

Capítulo 3 – Para uma reorganização do serviço público de *media*. Responsabilidade social, independência institucional e autonomia editorial no quadro da relação problemática entre o Estado e o mercado

Christian S. Nissen

Introdução

O debate em torno dos *media* de serviço público aborda com frequência, e por boas razões, o quão justificável é o envolvimento público no mercado dos meios de comunicação social e – para aqueles que o aceitem – a natureza do seu papel, do seu campo de operações e dos conteúdos e serviços disponibilizados. Estas questões definem o campo de batalha central, onde se joga o destino e o papel dos *media* de serviço público.

Aos assuntos de governança é dispensada menor atenção. Se aceitarmos que os *media* públicos desempenham um papel importante nas esferas cultural e política das sociedades europeias, como deverá o fornecimento dos seus serviços ser organizado? Como se conseguirá encontrar o delicado equilíbrio entre controlo público, responsabilização e autonomia editorial? Estas questões, que constituirão o objecto deste capítulo¹, são muitas vezes consideradas um subtema burocrático por pessoas com interesses específicos e conhecimentos especializados, como é o caso de funcionários públicos nas autoridades de regulação, advogados em grupos privados de comunicação, académicos, ou gestores/administradores de *media* públicos. No entanto, a temática deve atrair agora maior atenção, uma vez que as questões de governação podem constituir o novo – e mais subtil – campo de batalha, no qual os grupos privados de

¹ O capítulo é baseado no aprofundamento do relatório “Public service media in the information society” (Divisão Media, Directório Geral de Direitos Humanos, Conselho da Europa, 2006), dos mesmos autores.

comunicação procuram novas oportunidades, após verificarem que o seu ataque à própria existência dos seus congéneres públicos não se traduziu numa vitória clara.

O debate suscitado pela nova Royal Charter da BBC (2007-2016) é um exemplo ilustrativo. À superfície, e não obstante os fortes ataques dos privados, a Charter garantiu o estatuto constitucional e o financiamento futuro da BBC, prolongando o seu papel enquanto fornecedora multimédia não só de canais generalistas transmitidos, como também de serviços especiais através de novos meios de comunicação social. Por outro lado, e ainda que com algum esforço, poder-se-á argumentar que esse sucesso acarreta uma nova estrutura de governança e um regime de regulação que pode, a longo prazo, limitar a liberdade operacional e o papel da BBC em termos mais gerais.²

Em secções diferentes, este capítulo abordará duas questões principais: 1) como deverão ser organizadas a provisão e a distribuição dos *media* de serviço público?; e 2) que tipo de estrutura de governação poderá assegurar quer o controlo público necessário quer as indispensáveis independência institucional e autonomia editorial?

3.1 – Organizando a provisão e a distribuição dos media de serviço público

Na época dos monopólios de difusão, a questão organizacional não era controversa. Tal como no caso de outros serviços públicos, a rádio e, posteriormente, a TV encontravam-se estabelecidas como unidades organizacionais mais ou menos auto-sustentadas. Inspirados pela BBC, alguns países atribuíram aos meios de comunicação de serviço público um *statu quo* de independência especial, fora do aparelho estatal. À excepção da cisão da rádio e da televisão em diferentes organizações, observada em alguns países europeus, o modelo organizacional predominante assentava numa unidade responsável por tudo, desde a criação e a produção de conteúdos à sua distribuição.

Como será defendido na secção seguinte, existem ainda boas razões pelas quais as relativamente pequenas organizações europeias públicas de *media* são mantidas como entidades corporativas, ainda que sejam mais abertas e colaborem ou subcontratem

² Estes “dois lados da moeda” são apresentados por Steven Barnett em “Can the Public Service Broadcaster survive? Renewal and compromise in the new BBC charter”, em J. Bardoel, e G. Lowe (orgs.) (2007), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Nordicom.

parte da sua produção a empresas terceiras. A opção pelo *outsourcing* não se encontra, no entanto, livre de problemas, devendo ser concretizada somente após uma avaliação séria das suas vantagens e desvantagens e de uma reflexão ponderada acerca delas. Esta secção abordará estas questões, apresentando alguns dos argumentos propostos. Os aspectos mais internos e administrativos dos *media* de serviço público não constarão nesta discussão.

3.1.1 – “Cortando o bolo” do serviço público

A mudança no debate acerca da estrutura organizativa dos meios de comunicação de serviço público e os argumentos a favor da reforma organizacional fazem parte de uma discussão mais alargada sobre o modo de organização da produção de bens e serviços públicos. A tendência poderá ser descrita como sendo a passagem de uma abordagem “estrutural” para uma “funcional” ou, como muitas vezes é apresentada, através desta frase: “o importante não é onde (i.e., sob a égide pública ou a privada) um serviço público é produzido, mas o que é produzido, a sua qualidade e o preço”. Esta abordagem funcional promoveu a subcontratação de serviços internos (limpeza, manutenção dos edifícios, serviços de TI, etc.) quer em empresas públicas quer em privadas. Nos últimos anos, alguns serviços públicos essenciais, como a saúde, os serviços sociais e os prisionais, foram subcontratados a empresas privadas de orientação comercial. Subjacente a esta opção está uma fusão de racionalização económica, optimização da qualidade e ideologia política, tendo em vista a redução do sector público e o alargamento do alcance do sector privado.

Ter consciência destas tendências gerais, quando nos debruçamos sobre os *media* de serviço público, conduz ao reconhecimento de que as sugestões para a subcontratação de parte das operações desses órgãos não são apenas e especificamente direccionadas contra eles. Contudo, é possível enfatizar componentes específicas das políticas de *outsourcing* formuladas na área dos meios de comunicação públicos:

- i) as organizações de *media* públicas são vistas por alguns como gigantescos e quase assustadores símbolos do poder que o Governo tem sobre as almas e as

mentos dos seus cidadãos. Reduzir a sua dimensão pode constituir um objectivo em si mesmo;

ii) uma linha semelhante de pensamento aponta a cisão da “cadeia de valores” dos *media* públicos (i.e., do desenvolvimento criativo de conteúdos à produção de programas e do controlo de canais à sua distribuição nas redes) através do *outsourcing* de algumas das ligações da mesma a empresas privadas de comunicação ou de telecomunicações;

iii) em certos países, existe um desejo político de estabelecer um novo sector privado de comunicação (ou de apoiar o existente), sendo atribuída a empresas privadas uma parcela do “bolo” público.

Olhemos mais de perto para estes e para outros elementos da estratégia de *outsourcing* parcial das actividades dos órgãos de comunicação públicos, das quais excluiremos serviços internos ou de apoio em áreas nas quais os *media* não sejam diferentes de qualquer outra indústria. É nos aspectos centrais da produção e da distribuição de conteúdos que as questões são cruciais e controversas.

Antes de entrarmos em temas que justifiquem razões para se ter alguma reserva face a tendências de cisão e de *outsourcing* dos *media* públicos, devemos apresentar a argumentação em defesa do reforço dos laços existentes entre estes e os privados. Os primeiros constituem um mundo fechado e auto-suficiente desde os dias do monopólio, altura em que era difícil encontrar parceiros no sector privado. Actualmente, existem múltiplas oportunidades para a troca de ideias, para a avaliação de desempenho, quer na produção quer na qualidade, e para a capacitação própria com recurso a competências externas. Estas oportunidades têm de ser exploradas em maior profundidade do que aquela que se verifica em empresas de comunicação de serviço público.

Devemos igualmente mencionar a oportunidade de criação de parcerias público-privadas em áreas como a do conteúdo audiovisual interactivo em plataformas digitais, no âmbito da qual nem corporações públicas de *media* nem empresas privadas de *software* possuem todas as competências e experiência necessárias. Actualmente, devido à regulação da concorrência, tais parcerias são frequentemente permitidas apenas numa base estritamente comercial, o que representa normalmente um obstáculo ao desenvolvimento e a experiências nestes campos. Tal colaboração é vital, sobretudo em

países pequenos, nos quais empresas privadas públicas não possuem a dimensão e os recursos para se lançarem em projectos complexos e arriscados fora das suas esferas de actuação. Áreas emergentes de negócio como esta podem ser desenvolvidas através de parcerias público-privadas, ao nível das quais cada lado contribui com as suas competências e os seus meios. Os frutos desta iniciativa podem ser explorados a partir da permissão da sua utilização pelos privados em actividades comerciais noutras regiões e pelos públicos em projectos no seu próprio território.

Regressando à questão do *outsourcing*: foi anteriormente mencionada a necessidade de haver um escrutínio cuidadoso das suas consequências e dos argumentos em sua defesa. Cinco pontos podem ser avançados para posterior comentário:

- i) em primeiro lugar, será que a dimensão é importante em si mesma? Linhas mestras e inspirações para responder a esta questão podem ser encontradas no mercado internacional de *media*. Na última década, assistimos à fusão de um grande número de empresas privadas, que integraram os seus sistemas e se absorveram mutuamente em processos de concentração horizontal e de integração vertical das suas cadeias de valor. Se a dimensão e o controlo da cadeia de valor têm uma importância real nula para a gestão racional de um negócio, podemos questionar-nos sobre a razão pela qual os grupos de comunicação social, normalmente geridos de forma muito profissional, seguem esta via. Não nos devemos esquecer de que entre as vinte maiores corporações de *media* na Europa se contam apenas três operadores públicos (ARD, BBC e RAI). Nos vários pequenos países europeus, existem razões históricas para que as organizações públicas de comunicação sejam frequentemente consideradas corporações gigantescas de distorção da concorrência, quando na realidade são meros anões entre gigantes comerciais. A dimensão é importante não apenas para se atingirem economias de escala, mas também para se aumentar a visibilidade no mercado, de forma a se melhorar a capacidade de acumulação de profissionalismo e de *know how* e a se manter uma infra-estrutura técnica complexa;
- ii) a segunda questão diz respeito às “quotas de produção externa”, estabelecidas, através de lei ou de decisão governamental, para um

número cada vez maior de corporações públicas de *media*. Há cerca de vinte anos atrás, o governo do Partido Conservador forçou a BBC a subcontratar 25% da sua produção de programas (em termos de horas de transmissão) a produtores externos e independentes. É pouco provável que se alegue que esta decisão tenha acarretado graves consequências para a BBC, mas devemos ter em conta que esta emissora é entre dez e vinte vezes maior do que a maioria dos operadores públicos europeus: poderia subcontratar até 90% do seu produto, que, mesmo assim, manteria uma produção própria superior, por exemplo, à produção total de cada um dos emissores públicos da Escandinávia.

Assegurar a existência de massa crítica na produção própria é vital para os operadores públicos, e a maioria das corporações europeias dessa natureza pertencem a esta categoria. Uma corporação deste tipo, com a obrigação de providenciar programação alargada, necessita de experiência transversal e de conhecimento aprofundado, e não conseguirá atingir os padrões exigidos se o seu *staff* estiver subdimensionado face ao peso excessivo das quotas de produção externa. A criatividade e a inovação na produção de conteúdos mediáticos raras vezes emergem de mentes individuais, sendo antes o fruto do desenvolvimento de trabalho de equipa e de ambientes criativos ao longo do tempo, que poderão ser debilitados pelo fardo demasiado pesado das quotas;

- iii) ainda que a conjugação de competências internas e externas faça sentido, e tendo em conta que muito mais devia ser feito nesse campo, deve ser sublinhado um terceiro ponto, que se relaciona com o “debate sobre a massa crítica” quando fazemos uma prospectiva da era da produção multimédia e *cross-media*. Neste novo mundo de desenvolvimento de conteúdos e de produção dependente da tecnologia da informação, a integração dos processos de trabalho torna-se ainda mais importante, cruzando barreiras entre departamentos e fronteiras organizacionais e profissionais. Este desenvolvimento não atingirá o seu potencial máximo se uma parte considerável da produção de *cross-media* (tradicional ou em novos meios de comunicação) tiver lugar fora da corporação. Este ponto

é aplicado na explicação da tendência dos *media* para se concentrarem no sector privado;

- iv) um quarto ponto surge também a partir do desenvolvimento de plataformas transversais e de *cross-media*, ao nível do qual o paradigma “COPE” (Create Once – Publish Everywhere)³ é central, quer no que toca à criatividade quer no que diz respeito à eficiência produtiva. Os direitos sobre os conteúdos e sobre os seus arquivos, juntamente com um acesso *online* fácil e directo aos materiais neles contidos, serão cada vez mais importantes no futuro. Se uma porção considerável dos conteúdos disponibilizados pelos operadores públicos for produzida por independentes externos (exigindo direitos secundários), ficará muitas vezes fora de alcance dos primeiros, económica e fisicamente, para utilização futura;
- v) por último, dever-se-á mencionar um quinto aspecto, igualmente importante. A gestão do relacionamento do Governo e do Parlamento com a dimensão contratual constitui um terreno complicado e controverso, como veremos na segunda parte do artigo. A pressão política canalizada através da propriedade pública e a influência problemática de uma longa lista de outros grupos de interesse são factos correntes para a administração e para os funcionários dos operadores públicos. A cisão da corporação pública, com a consequente distribuição das obrigações de serviço público por entidades mais pequenas e vulneráveis, provoca o perigo de abertura a pressões e a influências ilegítimas.

3.1.2 – Distribuindo as obrigações do serviço público

A abordagem “funcional” acima mencionada conduziu igualmente a um modelo organizacional no qual as obrigações do serviço público são distribuídas por duas ou

³ “Cria uma vez, publica em toda a parte” (*N. da T.*).

mais instituições, quer sejam de propriedade pública quer se tratem de corporações comerciais privadas. Este é o modelo actualmente utilizado no Reino Unido (ITV), na estação pública privatizada TF1 (em França) e em diversos fenómenos mais recentes de televisão e rádio em vários outros países.

As lógicas e circunstâncias específicas podem variar de caso para caso. O modelo assumiu-se, com frequência, como uma solução em períodos de envelhecimento monopolístico, durante os quais os governos decidiam estabelecer um segundo canal de TV nacional, que poderia ser atribuído ao operador público – funcionando como o seu canal secundário – ou ser oferecido a uma corporação privada – enquanto concessão acompanhada de um conjunto de condições, como, por exemplo, uma taxa e certas obrigações de conteúdo. Os governos encontravam-se numa posição negocial favorável devido ao facto de a largura de banda ser ainda escassa, num período em que as televisões por cabo e por satélite ainda davam os primeiros passos. As empresas privadas, ávidas de assegurar estes novos meios de acesso a audiências, estavam dispostas a pagar quantias consideráveis por um canal terrestre e/ou a aceitar um número de restrições e de linhas mestras ao nível da programação das transmissões.

As obrigações de programação eram mais ou menos da mesma natureza das que se aplicavam aos anteriores operadores públicos, mas, habitualmente, menos intensas: notícias, uma parte da programação transmitida na(s) língua(s) nacional(ais), música nacional, programas infantis e por aí em diante. Esta forma de distribuição das obrigações do serviço público por um número variado de fornecedores de conteúdo pode ser analisada a partir de vários ângulos e, certamente, tem pontos fortes e fracos.

Em primeiro lugar, conduz a uma saudável e necessária concorrência. Não existe dúvida de que a existência de um monopólio concorreu para a complacência entre os anteriores operadores públicos, que já haviam prestado pouca atenção aos desejos das suas audiências. Subitamente, despertaram para uma nova situação. De um ponto de vista social, este novo figurino assegurou programação a novos canais que não seria expectável caso estes estivessem instalados sem quaisquer restrições de programação. Sob vários pontos de vista, esta política formou a base do modelo europeu de *dual media*, abrindo caminho a canais públicos e privados com uma qualidade raramente encontrada, fora da Europa, em rádio e televisão.

Em segundo lugar, é difícil encontrar razões para o facto de os Governos, nos anos 70 e 80, não terem aproveitado esta oportunidade para negociarem obrigações de conteúdo para espectro e canais. Existiram – e ainda existem – discussões em torno do facto de o

Estado ter reduzido a regulação dos seus *media* e de o sector privado estar liberto de qualquer interferência. Em alguns países, este ponto de vista, de natureza frequentemente ideológica, tem ganho terreno à luz do debate mais abrangente relativo aos limites do sector público.

Em terceiro lugar, poder-se-á dizer que esta intervenção pública contratual na política de programação dos canais privados tem muitas vezes sido seguida pela atribuição de um *statu quo* oficial de “estação transmissora de serviço público de capitais privados”, gerando nas últimas décadas um alargamento da etiqueta “serviço público” a um número significativo de corporações de *media* – muitas das quais de orientação comercial e aparentando ter apenas uma pequena semelhança com as “verdadeiras corporações de serviço público” de capitais públicos.

Este estado de coisas conduziu à diluição do termo “*media* de serviço público”, fenómeno que está na base de muitas das dificuldades sentidas não só ao nível da definição destes órgãos de comunicação, como também da descrição das suas obrigações e da demarcação dos seus objectivos. Aqueles que, repetidamente, exigem uma clara definição dos MSP – muitas vezes pessoas que fazem uma abordagem liberal e crítica ao envolvimento público no mercado dos *media* – talvez devessem considerar a revisão desta política e a limitação da utilização do termo a “empresas de capital público”, que acarretaria certamente uma clarificação necessária e uma simplificação, junto dos pagadores de taxas, da percepção de quanto é gasto neste tipo de meios de comunicação e para que fins.

Um quarto ponto que merece menção no âmbito do modelo disseminado de MSP é a necessidade concomitante de mecanismos de controlo de grande detalhe. As obrigações de conteúdo em acordos de concessão inibem, naturalmente, o potencial comercial dos canais: logo, os controladores destes sentem-se tentados a contornar o espírito das suas obrigações de todas as formas possíveis, cortando minutos aqui e ali, fazendo malabarismos com as definições, as quotas, etc. As autoridades reguladoras, por seu turno, respondem com exigências cada vez mais detalhadas e com engenhosos mecanismos de controlo. É provável que este “braço-de-ferro” seja parcialmente responsável pela problemática tendência para que haja uma regulação cada vez mais detalhada dos *media*, que inclui as genuínas empresas de MSP.

3.1.3 – A solução radical: livrarmo-nos das instituições de serviço público!

Uma sugestão de natureza mais fundamentalista merece especial atenção: o modelo radical de total desmantelamento das instituições públicas de *media*, que ocasionalmente surge no debate acerca dos MSP e que é fortemente apoiado – não constituindo surpresa para ninguém – pelos órgãos de comunicação privados. “Não necessitamos, de todo, de corporações públicas de *media*”, diz-se. “São dinossauros na paisagem actual.” Em suma, a solução proposta não é deixar passar o tempo e assistir à extinção lenta dos dinossauros públicos num novo e hostil ecossistema, mas sim abolir a existência das corporações de serviço público com um simples acto legislativo – ou, gradualmente, ir reduzindo a sua dimensão e a sua importância – e deixar que o financiamento público, sob a forma de pagamento de licença, seja transformado numa fundação ou num fundo.

De acordo com este modelo, produtores individuais, companhias de produção e canais privados que tenham propostas para o financiamento dos seus projectos podem apresentá-las ao fundo. Assim, este assegura o seu apoio às propostas que dele mais necessitam, sem que exista o fardo da responsabilidade pelo difícil compromisso, com o qual lidam todas as empresas de MSP, entre a procura de audiência e a distinção da sua programação. Serão financiados os programas que têm menos hipóteses de encontrar o seu próprio caminho até à distribuição comercial. Depois de recebido o financiamento, o concorrente bafejado produz o seu programa, contacta os operadores privados e oferece-o gratuitamente.

Hey presto! Os conteúdos mediáticos públicos produzidos e, depois, distribuídos pelo mercado, assistidos por um fundo efectivo e simples, sem necessidade de uma grande e burocrática corporação pública. Desculpem o meu sarcasmo! Atendendo ao senso comum, o modo como se reúne a programação das operadoras privadas e os critérios que estas utilizam para seleccionar os seus programas permite que nos interroguemos acerca da forma como este modelo conseguiu sobreviver ao debate público, mesmo com todo o apoio dos *media* privados que recebeu. É de esperar a ansiedade do fundo de serviço público em seleccionar propostas verdadeiramente alternativas aos programas populares e comerciais. Um concurso ou uma banal telenovela terão poucas hipóteses

de ser apoiados. Para que se há-de atribuir recursos escassos a formatos que podem sobreviver sozinhos no mercado privado?

A filosofia que orienta as operadoras privadas é claríssima – e por uma boa razão. Tais agentes não se estabeleceram para fornecer bons programas aos seus espectadores e ouvintes, mas sim para prover de ouvidos e olhos os publicitários que compram tempo de antena para os seus anúncios. Mais: maximizar a dimensão da audiência que determina as receitas é, pelo menos, tão importante como os custos dos programas, que se caracterizam por ser de “sobrolho franzido”, de valor cultural elevado – dificilmente são atractivos, mesmo quando os oferecem gratuitamente.

Isto coloca o fundo público perante o seu dilema particular: ou se mantém no seu caminho estreito e alternativo – aceitando que será difícil encontrar interesse na difusão dos conteúdos que apoia junto de operadoras privadas – ou se dispõe a comprometer o ideal da programação alternativa e a aceitar propostas para programas de apelo mais popular, que as operadoras privadas estejam dispostas a distribuir. Existe, claro está, uma terceira hipótese: o fundo é obrigado a estabelecer os seus próprios canais de rádio e televisão enquanto meios de distribuição dos seus próprios programas. Ao fazê-lo, reinventa o antigo sistema público de difusão!

Ainda que soe um pouco estranho, tudo isto se encontra longe da fantasia. O modelo tem sido testado na vida real há mais de dez anos. Em 1988, enquanto constituía parte de uma dramática liberalização de todo o sector público, o Governo da Nova Zelândia decidiu cindir a BCNZ (Broadcasting Corporation of New Zealand, uma vulnerável instituição pensada de acordo com as linhas básicas da BBC) e tornar a divisão televisiva (a TVNZ) uma estação de propriedade pública comercialmente gerida (Comrie, e Foutaine, 2006). As receitas geradas com a taxa de licença (substituída em 2000 pelo financiamento do Governo central) são atribuídas a um fundo (New Zealand On Air – NZOA). De acordo com o modelo descrito, a TVNZ e os seus opositores privados, juntamente com produtores independentes, concorreram à NZOA, de modo a conseguirem financiamento de propostas de programas, transmitidos em diferentes canais televisivos.

As conseqüências deste modelo foram dramáticas: as alterações conduziram à comercialização drástica da programação da TVNZ, que passa a ter mais entretenimento e menos programas baseados em factos, dedicados à cultura ou aos mais novos. No primeiro período de vigência do novo sistema, a programação de produção nacional caiu para um nível mínimo recorde. Em resposta, a NZOA concentrou o seu

investimento em conteúdos de origem local, mas a sua transmissão foi empurrada para o início da manhã e para o final da noite, horários em que os imperativos comerciais da programação não são atingidos.

É difícil prever onde tudo isto terminará. O anterior Governo da Nova Zelândia, reconhecendo que a alteração fora um absoluto desastre, anunciou que, de uma forma ou de outra, tentará regressar ao antigo sistema de serviço público. Contudo, é mais fácil afirmá-lo do que fazê-lo: abolir uma corporação pública de *media* consegue-se em algumas semanas, mas reconstruí-la poderá demorar uma geração.

3.1.4 – Precisamos de um novo tipo de organização de *media* de serviço público?

Tal como se argumentou nas secções anteriores, existem boas razões para que a provisão e a distribuição de conteúdos e serviços dos *media* de serviço público sejam, na maior parte dos países europeus, asseguradas por corporações públicas sólidas. As razões apresentadas são, de muitas formas, paralelas às que orientam as empresas privadas de comunicação social, ao nível da sua lógica organizacional. A dimensão e a oportunidade de colher os frutos das sinergias são efectivamente importantes. A massa crítica é realmente crucial no estabelecimento e no desenvolvimento de departamentos de programas criativos e viáveis, com capacidade de recrutamento de talento. Gerir um negócio envolvendo a produção e a distribuição de serviço público de rádio, televisão e novos *media*, vinte e quatro horas por dia, ano após ano, é um assunto de uma enorme complexidade, quer administrativa quer logística. Não é um serviço facilmente gerido por um número de pequenas empresas colaborando e competindo entre si.

Por outro lado, temos de ter em conta o perigo, inerente à entrega dos MSP a uma corporação pública monolítica de *media*, de redução a uma excessiva uniformidade e a uma ausência de saudável diversidade. Ainda mais problemático afigura-se o risco de um único operador poder agir e ser tratado pelas autoridades políticas como um “operador estatal”. Ao lidarmos com estas questões teremos de considerar a dimensão do país e a sua indústria de comunicação social: aquilo que pode constituir uma solução saudável numa grande nação, com diversas empresas de *media* bem geridas, arrisca-se,

por outro lado, a ser um veneno letal para os países pequenos que mal conseguem manter uma indústria nacional de comunicação social.

Existem várias razões pragmáticas para garantir a manutenção (e não a rotura) de uma corporação consolidada. No entanto, a necessidade de o fazer não deverá ser tomada como argumento para negligenciar oportunidades de mudança e melhoramento. Desde os tempos dos monopólios, muitas corporações de MSP viraram costas ao ambiente externo de produção. Ambas as partes beneficiariam de um envolvimento próximo e construtivo de iniciativa própria, em vez de serem forçadas a tal por um sistema de quotas obrigatórias e burocráticas. Tal como foi explicado na secção 3.1.2, também será boa ideia reavaliar o problemático modelo de “serviço público distribuído”, em cujos termos de concessão está expresso que as empresas totalmente privadas têm obrigações de serviço público. Em suma, no que diz respeito a modelos organizacionais globais, é tempo de reformas, não de revolução.

Outra preocupação reside na forma como as corporações públicas de *media* são organizadas e geridas internamente. Por exemplo, como é possível reconciliar a necessidade de gestão frutífera, racional e eficiente de uma corporação de negócios e da sua responsabilização pela utilização do dinheiro das licenças com a indispensabilidade de um ambiente inovador e de um *staff* de programação criativo? Uma administração de topo, forte e centralizada, pode constituir um pré-requisito para o primeiro aspecto mas um estorvo para o último. Este não é, todavia, o lugar para se promover uma discussão desta profundidade acerca de gestão, embora se levantem importantes questões.

3.2 – Governança do serviço público

Passando à temática da governança, chegamos a duas questões: como é que a sociedade – Parlamento e Governo – pode assegurar que as empresas de MSP cumprem as suas obrigações e mantêm as suas actividades dentro dos limites do seu mandato? E de que forma pode esse controlo ter lugar sem comprometer a independência institucional e a autonomia editorial dos *media* públicos?

Como veremos mais tarde, este tema faz parte de um debate mais alargado sobre política pública e administração. O que torna tudo especialmente controverso em relação a este assunto é o facto de a governança ter impacto num dos mais fundamentais

princípios dos *media* públicos: a independência e a autonomia editoriais. Aqui reside outro complicado dilema para os MSP: devem não só estar à altura dos princípios de independência editorial face ao Parlamento e ao Governo, como também, em simultâneo, ser responsáveis perante as autoridades públicas e ser escrutinados por elas. Tal como sucede em vários dos seus outros dilemas, não existem soluções fáceis e bem definidas.

Várias circunstâncias fazem com que seja difícil lidar com o tema da governança no contexto destes *media*:

- i) há uma ampla variedade de modelos de regulação na Europa. Existirão, certamente, alguns pontos em comum, mas as tradições nacionais e as diferenças na cultura política produziram um impacto significativo nos modelos formais escolhidos nos vários estados;
- ii) existe em vários países uma problemática diferença entre modelos formais estabelecidos por lei e a desagradável realidade do dia-a-dia. A pressão política ilegítima exercida, por exemplo, ao nível da nomeação do *staff* ou das decisões editoriais num departamento de notícias raramente tem lugar de forma aberta e pode ser difícil de registar de uma forma objectiva e imparcial;
- iii) em geral, os meios de comunicação social encontram-se cada vez mais num campo de batalha político, envolvidos na luta pela opinião pública e pelas mentes dos cidadãos. Os *media* públicos situam-se no centro desta disputa, o que muitas vezes transforma o quadro de regulação num assunto divisor em si mesmo;
- iv) aqueles que defendem a necessidade de uma regulação pública mais apertada e de uma maior responsabilização são frequentemente acusados de empurrarem os MSP na direcção da velha “rádio estatal”. Elementos do sector público de comunicação que alertaram para o facto de a influência governamental se estar a tornar demasiado forte são, por outro lado, recriminados por apenas pretenderem gerir as suas estações de rádio ou de televisão por si só, sem que haja interferência ou responsabilização. Poderíamos acrescentar que, ocasionalmente, ambas as acusações fazem sentido.

Um assunto especial e particularmente difícil quando lidamos com a governança dos *media* públicos é o que tem que ver com a sua “propriedade”. “Quem é o proprietário da corporação pública dos *media*, e perante quem é esta responsável?”, poderíamos questionar. O princípio sobre o qual assentam estes meios de comunicação leva-nos à conclusão de que pertencem à sociedade civil e aos seus cidadãos. A relação particular entre a instituição dos MSP e a sociedade pode ser descrita como um “pacto”, que assinala a presença em maior número de elementos ideológicos e de valores normativos do que de elementos de um contrato formal de propriedade. A importância de tudo disto nasce a partir da necessidade de se acentuar que a relação é diferente da que existe quando se trata de uma empresa estatal, cuja actividade pode ser decidida individualmente em detalhe pelas autoridades do Estado, Parlamento e Governo. Os MSP não são e não devem ser tratados como “rádio e televisão estatais”. Têm, pelo contrário, a obrigação de defender os cidadãos e os seus interesses dos ilícitos perpetrados pelo Estado e pelas suas autoridades políticas.

Dito isto, devemos ter em mente que a sociedade civil não consegue actuar como uma entidade. É por isso que elegemos membros do Parlamento e do Governo para representar os interesses dos cidadãos, e é nessa qualidade que a responsabilidade de governança face aos MSP é colocada nas mãos do Parlamento ou do Governo. Não é a solução ideal, mas é difícil encontrar uma melhor.

Os problemas relacionados com a governança destes *media* devem-se manter presentes durante as próximas considerações sobre o assunto. Nem sempre é fácil – quer para o escritor quer para o leitor – distinguir os elementos descritivos dos normativos.

3.2.1 – Regulação mais apertada e menor autonomia

Podemos afirmar que, com algumas excepções, a tendência observada nos estados europeus aponta para uma regulação mais apertada por parte das autoridades públicas e para uma diminuição da autonomia dos *media* de serviço público. Vários desenvolvimentos contribuem para esta propensão.

Em primeiro lugar, existe um desenvolvimento geral da administração pública que também influencia o campo dos *media*, como se verificou no caso do *outsourcing* mencionado na secção 3.1.1. Nas últimas décadas do século passado, a responsabilização das instituições públicas pelos seus serviços e o controlo das suas operações tornaram-se o centro das atenções. Tal pode igualmente ser considerado consequência da evolução do sector público, que deixou de ser uma instituição relativamente pequena, respeitadora e promotora da lei, para se tornar uma grande e complicada máquina, que produz e assegura os bens e serviços de uma sociedade de bem-estar. A este desenvolvimento seguiu-se a introdução daquilo que tem sido apelidado de “administrativismo” na administração pública – métodos de gestão de negócios privados, como, por exemplo, o controlo da produtividade e o desempenho por objectivos, baseados em contratos de serviço ou de gestão. Até certo ponto, isto tem sido acompanhado e influenciado por contendas políticas e ideológicas sobre a natureza do sector público e os seus limites face à indústria privada, semelhantes aos observados no campo dos *media*. A manutenção de um controlo mais apertado sobre empresas públicas pode ser vista quer como um mecanismo de defesa do esforço público quer como um método de redução do seu campo de acção. Ambos podem ser encontrados no debate político. A política da União Europeia no mercado dos meios de comunicação social faz parte desta tendência geral, balançando entre o apoio aos *media* públicos – como no caso do Protocolo de Amesterdão – e uma intervenção mais forte, traduzida numa apertada regulamentação da concorrência, que limita o âmbito desses órgãos e restringe o seu desenvolvimento futuro.

A segunda tendência mais geral que influencia a regulação dos MST é a alteração da cultura e da natureza da comunicação política. No decurso do século passado, a imprensa perdeu muitos dos laços que mantinha com partidos políticos específicos e evoluiu (em especial no norte da Europa) no sentido dos “jornais omnibus”, dirigidos a grandes audiências num mercado competitivo e comercial. Partidos políticos e governos perderam, então, um importante canal de comunicação directa com os seus constituintes. Muitos políticos, especialmente quando pertencem ao Governo, vêem-se constantemente sitiados por uma imprensa hostil, que procura de casos ilícitos, composta por jornalistas que distorcem os seus motivos e criticam as suas iniciativas.

Em simultâneo, modificou-se a própria política. As perspectivas estratégicas de longo prazo baseadas em ideologia política e formuladas em programas políticos foram suavizadas e substituídas por uma acção mais táctica na política do dia-a-dia. Neste

cenário, os aspectos comunicativos das iniciativas políticas – quer a mensagem em si quer o seu *timing* – têm muitas vezes tanta importância como a sua substância material. A utilização crescente de *focus groups* e de sondagens é exemplo deste desenvolvimento, que, em conjunto com a introdução de analistas, atingiu um ponto em que, parafraseando McLuhan, “a mensagem se tornou a política”.

Num ambiente comunicativo tão politizado, não surpreende que aqueles a quem são confiados os interesses do público nos MSP (i.e., políticos no Governo e no Parlamento) sejam ocasionalmente tentados a invadir as corporações públicas de comunicação social. “Se não consegues evitar que os jornais, a rádio e a televisão comerciais disseminem as histórias erradas, e não consegues forçá-los a comunicar a tua própria doutrina, o mínimo que podes fazer é certificares-te de que ‘as tuas rádio e TV’ – a emissora pública – são mantidas na linha”. Citando uma afirmação de um membro de nomeação política à administração de uma pequena emissora pública do ocidente europeu, defendendo o seu direito a intervir na programação, “aqueles que pagam o violinista escolhem a música”.

3.2.2 – Independência editorial

Depois de se terem explicado algumas das razões – boas ou más – subjacentes ao apertado controlo das corporações públicas de comunicação social e da autonomia enfraquecida dos MSP, observemos o outro lado da moeda: o princípio da independência e da autonomia editoriais.

Basicamente, a independência editorial não se limita aos *media* públicos: é estabelecida em qualquer imprensa livre. A política editorial de um jornal que cumpre os ideais fundamentais do jornalismo não deve ser decidida por forças exteriores, sejam elas políticas ou representativas de interesses económicos. Os próprios proprietários dos jornais devem limitar a sua influência à nomeação e ao despedimento dos editores, não interferindo nos conteúdos da publicação diária. A razão subjacente a este princípio é muito simples e resume-se à questão da fidedignidade: a censura e outras limitações da liberdade de expressão – formalmente ou auto-impostas pelo Governo ou por outros – constituem o oposto dos princípios básicos de uma sociedade aberta e pluralista.

Se estas normas regulam a imprensa em geral, ainda que infelizmente não sejam sempre adoptadas, existem razões ainda mais fortes para o facto de serem tão importantes para os órgãos de comunicação públicos. Desde as revoluções americana e francesa do século XVIII que a liberdade de expressão e a imprensa livre têm constituído uma parte essencial dos direitos civis. À época, eram vistas como meios de protecção do cidadão perante o Estado; nas democracias contemporâneas, podemos ter atitudes mais positivas face a este último, embora milhões de europeus o recordem ainda com clareza como um ditador impiedoso que utilizava os *media* como um meio de opressão. A imprensa, em geral, e os meios de comunicação públicos, em particular, têm um papel especial enquanto “cães de guarda” da democracia. A partir desta perspectiva, qualquer influência governamental directa sobre os *media* deve ser olhada com profundo cepticismo. Tal aplica-se de forma ainda mais premente se o Estado gerir “a sua própria estação de rádio e TV”. Como confiar nos noticiários caso suspeitemos de que os editores são marionetas, suspensas por fios e guiadas pelas mãos do Governo?

É por estas razões que a autonomia editorial é tão importante para os órgãos de comunicação públicos e, também, para os governos. Por outro lado, é inegável que existe o risco de este ou aquele director-geral abusarem deste princípio, com o propósito de gerirem todo o espectáculo sem qualquer interferência exterior.

Viremo-nos agora para as estruturas formais de governança e, mais adiante neste capítulo, para a discussão do modo como são ou devem ser utilizadas.

3.2.3 – As estruturas formais de regulação e controlo

Como foi anteriormente referido, ao descrevermos os elementos da estrutura formal devemos ter presente a existência de grandes variações entre os actuais sistemas dos estados europeus, as quais emergem das diferentes tradições e culturas políticas destes. É provavelmente impossível propor um modelo único apropriado para todos. Contudo, tendo como base as suas estruturas formais, é possível agrupar os diferentes modelos de governança em três ou menos categorias distintas:⁴

⁴ Para uma categorização paralela, veja-se Hallin, D., e P. Mancini (2004), *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press.

- i) sistemas em que o Governo e os partidos da maioria parlamentar desempenham um papel activo e directo de condução. Neste grupo são usualmente colocados países como França, Itália, Grécia e Espanha;
- ii) sistemas de representação proporcional; aqui, o Governo não detém um papel formal, mas a influência encontra-se distribuída pelos partidos políticos, incluindo a oposição e, em alguns casos, organizações não-políticas e instituições sociais. São exemplos a Itália pré-Berlusconi, a Alemanha, a Áustria, a Holanda e alguns dos antigos estados do leste europeu;
- iii) sistemas baseados numa tentativa de isolar a instituição de serviço público face ao sistema político, através, por exemplo, da introdução de um corpo de governança como intermediário e de corpos de regulação mais ou menos independentes do Governo. Reino Unido, Irlanda e alguns países escandinavos pertencem a esta categoria, embora apresentem alguns traços em comum com o sistema de representação proporcional.

Esta categorização é problemática, não apenas por não considerar que a actual governança e a prática de regulação podem variar com a configuração formal, mas também devido ao facto de países aglomerados num grupo partilharem traços com sistemas de outras categorias. Tal pode ser ilustrado pelo resultado de um inquérito (veja-se figura 3.1) realizado há alguns anos pela European Platform of Regulatory Authorities aos seus membros, isto é, ao *staff* das autoridades reguladoras nacionais.⁵

⁵ Plataforma Europeia de Autoridades Reguladoras (N. T.).

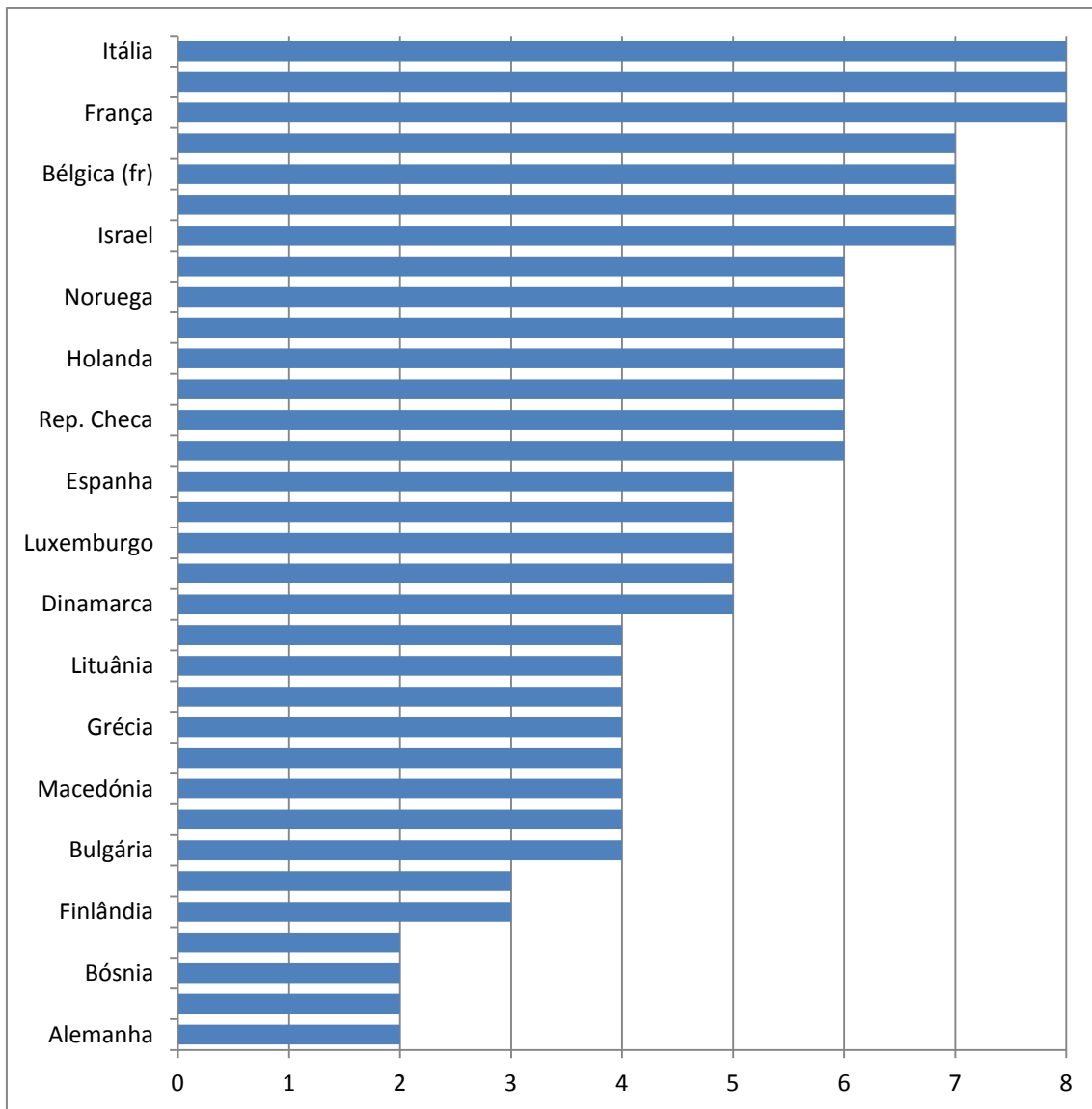


Figura 3.1. Índice de regulação do serviço público de difusão da autonomia (mínima) ao controlo do serviço (máxima).

Fonte: European Platform of Regulatory Authorities, *The Regulation of Public Service Broadcasting*, 2002.

Embora muitos concordem com o facto de se categorizar Itália como um país onde o serviço público de difusão (SPD) é fortemente controlado pelas autoridades políticas e com a ideia de que a Alemanha está situada no lado oposto da linha, com um elevado grau de autonomia do SPD, quem possuir um conhecimento aprofundado sobre a situação individual de cada nação questionará o lugar preciso de outros países. Nem as três categorias acima mencionadas nem o inquérito da EPRA são, de forma alguma,

objectivos. Ambos são ilustrativos de algumas tendências gerais e podem funcionar como pontos de partida para futuras deliberações em vários temas sobre governança.⁶ O mesmo se poderá afirmar em relação à figura 3.2, que representa um modelo básico que ilustra alguns dos mecanismos fundamentais de regulação e de autonomia. Neste modelo encontramos quatro corpos governativos – Parlamento, Governo, Conselho de Governadores e Autoridade Reguladora – as relações existentes entre eles (e o corpo administrativo da empresa de *media* de serviço público). Analisaremos seguidamente cada um destes quatro corpos e o seu papel regulador.

⁶ Um estudo mais detalhado, que discute o efeito de quatro variáveis (“partidarismo burocrático”, “polarização do sistema partidário”, “desenvolvimento do mercado para as notícias” e “constrangimentos dos mecanismos sancionatórios”) sobre o grau de independência dos *media* públicos, foi desenvolvido por Chris Hanretty: “Designing independent public service broadcasting” (manuscrito não publicado, 2007).

Índice baseado nas variáveis:
 - *Degree of detailed regulation*
 (Act, contract, permission, etc);
 - *Kind of control*
 (Government, Independent authority, Self regulation);
 - *Trends of development*

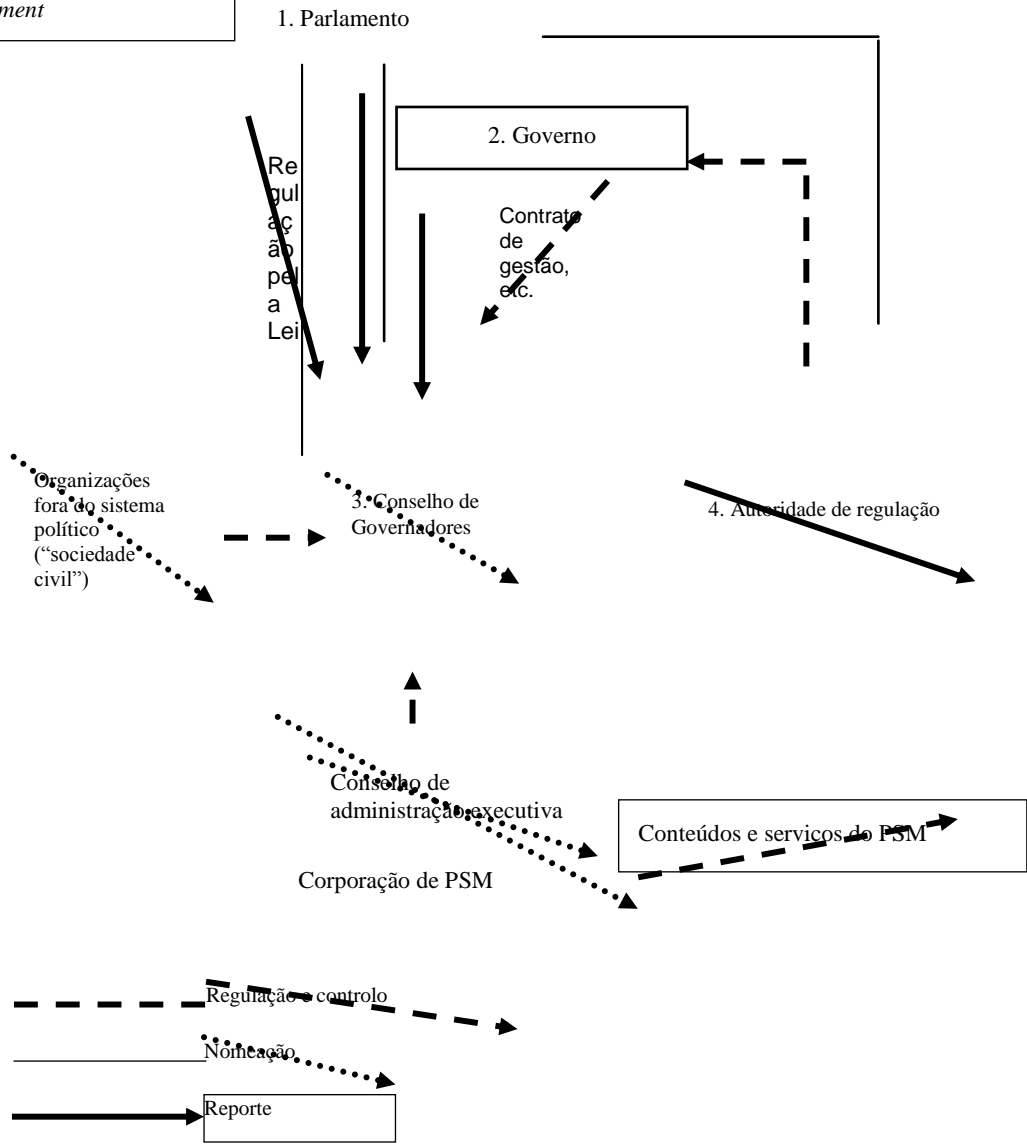


Figura 3.2 – Governança dos MSP: um modelo básico.

Fonte: elaboração própria.

1) Um traço relevante do modelo (se tomado como ideal teórico) é a limitação da influência directa do Parlamento (e do Governo) no dia-a-dia da organização do MSP. O Parlamento aprova uma lei que estabelece as obrigações básicas, o mandato geral em questão (sendo estes dois elementos obrigatórios face à política da União Europeia), as estruturas de governança e o sistema financeiro. A lei para os órgãos de comunicação públicos – tipicamente um *broadcasting act* – e o nível de financiamento são revistos com intervalos de vários anos, de forma a se assegurar um certo grau de estabilidade. O Parlamento pode participar na nomeação do Conselho de Governadores, na base da representação proporcional. Um corpo regulador independente ou a organização do MSP (ou ambos) submetem o Parlamento à elaboração de um relatório anual de actividades, que constituirá uma base de discussão parlamentar.

2) O Governo tem uma relação próxima com a organização do MSP enquanto parte contratual, definindo o contrato de serviço ou de administração (ou outra regulação similar) e estipulando as obrigações e o mandato em maior detalhe. Devem ser adicionados alguns comentários relativos ao “contrato de desempenho”, que se tornaram nas últimas décadas um instrumento de condução da administração pública e que podem ser observados, quando utilizados nos MST, através de dois ângulos mutuamente inconsistentes.⁷

Se um deles omite as implicações do controlo externo, o outro evidencia que este mecanismo consegue, sob múltiplas formas, ser uma ferramenta útil no processo interno de gestão de uma organização de MSP. A definição de objectivos e o controlo regular do grau do seu cumprimento constituem um método frutífero de gestão de qualquer companhia ou organização. Várias empresas de comunicação de serviço público fazem-no por sua iniciativa própria há vários anos, publicando um “orçamento de serviço público” anual, no qual apresentam objectivos gerais e os traduzem em metas mais concretas e quantificáveis. Adicionalmente, documentaram os seus resultados em relatórios anuais, denominados “contabilidade de serviço público”. No debate público, este tipo de relatórios já serviu de defesa em situações em que a organização de MSP é acusada de não cumprir as suas obrigações.

⁷ Os efeitos dos contratos de desempenho no serviço público de comunicação social são discutidos de forma mais aprofundada por Tomas Coppens em “Fine-tuned or out-of-key? Critical reflections on frameworks for assessing PSB performance”, em Lowe, e Jauert (orgs.), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting* (RIPE 2005), Nordicom, Gothenburg University.

Nos últimos anos, esta perspectiva de responsabilização social tornou-se, de forma crescente, uma parte proeminente da governança do serviço público. A definição de objectivos e o sistema de relatórios deixaram de ser uma ferramenta interna de gestão para passarem a representar um sistema obrigatório de controlo, estipulando indicadores detalhados de desempenho e, muitas vezes, requerendo procedimentos complicados de relato. A regulação da concorrência por parte da União Europeia acelerou este desenvolvimento. Perante questões de distorção dos mercados, como é o caso da “compensação excessiva por via do apoio estatal”, é necessário saber-se que actividades foram conduzidas usando o erário público.

Num registo positivo, podemos dizer que os contratos de gestão e o sistema de relatórios detalhados são um escudo, construído por um amigável Governo com o intuito de assegurar a protecção das instituições de MSP contra ataques hostis provenientes do sector privado de comunicação social. Num registo mais céptico, o Governo pode usar estes contratos, e abusar deles, para manter um controlo apertado das organizações de MSP. Subitamente, tudo isto se traduz numa dúbia mudança no paradigma que governa a configuração desses meios de comunicação. É como se estes, livres do controlo governamental, ultrapassassem o seu mandato e entrassem em competição directa com o sector privado. Por outro lado, aqueles que defendem um controlo público mais apertado podem, com alguma razão, apontar o dedo aos operadores públicos que, à luz da forte concorrência dos *media* privados e receando perder a sua audiência, têm abandonado parte da sua “distinção de serviço público” e optado por uma oferta de programação de cariz mais popular.

O reverso desta moeda é mais problemático. Quando as organizações de MSP são forçadas a cumprir obrigações contratuais detalhadas – muitas vezes formuladas em termos estritamente quantitativos – podem sentir-se tentadas a errar, por precaução, no desenvolvimento de conteúdos e em experiências com horários. Será problemático se iniciativas dispendiosas, mas pioneiras, com novos tipos de conteúdos e de serviços forem consideradas fracassos? Deverão tais projectos ser mencionados no contrato, ou será preferível jogar pelo seguro e não o fazer?

O risco inerente à utilização deste tipo de controlo formal através de indicadores de desempenho é o de haver a tendência para aquilo que pode ser mencionável quantitativamente (*x* horas disto, este e aquele géneros de programas, um certo montante de dinheiro utilizado neste ou naquele objectivos, etc.). A sustentação da cultura nacional e o enriquecimento da cidadania e do debate político são muito difíceis

de quantificar. As fórmulas mencionadas são mais fáceis de adoptar quando se força a organização de MSP a subcontratar parte da sua produção de programas ou a usar uma parte do seu orçamento no apoio indirecto à indústria cinematográfica nacional, como vimos em vários “contratos de serviço público”. Muitos serviços de novos órgãos de comunicação, que constituem uma parte da produção e do consumo dos formatos de *cross media*, são mais difíceis de quantificar do que, por exemplo, os custos de uma estação de rádio e a avaliação da sua audiência. Consequentemente, existe uma importante tarefa pela frente no que toca ao desenvolvimento de métodos e medidas relevantes para a avaliação e a comunicação das actividades dos novos *media*.

Este desenvolvimento, voltado para uma regulação mais próxima e detalhada do desempenho do MSP, pode ser observado na recente BBC Royal Charter, que requer “licenças de serviço” específicas e detalhadas para cada canal da importante emissora pública do Reino Unido e para o seu serviço online. A isto acresce ainda o facto de a Charter estipular que cada programa e cada serviço (não apenas a BBC no seu todo ou os seus canais) devem cumprir cinco “características de serviço público” (ou pelo menos uma delas) de uma forma que possa ser documentada pela emissora e testada pelos seus reguladores. Um terceiro, e ainda mais problemático, elemento é introduzido: todos os novos serviços e as alterações significativas naqueles que já existem devem ser sujeitos a um “teste de valor público” – que avaliará o “valor para o cidadão” e o “impacto no mercado” – conduzido pelo novo (mais ou menos externo – veja-se abaixo) BBC Trust e pelo regulador geral Ofcom.

Num tempo em que a capacidade de manobra e a de reacção rápida a novas condições de mercado se tornaram uma condição *sine qua non* para todos os actores de comunicação social, é preocupante ver a BBC nas mãos da regulação, como Gulliver preso por imensos pequenos fios na praia de Lilliput. Mas, infelizmente, tal cenário é muito semelhante ao da situação actual de diversas empresas de MSP. Provavelmente, caso as analisemos uma a uma, constataremos que existirão boas razões para a existência de muitas das novas disposições reguladoras. O efeito combinado, contudo, é este: *media* públicos num impasse.

3) Um dos problemas difíceis intrínsecos à governança dos MSP consiste em se assegurar a necessária distância entre estes e o Governo. Uma forma de resolver a questão é instalar uma “zona tampão” ou um elo de ligação: por exemplo, uma fundação, um conselho ou qualquer outro tipo de órgão que possa abarcar um elemento corporativo de representantes das diferentes organizações não políticas da sociedade.

Sem qualquer responsabilidade directa na governança da organização do MSP, esse órgão pode ser incumbido de designar um conselho de governadores ou o director-geral. Conhecem-se tais mecanismos em diversos formatos – por exemplo, o sueco *Trust* e o alemão *Rundfunkrat* – e podem ainda vir a constituir um elemento da nova governança da BBC.

No modelo básico, apresentado na figura 3.2, a independência é procurada através do estabelecimento de um conselho de governadores, característico de muitas organizações de MSP. Neste particular, três questões merecem ser abordadas:

- i) quem deve nomear os membros do Conselho? Para além de se atribuir esse papel a organizações externas (como foi já mencionado), é difícil encontrar uma alternativa ao Governo ou ao Parlamento enquanto representantes formais dos cidadãos e da sociedade. Do ponto de vista da autonomia, a nomeação a cargo do Parlamento é preferível à efectuada pelo Governo, dado que a primeira distribui poder por todos (ou quase todos) os partidos políticos, enquanto a última constitui o reflexo da regra da maioria;
- ii) quem deve ser nomeado? Para ilustrar a amplitude da questão, podemos questionar se a escolha deve ter por base um critério profissional (i.e., pessoas com as competências normalmente representadas nos conselhos de governança de empresas) ou o recurso a aliados políticos do partido que se encarrega dela. É irrealista a ideia de que um partido político nomearia candidatos sem atender à sua filiação política. Por outro lado, designar “moços de recado” políticos conduzirá a uma rápida erosão ou ao desaparecimento da independência. São necessários membros do Conselho com conhecimento dos ambientes cultural e político e, em simultâneo, com determinação e resistência para assegurar a indispensável autonomia institucional. Tais pessoas são poucas e distantes entre si.
- iii) qual é o papel do Conselho? Por um lado, representa os seus “proprietários” (sociedade/ parlamento) e possui, nessa condição, um papel de mandato externo na direcção e no controlo; por outro, espera-se que, na linha de um conselho de qualquer outra corporação (na tradição europeia continental), trabalhe somente no sentido de defender os interesses da organização de MSP face a ataques do

exterior, orientando e apoiando internamente a administração. O equilíbrio entre estes dois poderes pode pender para qualquer direcção, dependendo das circunstâncias, do clima político, da concorrência, etc. Existe, contudo, um conflito potencial: se o Conselho se considerar firmemente estabelecido no topo da organização de MSP como seu guia e defensor, corre o risco de perder a sua credibilidade enquanto instrumento de controlo face ao Governo; se, inversamente, “sair” e se colocar numa posição de controlo mais externa, a organização de MSP encontrar-se-á, no sentido comum da expressão, sem um conselho.

Outra questão importante neste domínio é esta: como deve o Conselho agir dentro da organização de MSP? A resposta mais curta dirá que deverá ser de um modo profissional, como fazem os conselhos com bom desempenho, concentrando-se na estratégia e deixando a gestão corrente para o director-geral e a restante equipa de gestão. Como foi referido na secção 3.2.2, esta divisão do trabalho é particularmente importante nos *media* – nos públicos, principalmente. Nesse sentido, a tarefa de maior relevo para o Conselho reside na nomeação (e na exoneração) da Administração e em proteger todo este processo da política partidária.

Uma breve nota deve ser feita acerca destas deliberações relativas ao papel do Conselho. Na nova Royal Charter, da BBC, o anterior Conselho de Governadores (trabalhando intimamente ligado ao Conselho Executivo da emissora) foi transformado numa fundação mais independente – com um número de obrigações de controlo mais detalhado e tendo o seu próprio *staff* para as cumprir – assistida pela autoridade reguladora Ofcom. Mas funcionará a fundação como escudo da BBC face a pressões exteriores ou, por outro lado, como a lança de uma regulação muito mais apertada? Esta é uma das várias questões discutidas na sequência da renovação da Charter.

4) Se o Conselho de Governadores se encontra “do lado da organização de MSP”, dando prioridade ao seu papel de comando (como tem sido o argumento subjacente ao estabelecimento da Fundação BBC mencionada anteriormente), o sistema de governança necessita de uma autoridade independente de regulação. Esta instituição, segundo o que foi esboçado pela Comissão Europeia, é também uma pré-condição na configuração dos MSP e pode ser nomeada pelo Parlamento ou pelo Governo. A sua função consistirá em monitorizar as actividades da organização de MSP face à legislação aplicável à difusão, ao contrato de administração (“contrato de serviço

público”) e a outras linhas mestras, como quotas e regras no Direito Comunitário (por exemplo, a Directiva Europeia sobre o Serviço de Média Audiovisual). Estas entidades reguladoras têm sido estabelecidas (ou encontram-se a sê-lo) em todos os países da Europa e, em regra, recebem da organização de MSP um relatório anual de actividades, que será utilizado como base da sua avaliação, em complementaridade com os elementos por elas recolhidos. Podem também ser dotadas de autoridade para lidar com queixas e para informar o Parlamento e o Governo acerca das suas conclusões e avaliações.

Uma alternativa possível – ou, antes, um modo suplementar de regulação e controlo – reside na auto-regulação. Como foi dito anteriormente, muitas corporações públicas de *media* adoptam práticas de auto-regulação como parte dos seus procedimentos internos de gestão, com algumas ligações às exigências da legislação sobre difusão e a outras normas oficiais. De um ponto de vista psicológico, essa conduta interna possui claras vantagens, mas nunca oferecerá a mesma “segurança” de controlo garantida por uma auditoria externa executada por uma autoridade de regulação.

Conclusão

Apresentadas algumas directrizes organizacionais e aquilo que tem sido apelidado de “modelo básico de governança”, deve referir-se que uma coisa é criar regras formais de regulação e de governança enquanto construções formais no papel (algo que pode ser suficientemente difícil, como se discutiu anteriormente); outra é o seu *modus vivendi* num mundo real com conflitos entre interesses institucionais e políticos. Muitas empresas europeias de MSP são governadas num enquadramento cujos elementos formais se aproximam de um ideal utópico. Contudo, elas vivem muitas vezes numa realidade completamente diferente, que se encontra sob todo o tipo de pressões políticas (que se intrometem frequentemente nos processos editoriais) e à mercê de uma administração que muda a cada novo sopro político.

É complicado lidar com este assunto, uma vez que as interferências e as pressões são extremamente controversas e difíceis de observar e documentar: abertas ou ocultas, costumam operar indirectamente através da criação de um clima no qual a censura auto-imposta é a chave para a sobrevivência. Poucas pessoas no mundo político com

conhecimento privilegiado sobre estas pressões desejam revelá-las. Raramente vemos um director-geral a queixar-se de estar a ser pressionado pelo partido no poder; estes são dados que, porventura, podem vir a público caso se chegue ao ponto de haver despedimento, mas, mesmo assim, são poucos os corajosos e as suas queixas serão esquecidas ou negligenciadas após algum tempo.

Um outro assunto relacionado com a discussão, mas fora do âmbito deste capítulo, é a intervenção ainda mais detalhada dos *media* privados nas questões reguladoras, em combinação com a clara tendência para se seguir em direcção à regulação pan-europeia: cada vez mais regras e controlos aplicáveis aos MSP na Europa estão a ser retirados dos enquadramentos nacionais e a ser assumidos pela União Europeia, em especial pela sua autoridade reguladora incluída na Comissão. Este desenvolvimento não constitui apenas uma passagem do nível nacional para o internacional: representa igualmente a transição de uma perspectiva baseada na cultura, na nação e noutros aspectos holísticos da sociedade para uma outra, assente na política industrial e na livre circulação de capitais, bens e serviços.

Referências bibliográficas

Barnett, S., “Can the public service broadcaster survive? Renewal and compromise in the new BBC charter”, em J. Bardoel, e G. Lowe (2007), *From Public Service Broadcasting To Public Service Media*, RIPE 2007, Nordicom.

Comrie, M., e S. Fountaine, “Back to the future in New Zealand: can a ‘third way’ compromise reinvigorate public service broadcasting?”, em C. Nissen (2006), *Making a Difference. Public Service Broadcasting in the European Media Landscape*, John Libbey Publishing.

Coppens, T., “Fine-tuned or out-of-key? Critical Reflections on Frameworks for Assessing PSB Performance”, em Lowe, e Jauert (orgs.) (2005), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*, RIPE 2005, Nordicom, Gothenburg University.

European Platform of Regulatory Authorities (2002), *The Regulation of Public Service Broadcasting. An EPRA Inquiry*.

Hallin, D., e P. Mancini (2004), *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press.

Hanretty, C. (2007), “Designing independent public service broadcasting”, manuscrito não publicado.

Nissen, C. (2006), *Public Service Media in the Information Society*, Media Division, Directorate General of Human Rights, Council of Europe 2006 [[http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_Intergovernmental_Co-operation/MC-S-PSB/hinf\(2006\)003_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/1_Intergovernmental_Co-operation/MC-S-PSB/hinf(2006)003_en.pdf)].