

revista de comunicação,  
jornalismo e espaço público

2

# *mediapolis*

*Periodicidade*

Semestral

*Imprensa da Universidade de Coimbra*

*Coimbra University Press*

---

*tema*

os desafios dos *media*  
de serviço público





## INTRODUÇÃO

# *mediapolis 2*

Os *Media* de Serviço Público tendem a viver num estado de crise cíclica. Independentemente das suas diferentes incidências e declinações, essas crises desenvolvem-se sob o pano de fundo de um questionamento permanente da sua legitimidade. As razões desse questionamento residem nas alterações verificadas no sistema mediático que, de forma crescente, se sucederam na segunda metade do século xx. Desde essa altura que os pressupostos do papel do Estado no setor dos *media* se alteraram profundamente. Esses pressupostos começam por ser de ordem tecnológica, económica e política: 1) a escassez do espectro radioelétrico; 2) os investimentos envolvidos quer na criação de um sistema de rádio e de televisão, quer na sua atividade regular; 3) e as responsabilidades do Estado em assegurar um serviço universal e regular de comunicação e informação, formação e entretenimento, enquanto elementos estruturantes do funcionamento de uma democracia participativa e dos valores e da identidade nacionais.

As mudanças tecnológicas alteraram profundamente os dois primeiros pressupostos, democratizando os

processos de distribuição, acesso e produção de conteúdos transmitidos. O satélite, o cabo, a televisão digital terrestre e todo o processo de reconfiguração digital dos *media* e das comunicações criaram as condições para o desenvolvimento de uma indústria pujante no domínio quer da distribuição quer da produção de conteúdos audiovisuais.

O primeiro grande sintoma das transformações que se anunciavam neste domínio ficou patente na Europa com o progressivo fim dos monopólios estatais e a abertura aos privados. Neste contexto, percebe-se que a questão dos *media* de serviço público se fosse deslocando lentamente para uma necessidade de diferenciação assente em valores políticos, tais como a independência, o pluralismo, a diversidade, a universalidade, a qualidade, a inovação, a valorização da cultura e da identidade nacionais, a proteção das minorias.

Deste modo, à medida que a transmissão de mensagens se foi tornando relativamente mais acessível, o problema passou a deslocar-se para o tema mais complexo da comunicação. Porém, se a evolução do sistema

de rádio e de televisão bem como a revolução digital, que se lhe seguiria, puseram em crise os primeiros dois fundamentos da legitimidade de um serviço público neste domínio, eles não tardaram também a corroer os pressupostos políticos que subsistem na manutenção de um “sistema dual” público/privado (Carvalho *et al.*, 2003: 165). Com efeito, a pulverização da oferta e os ventos neoliberais não tardaram a defender o fim do serviço público de *media*, em paralelismo com o que acontecia já na imprensa, sob o argumento do poder regulador do mercado e da necessidade de reestruturar os défices, quer dos *media* de serviço público, quer dos próprios orçamentos de Estado.

Este movimento não deixou de suscitar uma contrarreacção do pensamento científico, com incontornáveis consequências políticas, à medida que se foram conhecendo as realizações e os efeitos da denominada revolução digital, por contraponto daquilo que foram muitas das suas promessas. As esperanças colocadas na democracia digital, na troca de informação, na pluralidade e na diversidade de conteúdos, tiveram como contraponto

uma crítica e uma reflexão profunda acerca das lógicas do *digital divide*, do processo de concentração da propriedade fomentada pela convergência tecnológica, da homogeneização dos conteúdos – não obstante a sua abundância – e dos efeitos desestruturadores dos modelos de negócio dos *media*. Com efeito, uma das questões curiosas suscitadas pela denominada crise do modelo de negócio dos *media* teve, entre outros aspetos, a virtude de pôr à prova o próprio argumento sobre a necessidade de um serviço público de comunicação e de informação, tendo em conta as promessas, a curto prazo, que a revolução digital continha no que se refere à implementação de um livre mercado de ideias e de conteúdos, presente na própria ideia de uma comunicação de todos para todos (Castells, 2004). Porém, ainda que se possa argumentar que a revolução digital ainda não realizou todas as suas promessas, ela teve, até ao momento, um poder profundamente desestruturador nos *media* da Galáxia de Gutenberg sem, no entanto, ter criado algo de verdadeiramente alternativo no domínio do multimédia em linha. Dizia-nos a propósito

Luís Cébrian numa conferência que fez em Coimbra:

“Os magnatas da comunicação debatem, às vezes entre estertores, sobre a conveniência ou não de cobrar pela distribuição de diários e revistas na rede. Geralmente a sua resposta é errónea, porque o que está errado é a pergunta de partida. A pergunta pertinente é se, quando a gratuidade dos conteúdos se generalizar à escala mundial, acabará a informação contrastante e fiável, o conteúdo não adulterado e os filmes e a música de qualidade. E a questão que se segue consiste em saber o que temos de fazer para que isto não suceda” (Cébrian, 2015: 126).

É em resposta a este tipo de inquietações que têm sido sugeridas um conjunto de possibilidades que, *grosso modo*, procuram envolver o público e repensar o papel do Estado. Numa dessas propostas, Leonard Downie Jr. e Michael Schudson, em *The Reconstruction of American Journalism*, publicado em 2009, inventariaram um conjunto de experiências e de soluções que passam pelo envolvimento de universidades, fundações e outras entidades do denominado terceiro setor,

assim como projetos empresariais sem fins lucrativos. Entre essas propostas defendia-se o envolvimento direto do Estado na ajuda aos *media*, em paralelo do que é já a sua função nos domínios das artes, da investigação e das ciências humanas.

Se é surpreendente que esta proposta venha do outro lado do Atlântico, tão pouco dado a confiar no Estado em matérias como a comunicação, convém recordar que idênticas soluções foram anteriormente apresentadas na Europa, muito embora sem grande audiência pelo pensamento liberal então dominante.

Este contexto é ele mesmo revelador da crise cíclica dos *media* de serviço público, que invocámos atrás, bem como a renovação do debate quer em defesa do seu reforço, quer com vista à sua redução a serviços mínimos, quer mesmo no sentido da sua extinção. Nos últimos anos, o Serviço Público de *Media* voltou a estar debaixo de fortes críticas e de intenso escrutínio. Em causa está, cada vez mais, o seu legítimo lugar no mercado. Até onde pode ir o serviço público nesta nova ecologia comunicacional? Com efeito, a discussão mais recente

em torno da expansão dos meios públicos para os novos terrenos da internet tem sido intensa, sobretudo no contexto Europeu, onde se começou a focar a questão nas ideias do “valor público” e da distorção do mercado. Na realidade anglo-saxónica esta fase tem sido ilustrada pela transição da era do *Public Service Broadcasting*, para o *Public Service Media*. Isto é, do tempo da difusão para a era multiplataforma. Essa nuance conceptual e funcional não é refletida em língua portuguesa, na qual a discussão em torno desta realidade se tem sustentado na expressão *media* de serviço público, sem que esta, contudo, tenha inculcada essa expansão da atividade.

O debate que se realiza neste número da *Mediapolis* vem na linha dos debates públicos realizados nos últimos anos pelo Grupo de Investigação em Comunicação, Jornalismo e Espaço Público (GICJEP), do Centro de Estudos Interdisciplinares do Séc. XX (CEIS20), nomeadamente do Colóquio Serviço Público de Rádio e de Televisão - Porquê, Que Futuro?, realizado a 10 de dezembro de 2013, e do II Congresso Internacional Sobre

os Desafios dos *Media* de Serviço Público, em novembro do ano seguinte, e que dá o nome a esta edição. As iniciativas procuraram dar expressão a inquietações sobre o futuro do Serviço Público de *Media* em Portugal, que não poderiam deixar indiferentes a comunidade científica e a sociedade civil, facto que levou ao envolvimento da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, da Escola Superior de Educação de Coimbra, para além de outras organizações públicas, privadas e cívicas.

### **Enquadramento e convergências no serviço público**

O Serviço Público de *Media* é necessário? Se sim, de que serviços falamos e com que fins? Em que domínios deixou de ter utilidade? Será que é necessário, hoje, ter uma instituição especialmente dedicada para estas funções? Com estas perguntas Gregory Ferrel Lowe abre o debate que aqui iniciamos sobre o Serviço Público de *Media*. O professor da Universidade de Tampere (Finlândia) e diretor

do RIPE considera que o desafio do Serviço Público de *Media* é incerto e que muito provavelmente não vai sobreviver em todos os países Europeus. Está, porém, convicto de que o que fará a diferença numa necessária reinvenção do seu papel será a discussão que envolva os decisores, os profissionais, a academia e os próprios críticos do modelo.

Lowe considera que, apesar das críticas, o Serviço Público de *Media* desempenhou um papel importante ao longo da sua história e que muitos dos seus objetivos ainda fazem sentido na sociedade contemporânea. No entanto, considera fundamental: i) definir com rigor quais as suas funções; ii) em consequência disso, decidir o que define o seu *ethos* e o que deve ser abandonado – uma vez que não é possível pretender fazer tudo em todas as plataformas; iii) desenvolver estratégias mais inclusivas e colaborativas com vários tipos e com diferentes atores que operam no mercado, na sociedade, na cultura, e nos *media*; iv) e, finalmente, desenvolver um grau de interações globais, no quadro de um serviço prestado a um público também ele crescentemente globalizado.

Acerca desta última possibilidade enunciada por Lowe, João Pissarra Esteves propõe, por contraponto à “cartilha neoliberal”, a possibilidade de franchisings de “grandes marcas” de serviço público de *media*, assumindo-se que o “primado deste tipo de ‘privatização’ não será agora de ordem económica, mas político e democrático”. Embora recordando o caso português em que empresas públicas portuguesas foram vendidas a outras empresas públicas estrangeiras, sob a capa de uma “privatização”, o investigador da Universidade Nova de Lisboa acrescenta ainda:

“se a situação de “protetorado democrático”, com a possível entrega do serviço público nacional dos *media* a alguma empresa estrangeira congénere de referência, pode suscitar reticências, quem sabe se alguma solução de regime misto de propriedade já se apresentará patrioticamente mais aceitável...”

O debate acerca dos *Media* de Serviço Público não pode, pois, descurar as questões mais gerais dos processos

sociais de comunicação. Neste sentido importa colocar a discussão para além da relação dos *media* públicos *versus media* privados e que frequentemente determinam, e, não raras vezes, contaminam, as discussões públicas em torno deste tema. João Pissarra Esteves defende a este propósito uma conceção de serviço público intimamente ligada à ideia de comunicação pública, não confinada às instituições ou aos Estados. Trata-se, antes de mais, de assegurar as condições de participação cívica nas sociedades contemporâneas, pelo que antes de ser uma questão de política, em sentido estrito, estamos perante um problema de direitos: de um direito à comunicação. Deste modo, a ideia de Serviço Público começa por ser uma questão de democracia e, nessa linha de pensamento, coloca-se para além do dualismo público/privado, devendo integrar igualmente as questões relacionadas com os *media* cívicos, os *media* de mercado social e outras formas de organização da comunicação social.

Nesta perspetiva, a complementaridade entre o Estado e o mercado começa por se colocar no quadro da

missão e dos objetivos de um serviço público de comunicação tendo por referência o empenho na formação e melhoria dos processos de realização das democracias contemporâneas. Arons de Carvalho, ao elencar nove desafios que se colocam aos *Media* de Serviço Público, defende, por isso, que essa relação de complementaridade não pode significar, para os seus operadores, o acantonamento num gueto de conteúdos destinados a minorias. Sem defender uma concorrência com os operadores privados no seu próprio terreno, sublinha o papel do serviço público na promoção e exploração das potencialidades disponibilizadas pelas novas tecnologias.

A reflexão de Francisco Rui Cádima dedica também especial atenção a esta temática, tendo por base uma visão crítica acerca da sociedade da informação digital. Ao contrário das teses dos ciberotimistas acerca das novas possibilidades de democratização das sociedades pela internet, Cádima recorda que o nível de concentração dos *media* e *new media* é hoje superior ao encontrado noutros mercados tradicionais, ao ponto de a sociedade do conhecimento poder estar a dar lugar

*Na migração para o digital os Media de Serviço Público devem proceder à convergência entre comunicação, cultura e os Media digitais*

à sociedade da desinformação. Deste modo, no quadro da migração para o digital que os *Media* de Serviço Público são chamados a fazer, eles devem reconfigurar-se de modo a proceder à convergência entre os domínios da comunicação, da cultura e os dos *media* digitais “tendo por objetivo final a promoção da língua e da cultura, das artes e do património portugueses/europeus, num quadro de distribuição híbrida audiovisual/net”.

**Serviço Público de Conteúdos**

Esta reflexão remete-nos invariavelmente para o tema dos conteúdos do Serviço Público de *Media* e dos usos que o público faz dos *media* na atualidade. Eduardo Cintra Torres recorda que, a par do crescente poder dos novos agentes que intervêm no negócio televisivo (Google, Microsoft, Apple, Samsung, Sony, Netflix, Amazon, entre outros), a tendência é de as audiências fazerem um uso dos ecrãs, mais do que dos canais de televisão, para verem os conteúdos. Deste modo, da lógica “do zapping horizontal”, entre

canais, passa-se ao zapping ‘vertical’ entre conteúdos de *media*, com menor ou mesmo sem o constrangimento temporal da sua disponibilidade”. Por isso, na sua ótica, o eixo de discussão tenderá a deslocar-se dos *Media* de Serviço Público, para o problema do Serviço Público de Conteúdos.

A fragmentação dos públicos subjacente a esta mudança de paradigma não deixa de pôr em causa o estatuto normativo de “praça central”, tradicionalmente reservado ao serviço público de comunicação. Em face disso – e por força de razão –, Samuel Mateus insiste na importância do conceito de serviço público enquanto forma de fazer convergir o olhar da sociedade sobre os acontecimentos, sobre si própria, sobre os próprios indivíduos que a constituem e, na contemporaneidade, sobre o indivíduo anónimo. A partir da análise de vários programas, Samuel Mateus encontra neles a permanência do objetivo normativo do serviço público, tendo por referência o horizonte comunitário e coletivo nas sociedades em que se insere. Em particular, mostra como esse desiderato, que se realiza na sua tradicional dimensão político-democrática e educativa,

passou a incorporar abordagens que dão relevo ao cotidiano, à autenticidade e à subjetividade dos indivíduos, reinvestindo o conceito de público de um sentido de partilha simbólica.

### **Prestação de contas**

Transversal à discussão em torno do Serviço Público de *Media* é, naturalmente, o tema da independência e da prestação de contas. Como vimos, a crítica aos *Media* de Serviço Público questionava, num passado ainda recente, o monopólio/preponderância do Estado neste domínio. Hoje, a concentração verificada entre as empresas e as corporações de *media* privados não deixa de se constituir como uma nova fonte de relegitimação do papel do Serviço Público de *Media*, fazendo apelo à sua função reguladora do mercado. Porém, esta relegitimação faz-se hoje com base em novos fundamentos e novas exigências.

A primeira resulta da crescente exigência de escrutínio por parte da sociedade civil. A prestação de contas é um elemento salientado ou implícito em quase todos os textos

sobre esta temática nesta edição da *Mediapolis*. Porém, o conceito de prestação de contas é também ele lato: prestação de contas da gestão financeira, dos conteúdos produzidos e emitidos e da qualidade da informação disponibilizada. A este propósito, embora também objeto de reflexão em outros textos, permita-se destacar as reflexões trazidas por Nuno Conde que põem em evidência, por um lado, a tendência de diminuição das receitas do Estado ao concessionário do serviço público em Portugal, a RTP, e, por outro lado, a excessiva governamentalização que o modelo de financiamento ainda encerra. Por isso, preconiza uma nova cultura de relacionamento entre o poder político e os responsáveis pela gestão da RTP, a par da criação de mecanismos de prestação de contas mais direcionados para o cidadão.

Entre essas medidas de prestação de contas, Nuno Conde refere o reforço do papel dos provedores, uma figura abordada no artigo de Hugo Ferro. Segundo este investigador, o Provedor do serviço público de rádio e de televisão em Portugal reforça a autorregulação interna; cria um clima

interno de maior abertura à crítica e, em particular, à crítica do público; e fomenta uma maior proximidade, envolvimento e participação do público. Finalmente, acrescentaríamos nós, no caso português, o Serviço Público de *Media* constitui-se como uma referência na manutenção de uma função importante de escrutínio do público sobre a comunicação, num cenário em que os restantes *media* – depois do que parece ter sido um modismo – têm vindo a, paulatinamente, acabar com os respetivos provedores.

A segunda exigência que gostaríamos de destacar prende-se com a independência do Serviço Público de *Media* face ao poder político, considerado por muitos como uma das suas principais máculas. Porém, desde o final do século XX que têm sido cada vez mais as vozes a recordar também o problema da dependência das empresas privadas face ao poder económico e, mais ainda, da aliança entre os interesses económicos e o próprio poder político. Talvez não seja por acaso que esta inquietação, embora presente na maioria dos textos, surja com particular força na abordagem do caso brasileiro, através de Carlos Eduardo

Esch e Nélia Del Bianco, em que o próprio conceito de Serviço Público surge associado simbolicamente a um contexto privado, gerado num contexto de complacência e conivência com o próprio Estado. No caso do Brasil, a radiodifusão estruturou-se em torno das empresas comerciais, graças à relação contígua entre as empresas de comunicação e os agentes políticos. Este contexto colocou a radiodifusão à margem das políticas de investimento dos governos e criou na sociedade um “passivo simbólico”, onde o serviço público é percebido à partida como entediante e pouco independente.

Esta ligação, no passado, pode ter sido simbolicamente tão forte que inviabiliza, no presente, uma intervenção do Estado no quadro da criação de um serviço público, enviesando os próprios termos da discussão. Neste quadro, toda e qualquer intervenção do Estado no setor da comunicação é compreendida não a partir de uma legitimidade pública, efetuada em nome da sociedade civil, mas surge como a própria expressão de um interesse, de um “lugar privado”: o lugar privado do grupo político que se encontra (transitoriamente) no poder.

## VARIA

Ainda que num outro espaço temático, três artigos podem ajudar-nos na reflexão aqui realizada sobre Os Desafios Serviço Público de *Media*. João Canavilhas, Vítor Torres e Diógenes de Luna mostram, a partir de uma investigação realizada em Portugal e no Brasil, como as métricas que registam os usos que o público faz dos conteúdos se repercutem nas decisões editoriais dos *media* online e nas suas funções de *gatekeeping* e *gatewatching*. Este aspeto é tanto mais determinante quanto ele tenderá a reposicionar o papel central atribuído aos *media* na construção das identidades, como nos demonstra Pedro Simões, na análise do caso da identidade beirã e viseense. Por certo que as tecnologias tornarão mais complexas as formas de construção das narrativas mediáticas, os pactos comunicacionais existentes entre os *media* e o público e as representações sociais. Precisamente sobre as novas narrativas mediáticas é o artigo de Inês Marques e Ana Teresa Peixinho, que problematiza as transformações narrativas do jornalismo a dois níveis: em primeiro, ao nível da construção narrativa potenciada

pelo desenvolvimento da WEB 2.0; em segundo lugar, uma vez que o estudo de caso se foca em textos de órgãos de comunicação do Grupo Impresa, tentam as autoras perceber em que medida a concentração empresarial influencia a construção e difusão de narrativas multimédia.

O processo não vai necessariamente no sentido de uma maior “leveza” dos conteúdos dos *media* e da desprofissionalização do jornalismo, conforme o discurso do mercado gosta de salientar. O estudo de Canavilhas *et al.* demonstra que as métricas não apontam para uma preferência dos leitores por conteúdos leves; e o inquérito realizado por Bruno Paixão, acerca da cobertura jornalística dos escândalos políticos, revela que este é um dos temas que mais atrai a atenção e o interesse público. Não serão estes elementos que reforçam o *ethos* profissional dos jornalistas e a função normativa do jornalismo como quarto poder e como serviço público?

*Carlos Camponez*  
*Ana Teresa Peixinho*  
*Silvio Santos*