not Dead Yet: Strategies in the 21st Century. In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 123-135.
- STEPKA, P. 2010. Public Service Broadcasting in Poland: Between Politics and Market. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp. 233-244
- STERLING, C. H. 2004. *The Museum of Broadcast Communications Encyclopedia of Radio*. New York: Fitzroy Dearborn
- STILES, J. M., C. WEEKS. 2006. *Towards an Improved Strategy of Support to Public Service Broadcasting: Evaluation of UNESCO's Support to Public Service Broadcasting 2002-2005*. Paris: UNESCO.
- SYVERTSEN, T. 1999. The Many Uses of the 'Public Service' Concept'. *Norficom Review*. 20 (1), pp. 5-12.
- SYVERTSEN, T. 2003. Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization. *Television New Media*. 4 (2), pp. 155-175.
- TAIT, R. 2008. Imparciality – Why it Must Stay. In: T. GARDAM, A. LEVY, eds. *The Price of Plurality : Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age*. Oxford : Reuters Institute for the Study of Journalism, pp. 110-115.

- TAMBINI, D. 2004. The Passing of Paternalism: Public Service Télévision and Increasing Channel Choice. In: J. COWLING, D. TAMBINI, eds. *From Public Service Broadcasting to Public Service Communications*. London: IPPR, pp. 46-61.
- TAMBINI, D. 2006. On-demand in Demand: Public Service Broadcasters, New Services and Copyright. In: C. S. NISSEN, ed. *Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 115-134.
- TEER-TOMASELLI, R., T.K. BOAFO. 1997. International Round Table on the Cultural and Educational Functions of Public Service Broadcasting: Synthesis of Discussions. *Public Service Broadcasting: Cultural and Educational Dimensions*. Paris: UNESCO, pp. 182-192.
- TERRINGTON, S., M. ASHWORTH. 2008. Plurality: What Do We Mean by it? What Do We Want from it? In: T. GARDAM, D., A. LEVY, eds. *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting institutions in the Digital Age*. Oxford: Reuters Institute of Journalism, pp. 51-57.
- THOMASS, B. 2003. Knowledge Society and Public Sphere: Two Concepts for the Remit. In LOWE, G. F., T. HUJANEN, eds. *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 29-38.
- THOMASS, B. 2006. Public Service Broadcasting Beyond National Boundaries: Its Performance for European Public Spheres. In: *RIPE 2006, 16-18 November, 2006, Amsterdam* [Acedido em 7/05/2009]. Disponível em <http://ripeat.org/wp-content/uploads/2010/03/Thomass.pdf>.
- THOMASS, B. 2010. PSB and the European Public Sphere. In : P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp. 63-75.

- THOMASS, B., H. KLEINSTEUBER. 2011. Comparing Media Systems: The European Dimension. In: J. TRAPPEL, A. M. WERNER, D. LEEN, S. JEANETTE, T. BARBARA, eds. *Media in Europe Today*. Bristol: Intellect, pp. 25-41.
- THULIN, E., B. VIHELMSON. 2007. Mobiles Everywhere: Youth, the Mobile Phone, and changes in everyday Practice. *Young*. 15 (3), pp. 235-253.
- TRACEY, M. 1998. *The Decline And Fall Of The Public Service Broadcasting*. Oxford: Oxford University Press.
- TRAPPEL, J. 2008. Online Media Within the Public Service Realm? Reasons to Include Online Into the Public Service Mission. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*. 14 (3), pp. 313-322.
- TRAPPEL, J., W. MEIER, L. D'HAENENS, J. STEEMERS, B. THOMASS. eds. 2011. *Media in Europe Today*. Bristol: Intellect.
- TUNSTALL, J. 2010. The BBC and UK Public Service Broadcasting. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 145-157.
- UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM). 2004. *Supporting Public Service Broadcasting: Learning from Bosnia and Herzegovina's Experience*. New York: UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM - Democratic Governance Group.
- UNESCO. 1995. Working Document. CII95/Conf. In International Roundtable on Cultural and Educational Functions of Public Service Broadcasting. Paris, 3-5 July 1995.

- UNITED NATIONS. 2009. *The Global Economic and Financial Crisis*. New York: United Nations Publications.
- URSELL, G.D.M. 2001. Dumbing Down or Shaping Up? *Journalism*. 2 (2), pp. 175-196.
- VALENTE, J. 2009a. Concepções e Abordagens Conceituais Sobre Sistema Público de Comunicação. In: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus, Intervozes, pp. 25-45.
- VALENTE, J. 2009b. Sistema Público de Comunicação no Brasil. In: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus, Intervozes, pp 269-287.
- VALENTE, J. 2009c. Sistema Público de Comunicação do Reino Unido. In: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus/ Intervozes, pp. 235-254.
- VALENTE, J. 2009d. Sistema Público de Comunicação da Alemanha. In: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus/ Intervozes, pp. 47-62.
- VALENTE, J. 2009e. Sistema Público de Comunicação da Espanha. In: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus/ Intervozes, pp. 117-136.

- VALENTE, J. 2009f. Sistema Público de Comunicação da Itália. *In*: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus/Intervozes, pp. 175-191.
- VALENTE, J., F. AZEVEDO. 2009. Sistema Público de Comunicação de Portugal. *In*: INTERVOZES, ed. *Sistemas Públicos de Comunicação no Mundo: Experiências de Doze Países e o Caso Brasileiro*. São Paulo: Paulus/Intervozes, pp. 213-233. (Coleção Comunicação).
- VAN CUILENBERG, J., D. MCQUAIL. 2003. Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*. 18 (2), pp. 181-207.
- VAN DEN BULCK, H. 2007. Old Ideas Meet New Technologies: Will Digitalisation Save Public Service Broadcasting (Ideals) from Commercial Death? *Sociology Compass*. 1 (1), pp. 28-40.
- VAN DIJK, M., R. VAN NAHUIS, D. WWAAGMEESTER. 2006. Does Public Service Broadcasting Serve The Public? The Future of Television in the Changing Media Landscape. *De Economist*. 154 (2). pp 251-276.
- VAN EIJK, N. 2003. New European Rules for the Communications Sector. *In*: S. Nikoltchev, ed. *Iris Plus 2003-2. New European Rules for the Communications Sector*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, pp. 2-7.
- VARTANOVA, E. 2002. Digital Divide and the Changing Political/Media Environment of Post-Socialist Europe. *Gazette: International Journal for Communication Studies*. 64 (5), pp. 449-465.

- VARTANOVA, E., Y. N. ZASSOURSKY. 2003. Television in Russia: Is the Concept of PSB Relevant? *In: G. F. LOWE, T. HUJANEN, eds. Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit.* Göteborg: Nordicom, pp 93-107.
- WAGNER, M. A. 1999. *Liberalization and Public Service Broadcasting: Competition Regulation, State Aid And The Impact Of Liberalization* [online]. [Acedido em 05/05/2009]. Disponível em: www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_p_psb_liberalization_mw_tcm6-4356.pdf.
- WARD, D. 2003. Sate aid or band aid? An evaluation of the European Commission's approach to public service broadcasting. *Media, Culture & Society.* 25, pp. 233-250.
- WARD, D. 2006. Can the Market Provide? Public Service Media, Market Failure and Public Goods. *In: C. NISSEN, ed. Making a Difference: Public Service Broadcasting in the European Media Landscape.* Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 51-64.
- WARD, D. 2008. The European Commision's State Aid Regime and Public Service Broadcasting. *In: D. WARD, ed. The European Union and the Culture Industries: Regulation and the Public Interest.* Hampshire: Ashgate, pp. 59-81.
- WESSBERG, A. 2004. Responsibilities for Public Service Broadcasters in the Digital Age. *In: D. WARD, ed. The Key Role of Public Service Broadcasting in Europe in the 21st Century. Proceedings of the Conference, 1/3 September 2004, Amsterdam,* pp 131-138.
- WESSBERG, A. 2004b The Pivotal Role of Public Service Broadcasting in European Societies in the 21st Century. *In: EBU Conference, 1-3 September 2004, Amsterdam.*

- WESSBERG, A. 2005. Quality, Accountability and Assessment. In: G. F. LOWE, P. JAUERT, eds. *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg: Nordicom, pp. 9-13.
- WHEELER, M. 1997. *Politics and the Mass Media*. Oxford: Blackwell.
- WHEELER, M. 2010. The European Union's Competition Directorate: State Aids and Public Service Broadcasting. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp. 49-62.
- WHITTINGDALE, J. 2008. Plurality Preserved: Rethinking the Case for Public Intervention in a New Media Market. In: T. GARDAM, A. LEVY, eds. *The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting institutions in the Digital Age*. Oxford: Reuters Institute of Journalism, pp.41-46.
- WIETEN, J., G. MURDOCK e P. DAHLGREN. 2000. *Television Across Europe: a Comparative Introduction*. London: Sage.
- WOLDT, R. 2010. Public Service Broadcasting in Germany: Stumbling Blocks on the Digital Highway. In: P. IOSIFIDIS, ed. *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond*. Hampshire: Palgrave, pp 171-182.
- WOLTON, D. 2000. *E Depois da Internet?* Lisboa: Difel.
- WOLTON, D. 2006. Public Service – Beyond the Obsession with Technology and the Markets. In: C. S. NISSEN, ed. *Making a Difference. Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*. Eastleigh: John Libbey Publishing, pp. 197-210.

WRTVC. 2000. *Public Broadcasting: Why? How?* [online].

[Acedido em 12/10/2009]. Disponível em: [unesdoc.unesco.org/
images/0012/001240/124058eo.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001240/124058eo.pdf).