



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O PAPEL DO ESTADO NO SISTEMA DE *MEDIA*

**Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de
Mestre em Ciências da Comunicação, especialidade Media e Jornalismo**

Por

Nuno Miguel P. N. Almeida Conde

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS

Setembro, 2012



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O PAPEL DO ESTADO NO SISTEMA DE *MEDIA*

**Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de
Mestre em Ciências da Comunicação, especialidade Media e Jornalismo**

Por

Nuno Miguel P. N. Almeida Conde

FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS

Sob orientação de Professor Doutor Rogério Santos

Setembro, 2012

Resumo

O objetivo central da nossa investigação é tentar compreender a relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos, procurando descortinar as dimensões e variáveis associadas à presença do Estado no sistema de *media* Português. Partimos do pressuposto que o papel do Estado junto daquele sistema deve ser aferido em função da sua intervenção enquanto proprietário, financiador e regulador dos meios de comunicação social.

Na análise do papel do Estado enquanto proprietário de *media* abordamos em profundidade a temática do serviço público de rádio e televisão, agrupando as diversas correntes de pensamento sobre o âmbito da missão de serviço público de acordo com uma tipologia por nós desenvolvida. No que respeita a realidade portuguesa, verificamos que o papel do Estado enquanto proprietário de *media* é significativo, particularmente pelo esforço financeiro público que suporta com o operador de serviço público RTP, e com o financiamento dos serviços de interesse público prestados pela LUSA.

Quanto ao papel do Estado como financiador dos meios de comunicação social, observamos que o Estado português tem tido um papel ativo no apoio à comunicação social regional e local, embora seja de salientar a tendência de redução contínua do esforço financeiro público nos últimos anos.

No que concerne a intervenção pública regulatória no sistema dos *media*, ou por outras palavras, a hetero-regulação da comunicação social, concluimos que a mesma deve atender prioritariamente ao interesse geral e à defesa de direitos e liberdades fundamentais. Entendemos que a regulação dos *media* tem que ser abrangente, inclusiva, e dirigir-se à totalidade do ecossistema mediático. Reconhecemos que a hetero-regulação não é um sistema completo, e concluimos pela necessidade de coexistirem iniciativas de auto e co-regulação.

Abstract

The core objective underpinning this research is to try to understand the relationship between media systems and political systems, and thereby reveal the dimensions and variables associated to the presence of the State in the Portuguese media system. The research is based on the assumption that the State's role within this system must be gauged in function of its tripartite function as media owner, financier and regulator.

In terms of the role of the State as media owner, we provide a thorough analysis of the issue of public radio and television, categorising the various prevailing schools of thought on the appropriate scope of the public service mission, using a specific typology that has been developed within the context of this thesis. Concerning the situation in Portugal, we found that the State's role as a media owner is significant, in particular due to the significant public funding provided to the public broadcaster, RTP, and funding for public-interest services provided by the state news agency, LUSA.

In relation to the role of the State as a financier of the media, we found that the Portuguese State plays an active role in supporting regional and local media, although there is a clear trend towards continuous reduction of public funding in this field over recent years.

Regarding the various frameworks of public regulation of the media system, or in other words, hetero-regulation of the media, we conclude that this should primarily serve the public interest and uphold fundamental rights and freedoms. We believe that regulation of media has to be comprehensive, inclusive, and address the entire media ecosystem. We recognize that hetero-regulation is not a complete system, and conclude that it necessary to ensure the co-existence of self-regulatory and co-regulatory initiatives.

Dedicatória

À minha mulher, Pilar, por tudo aquilo que partilhamos, construímos e enfrentamos de mãos dadas.

Às minhas filhas, Sofia e Inês, porque sonhar é viver.

Agradecimentos

Agradeço, reconhecido, ao Professor Rogério Santos o apoio inextinguível na elaboração desta dissertação, sem o qual este percurso não teria sido possível.

Agradeço o incentivo e entusiasmo dos Professores Eduardo Cintra Torres, Fernando Ilharco, Nelson Ribeiro, Rita Figueiras, Roberto Carneiro e Verónica Policarpo que me acompanharam ao longo deste percurso académico.

Agradeço ao Professor Alberto Arons de Carvalho e ao Dr. Manuel Pedroso de Lima a sempre profícua partilha de ideias, que já vem de longe, sobre os grandes temas da comunicação social.

Agradeço aos Amigos que acreditaram desde o primeiro minuto que este caminho fazia sentido.

Índice

Introdução.....	8
Capítulo 1. Sistemas de <i>media</i>	11
1.1 Introdução.....	12
1.2 Conceito de sistema de media	12
1.3 Modelos de análise propostos por Hallin e Mancini	14
1.4 O Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado	20
1.5 Considerações críticas	22
1.6 Balanço	28
Capítulo 2. O Estado enquanto proprietário de <i>media</i>	30
2.1 Introdução.....	31
2.2 O Serviço Público de Rádio e Televisão	31
2.2.1 Correntes de pensamento.....	31
2.2.2 Modelos de governação dos operadores de serviço público de rádio e televisão	49
2.3 O Caso Português	52
2.3.1 A RTP.....	53
2.3.2 A Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A.....	65
2.4 Balanço	67
Capítulo 3. O Estado como financiador do sistema de <i>media</i>	72
3.1 Introdução.....	73
3.2 Correntes de pensamento sobre os incentivos estatais à comunicação social	73
3.3 O sistema de incentivos do Estado Português à comunicação social	76
3.4 A publicidade do Estado.....	81

3.5 Balanço	83
Capítulo 4. A Regulação do sistema de <i>media</i>	85
4.1 Introdução	86
4.2. Conceitos	86
4.2.1 Regulação, auto e co-regulação	86
4.2.2 <i>Governance</i>	89
4.2.3 <i>Accountability</i>	90
4.3 Arquitetura institucional da regulação dos <i>media</i> em Portugal	91
4.4 Considerações e Balanço	97
Capítulo 5. Considerações finais	99
Conclusão	103
Bibliografia.....	107

Índice de Tabelas

Tabela 1 Correntes de pensamento sobre o serviço público.....	34
Tabela 2 Classificação de modelos de governação dos operadores de serviço público	50
Tabela 3 Fases marcantes do serviço público de televisão em Portugal	53
Tabela 4. Serviços de Programas da RTP e início de emissões	54
Tabela 5. Share de Audiência dos 4 serviços de programas generalistas nacionais(1992 - 2011) (Percentagens)	55
Tabela 6 Etapas do modelo de financiamento da RTP	59
Tabela 7. Injeções de capital (1991-2002) (Milhões Euros)	61
Tabela 8. Indemnizações Compensatórias para a RTP (2001-2010) (Milhões de Euros)....	62
Tabela 9. Valor mensal da Contribuição para o Audiovisual (2003-2012) (€).....	63
Tabela 10. Contribuição para o Audiovisual (2004-2010) (Milhões de Euros).....	63
Tabela 11. Acordo de Reestruturação Financeira de 2003-2013 - Injeções de capital (Milhões €)	64
Tabela 12. Fundos públicos para a RTP (2001-2010) (Milhões €)	65
Tabela 13 Estrutura acionista da Lusa	66
Tabela 14 Indemnizações compensatórias (2002-2011) (Euros)	67
Tabela 15. Porte Pago - valores globais atribuídos (1991-2006)	77
Tabela 16. Incentivo à Leitura da Imprensa Regional (2007 - 2011).....	78
Tabela 17. Modalidades do atual regime de incentivos	79
Tabela 18. Montantes Globais Apoios do Estado (Incentivos/Encargos expedição) (1999-2010) (€)	80
Tabela 19 Peso percentual do investimento publicitário do Estado no investimento publicitário global na imprensa, rádio e televisão (2008 e 2009).....	82

Introdução

Num contexto de globalização e de recessão da economia alguns Estados veem-se na iminência de terem que rever o seu papel na sociedade incluindo, entre outras dimensões, o grau da sua presença e intervenção no sector dos *media*. No caso português, as Grandes Opções do Plano para 2012-2015 apontam para um novo registo de posicionamento do Estado, designadamente no setor da comunicação social.

Importa, assim, investigar uma realidade existente: a presença e influência do Estado no sistema de *media*. Não pretendemos prever qual irá ser o papel do Estado no referido sistema, mas sim captar e compreender as dimensões e variáveis associadas à presença do Estado no setor da comunicação social.

No presente trabalho de investigação debruçamo-nos sobre a relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos. Procuramos compreender as dimensões e variáveis associadas à presença do Estado no sistema de *media* Português. Em nosso entender, o papel do Estado junto daquele sistema deve ser aferido em função da sua intervenção enquanto proprietário, financiador e regulador dos meios de comunicação social.

O presente trabalho está dividido em seis capítulos. No capítulo um, intitulado «Sistemas de *media*», abordamos o conceito de «sistema de *media*» e identificamos os modelos e variáveis de análise propostos por Hallin e Mancini (2010a) para o estudo da relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos.

No capítulo segundo, intitulado «O Estado enquanto proprietário de *media*», abordamos a temática do serviço público de rádio e televisão, agrupando as diversas correntes de pensamento sobre o âmbito da missão de serviço público de acordo com uma tipologia por nós desenvolvida, e dedicamos uma particular atenção ao estudo da realidade Portuguesa, em concreto os modelos do operador RTP e da agência de notícias Lusa.

O capítulo terceiro intitula-se «O Estado como financiador do sistema de *media*», e nele abordamos as correntes de pensamento sobre os sistemas de apoio à comunicação social, e

as grandes linhas de orientação do sistema de incentivos do Estado Português à comunicação social.

No capítulo quarto, designado «A regulação do sistema de *media*», abordamos o papel do Estado enquanto agente regulador daquele sistema. Analisamos os conceitos de regulação, hetero-regulação, co-regulação e auto-regulação, bem como os conceitos de *accountability* e *governance*. Dedicamos uma particular atenção ao modelo português de regulação, designadamente as características essenciais da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, e tecemos algumas considerações sobre as tendências da regulação dos *media*.

O capítulo quinto intitula-se «Considerações finais», e nele identificamos possíveis futuras linhas de investigação tendo por base o levantamento teórico e empírico efetuado nos capítulos precedentes.

Finalizamos o nosso estudo com o capítulo sexto, designado «Conclusão», no qual recenseamos as principais conclusões alcançadas no nosso trabalho de investigação.

Capítulo 1. Sistemas de *media*

1.1 Introdução

No presente capítulo, analisamos o conceito de «sistema de *media*» e identificamos os modelos e variáveis de análise propostos por Hallin e Mancini (2010a) para o estudo da relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos. Dedicamos uma particular atenção ao Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado, no qual Hallin e Mancini situam Portugal, e recenseamos as observações críticas da comunidade científica à investigação em apreço e subsequente reação por parte dos autores.

A importância da obra de Hallin e Mancini (2010a) no campo dos estudos comparativos na área da comunicação, e a circunstância de abordar o caso de Portugal, justifica o espaço significativo que dedicamos ao pensamento destes autores no presente capítulo.

1.2 Conceito de sistema de media

No nosso trabalho de investigação reconhecemos os *media* como um dos sistemas centrais da sociedade contemporânea, cabendo ao «Campos do *Media* a mediação simbólica das relações sociais» (Figueiras, 2005: 29, 32). Os *media* constituem simultaneamente uma ameaça para o sistema político e o principal palco para a sua exposição e visibilidade públicas, existindo uma clara tensão entre a lógica dos *media* e a lógica da política (Figueiras, 2008: 118, 126).

Em geral, um sistema de *media* compreende todos os meios de comunicação de massas organizados ou a operar num dado sistema político e social (Hardy, 2012: 185). Hardy (2012: 185) identifica quatro grandes classificações de sistemas de *media*. A primeira, e historicamente mais influente, consiste na classificação normativa de «sistemas de *media*» em função da governação dos sistemas políticos. A segunda abordagem, tendo como pano de fundo a integração das indústrias de *media* e dos mercados, visa compreender como é que se processa o desenvolvimento dos *media* e a sua relação com a sociedade. A terceira classificação provém de teorias de sistemas de sociólogos como Luhmann, focado na análise das diferenças funcionais dos sistemas na sociedade. Por fim, a quarta abordagem, com a qual Hardy se identifica (2012: 186), caracteriza-se pela:

«rejeição da primeira e terceira abordagens, pela percepção mais histórica e empírica do “sistema”, e por uma forte ênfase nas ligações diacrônicas e sincrônicas entre os media e a política».

Hallin e Mancini (2012: 301) pretendem interpretar os sistemas de *media* de forma holística, tendo em consideração o seu desenvolvimento histórico e as inter-relações que se estabelecem entre as suas várias componentes. Para estes autores (2012b: 211), o conceito de sistema de *media* não tem que implicar unidade, coerência e estabilidade, mas simplesmente ‘padrão’ e ‘interconexão’:

«um sistema relevante deverá ainda incluir elementos «não-*media*» que também tenham relações de interdependência com os *mass media*: partidos políticos, por exemplo, ou o Estado».

A propósito das ligações entre os *media* de massas e os sistemas políticos nacionais, e apesar de reconhecer que existem diferenças interculturais entre os sistemas políticos e os sistemas mediáticos, Mcquail (2003b: 213) observa que é «útil mencionar conexões relacionadas com a estrutura, conduta e desempenho».

Considerando que o conceito de ‘mercado de *media*’ difere substancialmente do conceito de ‘sistemas de *media*’, Picard e Russi (2012: 237) salientam que os sistemas de *media* abarcam uma grande variedade de fatores que influenciam a atuação dos *media*, tais como a política, economia, cultura, sociedade e a própria história. Para estes autores, a natureza do mercado não é a característica determinante dos sistemas de *media*.

Em síntese, diríamos que o conceito de sistema de *media* mais consentâneo com a abordagem da nossa investigação consiste na visão holística proposta por Hallin e Mancini (2012: 301), a qual atende às relações de interdependência entre os ‘*mass media*’ e outras instâncias, designadamente o Estado. Em sintonia com o pensamento de Santos (2006: 67), para quem «as mudanças dos media inserem-se num movimento mais vasto, o da sociedade», entendemos que eventualmente não existe uma característica determinante dos sistemas de *media* mas sim uma simbiose de elementos e fatores históricos, culturais,

políticos, económicos e sociais que de um modo dinâmico vão emprestando coerência a um dado sistema.

No sub-capítulo seguinte, analisamos os modelos de análise propostos por Hallin e Mancini para o estudo da relação existente entre sistemas de *media* e sistemas políticos.

1.3 Modelos de análise propostos por Hallin e Mancini

Hallin e Mancini (2010a) estudaram diversos países dos continentes norte-americano e europeu, incluindo Portugal, e colocaram o principal enfoque da sua investigação na relação existente entre sistemas de *media* e sistemas políticos, com um particular destaque à análise do jornalismo e dos *media* noticiosos e, em menor medida, à política e à legislação dos *media* (Hallin e Mancini, 2010a: 15). O objetivo prosseguido pelos autores consiste em desenvolver um enquadramento que permita comparar os sistemas dos *media*, e formular um conjunto de hipóteses sobre o modo como os sistemas de *media* estão ligados estrutural e historicamente ao desenvolvimento do sistema político (2010a:19).

Hallin e Mancini assumem o legado da obra *Four Theories of the Press*, de Siebert, Peterson e Schramm, publicada em 1956, sobre os sistemas de *media* dos Estados Unidos, do Canadá e da maioria dos da Europa Ocidental, considerada como uma obra de referência nos estudos comparativos na área da comunicação. A tese desta obra é a de que a imprensa «reflecte o sistema do controlo social por meio do qual são ajustadas as relações de indivíduos e instituições», indiciando que os *media* «serão sempre a ‘variável dependente’ em relação ao ‘sistema de controlo social’ que eles ‘reflectem’» (2010a: 22).

Embora sigam a agenda de investigação de Siebert, Peterson e Schramm quando procuram demonstrar que os diversos sistemas de *media* assentam em diferenças estruturais nos planos político e económico, Hallin e Mancini optam por alargar a investigação a outros aspetos da estrutura social, designadamente o sistema de partidos.

Ao invés do que propõem Siebert, Peterson e Schramm em *Four Theories of the Press*, para quem, em última análise, a diferença entre sistemas de imprensa radica nas

“filosofias” ou “ideologias” da imprensa, Hallin e Mancini (2010a: 25-26) propõem modelos de análise distintos, perspetivando os sistemas de *media* como sistemas heterogéneos, complexos e dinâmicos. Para estes autores (2010a: 85), os sistemas de *media* não são estáticos, caracterizam-se sim por mudanças históricas substanciais, e qualquer análise que se faça sobre um sistema de *media* deve assentar (2010a: 29):

«numa clara compreensão do seu contexto social – em elementos como as divisões existentes dentro da sociedade, o processo político que permitiu que elas fossem (ou não) resolvidas, e os padrões prevaletentes das convicções políticas».

Apesar de entenderem que os sistemas de media são moldados pelo contexto histórico, estrutural e cultural onde se inserem (2010a: 60; 2010b: 63-64), e não esquecendo que os media, para além de constituírem uma instituição política, são também negócios, moldados por diversos fatores económicos, Hallin e Mancini não perspetivam a relação existente entre os sistemas de media e os sistemas políticos como uma mera sequência causal, mas sim numa relação de co-evolução (2010a: 61).

Hallin e Mancini (2010a: 24-25) propõem três modelos de sistemas de *media*, que designam por «tipos ideais», ressaltando que os sistemas de *media* de cada país ajustam-se-lhes apenas aproximadamente, a saber: o Modelo Liberal, que prevalece na Inglaterra, Irlanda e América do Norte; o Modelo Corporativista Democrático, que predomina no Norte do continente europeu; e o Modelo Pluralista Polarizado, que prepondera nos países mediterrânicos e no Sul da Europa. O Modelo Liberal caracteriza-se pelo «domínio relativo dos mecanismos do mercado e dos *media* comerciais»; o Modelo Corporativista Democrático, pela «coexistência histórica de *media* comerciais e *media* vinculados a grupos sociais e políticos organizados, e por um papel relativamente activo mas legalmente limitado do Estado»; e o Modelo Pluralista Polarizado, que inclui Portugal, «pela integração dos *media* em partidos políticos, por um desenvolvimento histórico mais fraco dos *media* comerciais, e por um forte papel do Estado» (2010a: 25).

Para o estudo comparativo dos sistemas de *media*, Hallin e Mancini (2010a: 35) propõem quatro dimensões, ou variáveis de análise: (1) a estrutura do mercado de *media*, com um

particular destaque para o grau de desenvolvimento de uma imprensa de circulação em massa; (2) o paralelismo político, ou seja, o «grau e a natureza das ligações entre os *media* e os partidos políticos ou, em termos mais latos, até que ponto o sistema de *media* reflete as principais divisões políticas da sociedade»; (3) a profissionalização da atividade jornalística; e (4) o papel do Estado, aferido pelo grau e natureza da sua intervenção no sistema de *media*.

Relativamente à primeira dimensão de análise, a estrutura do mercado, e no caso particular do Sul da Europa, o mercado de imprensa caracteriza-se por índices de circulação relativamente baixos e pouca rentabilidade das operações ao longo do tempo, o que gera implicações no grau do paralelismo político e do profissionalismo jornalístico, e por grandes disparidades de género nos leitores, o que «reflete desigualdades históricas nas taxas de literacia, bem como na função dos *media*» (2010a: 36-37).

No que respeita à segunda variável de análise, o conceito de paralelismo político, intrinsecamente ligado ao grau de intensidade das ligações entre os atores políticos e os *media*, Hallin e Mancini identificam várias componentes e tendências, designadamente (2010a: 41-43): as que dizem respeito ao conteúdo dos *media*, por sua vez estreitamente relacionado com os conceitos de pluralismo externo e pluralismo interno; às ligações entre os *media* e os partidos políticos ou outros tipos de organizações, incluindo sindicatos e igrejas; na «tendência que o pessoal dos *media* tem para ser activo na vida política»; na «tendência que existe em alguns sistemas para que as trajectórias das carreiras dos jornalistas e de outro pessoal dos *media* sejam moldadas de acordo com as suas filiações políticas»; no «partidarismo das audiências dos *media*», com consumos específicos norteados por orientações políticas; e «nas orientações e práticas do papel do jornalista», que podem ser aferidos pela análise do predomínio dado ao comentário ou à análise, encarnando uma dimensão mais publicista ao procurar influenciar a opinião pública, *versus* a recolha de notícias.

Quanto à terceira dimensão de análise, a profissionalização da atividade jornalística, Hallin e Mancini (2010a: 47-55) realçam a importância do estudo do grau da autonomia jornalística, que varia de forma considerável ao longo do tempo e muitas vezes, dentro de

um sistema, de um meio para outro; a existência de normas profissionais distintas, com variações em função da abrangência, do grau de consenso e da influência que alcançaram; e a existência de uma ética de serviço público, sendo uma das suas manifestações mais expressivas a existência de mecanismos de auto-regulação jornalística.

Hallin e Mancini consideram que a profissionalização do jornalismo pode ser ameaçada quer pela instrumentalização política, quer pela comercialização, de que a publicidade é um exemplo, e em muitos casos por ambas ao mesmo tempo, perpetrada por agentes externos, nomeadamente partidos, políticos, grupos ou movimentos sociais e agentes económicos. Para estes autores, as dimensões do paralelismo político e da profissionalização estão evidentemente relacionadas, sendo que «um alto grau de profissionalização do jornalismo significa que este é diferenciado, como instituição e forma de prática, de outras instituições e formas de prática – incluindo a política» (2010a: 52); o que à luz da teoria de campo de Bourdieu (1997) significa que a profissionalização existe quando o jornalismo se assume como um campo autónomo em face dos demais campos sociais.

Hallin e Mancini (2010a: 92-93, 308-309) alegam que a profissionalização é um conceito central da teoria da diferenciação, a qual se revela como um instrumento útil para a compreensão do desenvolvimento dos sistemas de *media*. No entanto, identificam problemas na teoria da diferenciação, em particular com a perceção que a história dos media pode ser entendida como um «movimento unilinear no sentido de uma maior diferenciação» (2010a: 92). Hallin e Mancini (2004: 38) observam que o crescente fenómeno da comercialização – a força mais poderosa para a homogeneização e globalização que existe nos sistemas de media -, embora possa acelerar o processo de diferenciação dos media relativamente às instituições políticas, tem tendência para os sujeitar à lógica do mercado, sendo observáveis «importantes processos de não-diferenciação» (Hallin e Mancini, 2010a: 308) dos *media* relativamente às instituições económicas.

Tal como Hallin evidenciou (2005: 235), os *media* possuem uma natureza híbrida e complexa, determinada simultaneamente por influências comerciais e estritamente

“profissionais” ou “intelectuais”, em tensão permanente, sendo observável a tendência para o predomínio das influências comerciais sobre as demais.

A quarta dimensão de análise proposta por Hallin e Mancini consiste no estudo do papel do Estado junto dos sistemas de *media*. Na perspectiva dos autores, o «Estado desempenha um papel significativo na modelação dos sistemas dos *media*» (2010a: 57), embora com diferenças significativas quanto à extensão e forma como essa presença se manifesta. Os autores (2010a: 57) consideram que a intervenção mais significativa do Estado no sistema dos *media* é o serviço público de TV, a que acresce, em muitos países, a propriedade de agências noticiosas, jornais ou outras empresas relacionadas com os *media*. Os subsídios à imprensa, diretos ou indiretos, também são apontados como elementos importantes para o estudo comparativo, bem como o levantamento do papel do Estado, e das empresas integradas na órbita do sector empresarial do Estado, como anunciante.

No plano genérico da regulação dos *media*, ou mais propriamente, no domínio da regulamentação da atividade dos meios de comunicação social, Hallin e Mancini (2010a: 58) identificam outras formas de intervenção do Estado, nomeadamente através das leis reguladoras do acesso e exercício da atividade televisiva, da imposição de limites à concentração da propriedade dos *media*, da salvaguarda do direito de resposta, da proteção da privacidade, da salvaguarda do segredo profissional dos jornalistas, da chamada *cláusula de consciência* que permite aos jornalistas extinguir a relação de trabalho com a empresa no caso de ter sido reconhecida uma alteração profunda da linha editorial, das leis reguladoras da comunicação política em tempo eleitoral, e das leis reguladoras do acesso à informação do Estado.

Na perspectiva de Hallin e Mancini (2010a: 58), pode traçar-se uma distinção entre «sistemas de *media* relativamente liberais, em que a intervenção do Estado é limitada e os *media* são deixados na sua grande parte às forças do mercado», como sucede nos Estados Unidos, e sistemas em que o Estado exerce um papel mais alargado em sede de propriedade, investimento e regulação dos *media*. A eficácia da regulação dos *media* é igualmente apontada como um dos elementos de distinção na comparação de sistemas, em que um papel mais fraco do Estado pode derivar de uma opção política deliberada, com o

propósito de favorecer as forças do mercado, ou da mera incapacidade do Estado em fazer vingar uma política para o sector.

Os autores, a propósito do caso específico de Portugal na década de 90 do século passado, altura em que o mercado televisivo foi aberto à iniciativa privada, referem a opinião de Nelson Traquina que designou tal período da história por «desregulação selvagem» (Hallin, 2002: 181; Hallin e Mancini, 2010a: 58,72, 136). No entanto, Hallin (2002: 179) reconhece que a instrumentalização dos *media* em Portugal pode ser menos intensa que a verificada noutros países da Europa do sul. Nelson Traquina utiliza a expressão «desregulamentação selvagem» (Traquina, 1997: 55) para caracterizar o quadro regulamentar português de então, o qual, na sua opinião, caracterizava-se pela inexistência de «regulamentação de conteúdos de programação», e que conduziria ao enfraquecimento do serviço público em virtude da abolição da taxa que o financiava de forma significativa, impelindo-o para uma «crescente comercialização» (1997:55).

A ‘desregulamentação’ da atividade de comunicação, pela ausência de normas específicas que disciplinem o seu exercício, bem como a ‘desregulação’ do setor, quando as entidades reguladoras com competência no setor da comunicação social não cumprem ou não conseguem executar a sua missão, contribuem para a instrumentalização tanto dos *media* públicos como dos privados, fenómeno ao qual tende a estar associado o *clientelismo político* (Hallin e Mancini, 2010a: 72-73). O conceito de clientelismo é entendido como um padrão de organização social em que o acesso a determinados recursos é controlado por ‘patronos’, em troca de respeito e várias formas de apoio (Hallin e Papathanassopoulos, 2002: 184-185; Hallin e Mancini, 2010a: 73).

A instrumentalização dos *media*, referida no parágrafo anterior, é menos provável nos sistemas em que a ‘autoridade racional-legal’, definida por Max Weber como uma forma de norma baseada na adesão a um conjunto de procedimentos formais e universais (Hallin e Mancini, 2010a: 69), seja forte. Segundo Hallin e Mancini (2010a: 72-73), a adesão às normas legais tende a ser mais fraca quando o clientelismo é forte, que por seu turno está associado a níveis mais baixos de profissionalização do jornalismo.

Neste sentido, e de acordo com Hallin e Mancini (2010a: 71-73), nos sistemas em que a ‘autoridade racional-legal’ seja fraca, e consequentemente, a instrumentalização dos *media* mais provável, a par de um *clientelismo político* forte, associado a níveis reduzidos de profissionalização do jornalismo, é provável que a comunicação política «tenha uma tendência maior para servir o processo de negociação entre as elites do que para fornecer informação destinada ao público em geral» (2010a:73).

Em síntese, e no que respeita a quarta dimensão de análise dos sistemas de media, importa salientar que na perspectiva de Hallin e Mancini (2010a: 63) a influência do Estado na modulação de um determinado sistema de media, exercida através da sua atuação como proprietário, regulador e financiador dos media está intrinsecamente ligada ao papel mais alargado que o Estado desempenha nessa mesma sociedade.

1.4 O Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado

O Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado, que abrange países como a Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal é genericamente caracterizado (2010a: 81, 86), no que respeita ao sistema de *media*, por uma imprensa politicamente orientada, com índices de circulação relativamente diminutos; um elevado paralelismo político; níveis reduzidos de profissionalização do jornalismo, sendo comum a instrumentalização dos *media* pelo Governo, pelos partidos políticos e pelos empresários com ligações políticas; e pela intervenção forte do Estado como proprietário, regulador e financiador dos *media*.

Relativamente às características do sistema político do Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado, Hallin e Mancini (2010a: 82, 87) identificam fatores históricos, designadamente, a democratização e o desenvolvimento tardios das instituições liberais e o elevado grau de diversidade ideológica e de conflitualidade política, assinalado pela «existência de partidos políticos significativamente anti-sistema» (2010a: 73); a circunstância de tanto poder ser um sistema de democracia de consenso - multipartidário, de representação proporcional e de partilha de poder - ou de democracia maioritária - bipartidário, de votação pluralista e de concentração do poder no partido vencedor -; e o

facto da representação política ser concebida e organizada em torno de grupos sociais institucionalizados, o que os autores (2010a: 67) designam por *pluralismo organizado*.

Para Hallin e Mancini (2010a: 142,144), os sistemas Pluralistas Polarizados são sistemas políticos complexos, com várias fações políticas conflituantes entre si - embora o grau de intensidade da polarização tenha diminuído nas duas últimas décadas do século XX -, e em que o processo de negociação entre os vários agentes da comunicação política passa também pelos *media*. Na perspetiva dos autores, uma das características-chave dos media da Europa do Sul consiste na proximidade da relação entre os atores políticos e os media.

São ainda apontados como elementos característicos do sistema político do Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado, a presença forte do Estado na sociedade, por vezes de forma autoritária, como foi o caso das ditaduras em Espanha, Itália, Grécia e Portugal, e dos partidos políticos, a par de uma contínua presença do clientelismo político associado a um desenvolvimento mais débil da autoridade racional-legal.

Hallin e Mancini classificam o papel do Estado no Sul da Europa como complexo (2010a: 131), ao combinar hábitos autoritários de intervenção - o papel de censor, nos regimes de ditadura - com as práticas democráticas do Estado-providência típicas dos países Corporativistas Democráticos. Na sua perspetiva, tal complexidade deve-se também ao facto de o controlo do Estado exceder a sua capacidade de intervir de forma efetiva, motivado pela falta de recursos, de consenso político e por força do clientelismo político, que cerceia a sua capacidade de intervenção:

«as ligações particularistas enfraquecem a sua capacidade para agir de uma maneira centralizada e consistente, contribuindo por isso para o padrão de “desregulação selvagem” da rádio e da tv. (...) O Estado revelou tendência para desempenhar um papel intervencionista de muitas maneiras, embora o clientelismo e a polarização política tenham amiúde prejudicado a sua eficácia como regulador, com exceção da França.” (Hallin e Mancini, 2010a: 150-151)

Nos sistemas mediterrânicos, o papel central do Estado na sociedade e na economia, nomeadamente a sua intervenção significativa no sistema dos *media*, suscita, em certa

medida, o movimento inverso por parte dos outros atores sociais, ou seja, a tentativa de influenciar as políticas públicas através dos *media*, o que explica em parte determinados investimentos neste sector (2010a: 146).

Cabe ainda referir como características do Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado a sujeição dos *media* a uma «regulamentação substancial, em nome do interesse público (2010a: 133); o tratamento da informação como um «recurso privado, não partilhado publicamente», o que explica o atraso na afirmação do jornalismo como instituição (2010a: 148); uma menor separação da burocracia, entendida como o sistema da administração pública, e da magistratura relativamente aos partidos políticos em contraponto ao que sucede nos modelos em que a autoridade racional-legal é mais vincada; e uma utilização seletiva do sistema legal pelos Governos para pressionar os *media* (2010a: 149).

Em síntese, e segundo Hallin e Mancini (2010a: 305), o Modelo Mediterrânico ou Pluralista Polarizado caracteriza-se por um elevado grau de paralelismo político, pela intervenção forte do Estado e dos partidos políticos em muitos aspetos da sociedade, designadamente no sistema dos *media*, pelos níveis reduzidos de profissionalização do jornalismo, e por um consumo desigual da informação pública, que tem associado uma divisão impressiva entre a população ativa em termos políticos, que consome uma grande quantidade de informação política, designadamente comentários, e uma população politicamente inativa, desinteressada da informação de cariz político.

1.5 Considerações críticas

O estudo comparativo de sistemas de *media* levado a cabo por Daniel Hallin e Paolo Mancini tem suscitado diversas reações por parte da comunidade científica. Tendo em mente o objeto específico da presente dissertação - o estudo sobre o papel do Estado no sistema dos *media* em Portugal -, e sabendo que Hallin e Mancini reconduziram a realidade Portuguesa ao Modelo Pluralista Polarizado, optámos por dedicar uma especial atenção às críticas diretamente relacionadas com essas duas realidades, a saber: a classificação do sistema de *media* Português e a caracterização do Modelo Pluralista Polarizado.

Nelson Traquina (2010: 9), no prefácio à edição portuguesa da obra “Sistemas de Media: Estudo Comparativo. Três Modelos de Comunicação e Política”, de Daniel Hallin e Paolo Mancini, problematiza se será correto caracterizar os sistemas mediáticos português e espanhol como sendo igualmente marcados pelo paralelismo político. Procurando responder a tal observação, Hallin e Mancini (2010b: 58) lembram que a principal característica que define o Modelo Pluralista Polarizado é a politização do sistema de *media*, algo que se aplicava de forma clara a Portugal, para além da presença contínua da Igreja Católica no sistema dos *media*. No entanto, e assumindo o seu desconhecimento sobre a atual situação de Portugal, os autores admitem a pertinência de uma investigação da realidade portuguesa se se verificar o declínio acentuado do paralelismo político e a inerente divergência do padrão seguido por Espanha e restantes países do Sul da Europa.

Hallin e Mancini (2010b: 58) apontam como explicações para o eventual declínio do paralelismo político em Portugal, a circunstância da ditadura de Salazar ter interrompido de uma forma mais radical o desenvolvimento de uma cultura de partidarismo, e o facto das diferenças existentes entre os partidos políticos estarem atualmente menos enraizadas na cultura política Portuguesa do que se verifica nos outros países do Sul da Europa. Os autores (2010b: 59) adiantam ainda uma outra explicação que reside na especificidade do processo de transição para a democracia, em que a existência de um forte partidarismo nos *media* no período subsequente à revolução (1974) pode ter deixado como legado uma forte aversão à instrumentalização dos *media* e ao ensejo de consolidar a profissionalização do jornalismo, com a consequente diminuição do paralelismo político.

Por fim, Hallin e Mancini (2010b: 59) alvitram como possíveis explicações para o eventual declínio do paralelismo político a circunstância de Portugal ter seguido a inspiração do modelo Francês de regulação autónoma e independente do setor audiovisual, embora reconheçam que a explicação última possa residir não tanto nas diferenças históricas e de cultura política, mas sim na estrutura do mercado. Ao considerarem que o partidarismo nos *media* surge nos mercados de maior dimensão e com um índice maior de concorrência, como forma de alcançar um nicho de mercado, Hallin e Mancini sugerem que a pequena dimensão do mercado de imprensa Português, ao não permitir tal segmentação, e ao invés do que se verifica no mercado Espanhol, poderá explicar a sua evolução distinta.

Relativamente ao Modelo Pluralista Polarizado, importa trazer à colação a opinião de Afonso de Albuquerque (2012: 75-76), que critica o facto do mesmo ser definido de forma negativa comparativamente aos Modelos Liberal e Corporativista Democrático, como se se tratasse de um modelo menos desenvolvido. O autor observa que Hallin e Mancini definiram igualmente de forma negativa a categoria analítica ‘clientelismo’, presente no Modelo Pluralista Polarizado, em contraponto à categoria ‘autoridade racional-legal’, com um desenvolvimento forte nos outros dois modelos de sistemas de media.

Hallin e Mancini (2010: 61-65; 2012: 280-282) contestam a crítica formulada por Albuquerque, alegando que nunca foi sua intenção definir negativamente o Modelo Pluralista Polarizado, mas sim compreender os sistemas de *media* do Sul da Europa nos seus próprios termos, enquanto sistemas com formas muito específicas de interação entre os media e a política, profundamente enraizados no desenvolvimento histórico particular de cada um dos países. Em abono da sua tese, Hallin e Mancini identificam características «positivas» - em termos analíticos, e não tanto na sua dimensão normativa - do Modelo Pluralista Polarizado, a saber: Pluralismo, partidarismo político, forte papel político dos *media*, e uma relação próxima entre os campos políticos e dos *media*.

Albuquerque (2012: 92-95), a propósito do conceito de ‘paralelismo político’ delimitado por Hallin e Mancini, que associa os *media* a tendências políticas gerais, questiona se o conceito ‘paralelismo’ mantém a sua pertinência quando aplicado a situações em que as clivagens políticas já não sejam tão óbvias como o foram no passado. Consequentemente, o autor sugere que o conceito de ‘paralelismo’ deixe de ser considerado como uma variável de análise, e passe a ser entendido como um tipo específico de relacionamento entre os media e a política, decorrente da combinação de duas variáveis: por um lado, a definição clara das linhas programáticas dos partidos políticos, e por outro, o grau da atividade política dos *media*.

Hallin e Mancini (2012: 295) reconhecem o potencial exploratório da ideia avançada por Albuquerque, em particular a separação entre ‘pluralismo externo - a tendência para que vários *media* veiculem diferentes correntes políticas - e a ‘atividade política dos media’, ou

seja, a tendência para os media intervirem no debate político, tomarem partido por uma determinada facção, ou procurarem influenciar a decisão política.

Para além das observações críticas à classificação do sistema de *media* português e à caracterização do Modelo Pluralista Polarizado anteriormente mencionadas, consideramos igualmente pertinente recensear algumas das observações de Busquet (2010), ao identificar a existência de lacunas na investigação em apreço. Busquet (2010), apesar de reconhecer a importância e ambição da investigação levada a cabo por Hallin e Mancini (2010a), tece algumas considerações críticas que merecem atenção. Em primeiro lugar, não descurando a importância do enquadramento histórico feito pelos referidos autores para o conhecimento da estrutura dos sistemas de *media*, Busquet (2010:171) interroga-se sobre o impacto futuro da atual crise económica e das consequências do que designa por «colapso do sistema económico global, esgotamento do modelo neoliberal e uma profunda modificação de paradigma do mundo da comunicação».

Busquet (2010: 171) observa que a metodologia seguida por Hallin e Mancini não permite contemplar as importantes modificações que se verificaram no mundo da comunicação, designadamente, o impacto da imprensa gratuita, a imprensa *online* e as implicações em geral da «revolução digital». Critica ainda os autores por se terem focado especialmente no papel histórico que a imprensa escrita teve no sistema de *media* dos países abrangidos pela investigação, descurando a importância crescente do sector audiovisual (2010: 171). Por fim, no que respeita à realidade de Espanha, Busquet (2010: 171-172) salienta que a caracterização feita por Hallin e Mancini assenta no pressuposto que o sistema de *media* espanhol é um sistema muito homogéneo e centralizado, premissa com a qual não concorda pois considera que existem diferenças importantes nos sistemas de *media* e político de algumas regiões, designadamente da Catalunha e do País Basco.

Em suma, Jordi Busquet (2010: 171-172) considera que na investigação de Hallin e Mancini (2010a) as variáveis de carácter tecnológico foram subvalorizadas, bem como o papel do sector audiovisual, e que, no caso específico de Espanha, a realidade específica dos sistemas político e de *media* de algumas regiões foi ignorada.

Em sintonia com a apreciação crítica de Busquet relativamente à sub-representação das variáveis de carácter tecnológico, Pippa Norris (2009: 332) aponta como uma das maiores lacunas na investigação levada a cabo por Hallin e Mancini a inexistência de uma classificação respeitante ao papel das tecnologias de informação e comunicação.

Hallin e Mancini (2008, 2010b; 2012) reconhecem a pertinência de tais críticas, e admitem como uma grande lacuna na sua investigação o facto de não terem abordado o impacto da internet e dos *media* digitais nos sistemas de *media* (Hallin, 2008: 137; Hallin e Mancini, 2012: 289).

Por fim, importa referir uma das conclusões da investigação de Hallin e Mancini (2010a: 308) que mais críticas têm gerado junto da comunidade científica, a saber: a afirmação de uma clara tendência de convergência para o sistema Liberal, provocada pelo processo de homogeneização entre os sistemas de *media* nacionais, designadamente, o enfraquecimento das relações existentes entre os *media* e os partidos políticos e grupos sociais organizados, que caracteriza os sistemas Pluralistas Polarizados e Corporativistas Democráticos, e a «mudança para estruturas comerciais e práticas de profissionalismo neutro» típicas do sistema Liberal.

Embora Hallin e Mancini (2010a: 259, 308) admitam na sua investigação inicial que continuam a existir diferenças importantes entre os sistemas de *media*, recomendando assim alguma prudência no prognóstico do domínio total do Modelo Liberal relativamente aos demais modelos, Daniel Hallin (2008: 139-140), numa entrevista concedida em 2008, veio reiterar a tendência de convergência para o sistema Liberal justificando a sua posição com a constatação do declínio do paralelismo político na Europa e da imprensa dos partidos políticos, e sobretudo com o fenómeno da comercialização dos *media* na maior parte dos países.

Posteriormente, Hallin e Mancini (2012: 284-287) reafirmam a tendência de convergência dos sistemas de *media* Europeus para o Modelo Liberal - centrado nos *media* comerciais, em que as forças do mercado são dominantes, bem como em formas mais individualizadas de comunicação política assentes na cultura do *marketing* -, chegando a especular que

essas tendências provavelmente são extensíveis ao resto do mundo. No entanto, os autores reconhecem que existem forças importantes que limitam a referida tendência de homogeneização ou convergência, designadamente as diferenças estruturais entre sistemas políticos, que levam à persistência de diferenças entre os sistemas de *media*. Hallin e Mancini (2012: 284, 286) constataam que a generalidade dos autores – ao entenderem que a globalização conduz tipicamente a processos de hibridização, e não tanto de homogeneização das características individuais dos sistemas de *media* - rejeita a ideia que os sistemas de *media* estão a convergir para o Modelo Liberal.

Em síntese, dos contributos vindos da comunidade científica e subsequentes reações por parte dos autores, cabe salientar a (i) abertura demonstrada por Hallin e Mancini (2010b) para uma investigação da realidade portuguesa se se verificar o declínio acentuado do paralelismo político no sistema de *media*; o (ii) questionar (Albuquerque, 2012) da pertinência do conceito ‘paralelismo’ quando aplicado a situações em que as clivagens políticas já não são óbvias, como pensamos que poderá ser o caso de Portugal; o (iii) reconhecimento (Hallin, 2008; Hallin e Mancini, 2012) da existência de uma lacuna na investigação sobre o estudo comparativo de sistemas de *media* ao não abordar o impacto da internet e dos *media* digitais; e (iv) a rejeição da ideia de inevitabilidade da homogeneização ou convergência dos sistemas de *media* para o Modelo Liberal (Hallin e Mancini, 2012), que significaria a eliminação das diferenças existentes entre os vários sistemas de *media* e sistemas políticos.

1.6 Balanço

No início do presente capítulo debruçamo-nos sobre as diferentes interpretações do conceito de sistema de *media*, com um particular destaque para a visão holística proposta por Hallin e Mancini (2012: 301), a qual atende às relações de interdependência existentes entre os ‘*mass media*’ e outras instâncias, designadamente o Estado. Concluimos que os sistemas de *media* podem ser interpretados como uma simbiose de elementos e fatores históricos, culturais, políticos, económicos e sociais que de um modo dinâmico vão emprestando coerência a um dado sistema.

No decurso do capítulo abordámos os modelos de análise propostos por Hallin e Mancini (2010a) para o estudo da relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos, a qual não é entendida como uma mera sequência causal mas sim como uma relação de co-evolução (2010a: 61). Constatámos que Hallin e Mancini (2010a: 24-25) propõem três modelos de sistemas de *media*, que designam por «tipos ideais», estando Portugal incorporado no Modelo Pluralista Polarizado, e assinalam quatro dimensões de análise, a saber: a estrutura do mercado de *media*; o grau de paralelismo político; a profissionalização da atividade jornalística; e o papel do Estado junto do sistema de *media* (2010a: 35).

Os autores (2010a: 25, 142, 144, 305) caracterizam o Modelo Pluralista Polarizado, onde incluem Portugal, por um desenvolvimento histórico tardio dos *media* comerciais; pela proximidade da relação entre os atores políticos e os *media*, considerando que existe um elevado grau de paralelismo político; pelos níveis reduzidos de profissionalização do jornalismo; por um consumo desigual da informação política pela população; e pela presença forte do Estado na sociedade.

Para Hallin e Mancini (2010a: 57) o «Estado desempenha um papel significativo na modelação dos sistemas dos *media*», sendo a sua intervenção mais expressiva o serviço público de rádio e televisão, a que acresce em muitos países, incluindo Portugal, a propriedade de agências noticiosas. Na caracterização da relação existente entre os sistemas

político e de *media* assume ainda uma particular relevância o levantamento do papel do Estado como financiador - através de subsídios à imprensa e da sua intervenção como anunciante -, bem como a análise da intervenção pública regulatória na comunicação social.

Hallin e Mancini (2010a: 131) classificam o papel do Estado no Sul da Europa como complexo, ao combinar hábitos autoritários de intervenção – a censura, nos regimes de ditadura -, com o papel de Estado-providência, predominante no Norte da Europa. Relativamente ao caso português, e perante a dúvida suscitada por Traquina (2010: 9) se será correto caracterizar os sistemas mediáticos português e espanhol como sendo igualmente marcados pelo paralelismo político, Hallin e Mancini (2010b) manifestam a sua abertura para uma investigação da realidade portuguesa se se verificar o declínio acentuado do paralelismo político no sistema de *media*.

No capítulo que se segue, e tendo presente as variáveis de análise propostas por Hallin e Mancini relativamente ao papel do Estado no sistema de *media*, vamos analisar a intervenção do Estado enquanto proprietário de *media*, dedicando uma particular atenção às diversas teorias e correntes de pensamento sobre o serviço público de televisão e rádio, bem como sobre os modelos de governação dos operadores públicos. No que respeita a realidade Portuguesa, analisaremos os casos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. e da Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A.

Capítulo 2. O Estado enquanto proprietário de *media*

2.1 Introdução

No capítulo anterior referimos que na perspetiva de Hallin e Mancini (2010a: 57) o «Estado desempenha um papel significativo na modelação dos sistemas dos *media*», designadamente por via da titularidade do serviço público de rádio e televisão e em certos casos, como se verifica em Portugal, da sua participação em agências noticiosas.

No presente capítulo abordamos a temática do serviço público de rádio e televisão, designadamente a análise de diversas correntes de pensamento sobre o conceito e âmbito da missão de serviço público, bem como os modelos de governação e os mecanismos de avaliação do serviço público de rádio e televisão. Dedicamos um subcapítulo ao estudo da realidade Portuguesa, em concreto os casos do operador RTP e da agência de notícias Lusa onde tratamos, entre outros assuntos, a questão do financiamento público.

2.2 O Serviço Público de Rádio e Televisão

No subcapítulo seguinte (2.2.1 Correntes de pensamento) analisamos as diversas correntes de pensamento sobre o conceito e âmbito da missão de serviço público de rádio e televisão. Num primeiro momento, expomos a seriação de abordagens conceptuais proposta por Moe (2010), e a sistematização de três correntes de pensamento sobre o futuro do serviço público de televisão levada a cabo por Moe e Syvertsen (2009). De seguida, propomo-nos agrupar diversas correntes de pensamento sobre o âmbito da missão de serviço público de acordo com uma tipologia por nós desenvolvida.

2.2.1 Correntes de pensamento

Moe (2010: 5, 8, 14-15), consciente que o serviço público enquanto conceito está em constante evolução e sujeito a permanentes críticas, identifica três abordagens distintas na tentativa de definir ‘serviço público de radiodifusão’ para além da atividade tradicional de televisão e de rádio.

A primeira abordagem visa estender o conceito de radiodifusão a todos os novos serviços, o que, na opinião do autor, parecer ser excessivo. A segunda abordagem, em vez de procurar incorporar os novos serviços no conceito de ‘radiodifusão’, considera que as novas atividades do serviço público estão apenas às atividades tradicionais de radiodifusão. Apesar de ser mais consistente que a primeira abordagem, tem a desvantagem de caracterizar as novas atividades como meramente secundárias e suplementares.

Por fim, a terceira abordagem que deixa de considerar a ‘radiodifusão’ como o elemento principal enformador do conceito de serviço público, de que é exemplo a BBC. De acordo com esta abordagem, as novas plataformas de media estão em pé de igualdade com os tradicionais serviços de ‘radiodifusão’. No entanto, Moe (2010: 14) adverte que não se trata de classificar esta terceira abordagem como a melhor face às demais, dado que as suas características não são automaticamente aplicáveis a outros contextos linguísticos, culturais e políticos.

Moe (2010: 15) conclui que, apesar do termo ‘radiodifusão’ ser inadequado do ponto de vista regulatório, ainda não tem um sucessor universal óbvio. Para este autor (2010: 3, 12), a simples alteração do termo ‘radiodifusão’ por expressões mais genéricas como ‘comunicação’, ‘*media*’ ou ‘conteúdo’ contribui pouco para a legitimação do ‘serviço público’ como instrumento de uma política cultural.

Por seu lado, Hallvard Moe e Trine Syvertsen (2009: 407-408) identificam três correntes de pensamento sobre o futuro do serviço público de televisão. A perspetiva de quem considera que o serviço público de televisão está rapidamente a tornar-se num anacronismo, em face da diversidade de conteúdos existente, e das possibilidades de comunicação e de debate entre os cidadãos que a internet veio trazer. Numa posição diametralmente oposta, há quem defenda que o serviço público é agora mais essencial do que nunca dada a crescente fragmentação do espaço público, e o receio da ‘balcanização’ do debate público. O serviço público de televisão, nesta corrente, seria o garante da preservação do princípio e da prática de um espaço público comum. E existe uma última perspetiva, próxima da anterior, mas que procura alcançar um compromisso, uma ‘terceira

via', que assenta na necessidade de se reformular o conceito tradicional de serviço público, tornando-o menos restritivo e limitado. Graham Murdock (2005: 227), um dos pensadores que se insere nesta corrente, propõe a criação de uma oferta digital, uma «dieta digital» [*digital commons*], um espaço de partilha de acesso gratuito e universal, aberto à reciprocidade e à colaboração, no qual o serviço público seria o nó central de uma nova rede de instituições públicas e de organizações emanadas da sociedade civil.

No entanto, e para que esta 'terceira via' possa ser desenvolvida, Moe e Syvertsen (2009: 407) alertam para a necessidade do aprofundamento de determinadas questões, designadamente o papel central do serviço público na nova rede de instituições, os problemas associados com o financiamento e modelo de governo do sistema, e a questão do carácter distintivo do serviço público na era digital.

Propomo-nos agora agrupar diversas correntes de opinião sobre o papel e âmbito da missão de serviço público de acordo com uma tipologia por nós desenvolvida, e sinteticamente representada na tabela que ora se junta:

Tabela 1 Correntes de pensamento sobre o serviço público

Tipologias	Autores	Conceitos chave
<i>Reduccionista</i>	Van Cuilenburg e Slaa (1993)	Serviço público circunscrito à temática informativa. Sem entretenimento.
<i>Da Desinstitucionalização</i>	Collins (2010) Torres (2011)	Pluralidade de operadores de serviço público. Serviço público de conteúdos.
<i>Evolucionista</i>	Bardoel e D'Haenens (2008b), Carvalho (2009), Jakubowicz (2008, 2010), Nissen (2006) Debrett (2009) Goodman e Chen (2010)	Migração do conceito tradicional de serviço público de radiodifusão para o conceito tecnologicamente neutro de serviço público de <i>media</i> . Reinvenção dos operadores de serviço público como empresas de <i>media</i> multiplataforma. Serviço público em rede.
<i>Inclusiva e Plural</i>	Blumler (1992, 1993) Born (2006) Cádima (2010) Iosifidis (2007) Trappel (2010) Raboy (1995)	Ética de abrangência e de inclusão. Serviço público enquanto elemento estruturante do ecossistema mediático. Consolidação do projeto europeu, fundado na coesão social e na diversidade cultural. Elemento central do sistema democrático. Melhor posicionado para satisfazer as necessidades da cidadania ativa. O novo espaço público de comunicação.
<i>Da cidadania</i>	Bardoel e D'Haenens (2008a), Bardoel e Lowe (2008), Cádima (2010, 2011), Fidalgo (2003), Iosifidis (2007), Lowe (2010), Nissen (2006), Pinto (2003), Raboy (1995), Torres (2011)	O cidadão/público como elemento(s) central(ais) da missão do serviço público.
<i>Participativa e experimentalista</i>	Enli (2008) Jakubowicz (2008, 2010) Serrano (2010)	Participação das audiências. Programação participativa e participação do público nas decisões editoriais. Modelos de colaboração alargada do serviço público com outros operadores e com o público.
<i>Da responsabilidade social e prestação de contas</i>	Iosifidis (2007), McQuail (2003a, 2003c), Coppens e Saeys (2006) Jakubowicz (2003, 2010)	Responsabilidade social e sistemas de prestação de contas. Critérios de avaliação e modelos de governação

A arrumação sistémica de diferentes correntes de pensamento não impede, como se comprova pela leitura da tabela supra mencionada, que alguns autores preencham cumulativamente as características essenciais de mais do que uma tipologia.

2.2.1.1 Reduccionista

A corrente de pensamento ‘reduccionista’, a que reconduzimos o pensamento de Cuilenburg e Slaa (1993: 169), considera que a atual situação de abundância de *media* justifica uma definição mais restrita do âmbito da missão de ‘serviço público’. Na perspetiva dos autores, o serviço público deverá focalizar a sua atuação na promoção da democracia por via da prestação de informação e da criação de espaços de debate, deixando a área do entretenimento para as forças de mercado, entenda-se os operadores comerciais.

2.2.1.2 Da desinstitucionalização

Tendo igualmente em consideração o contexto envolvente, designadamente a evolução tecnológica que trespassa o sistema de *media*, a corrente da ‘desinstitucionalização’ do serviço público defende o alargamento do universo de prestadores de conteúdos de serviço público (Collins, 2010: 65; Torres, 2011: 104). Para esta corrente, a internet enquanto plataforma de comunicação representa uma oportunidade para a disseminação de ‘novos tipos de conteúdos de serviço público’ (Collins, 2010: 60), num ambiente em que o público pode também desempenhar o papel de produtor de conteúdos («prosumers») (2010: 65). Torres (2011: 87, 104) considera que o «serviço público tem de ser pensado mais como conteúdos do que como “canais”», podendo «coexistir conteúdos de interesse público produzidos por privados ou por uma empresa concessionária do serviço». Em síntese, o autor (2011: 104) entende que:

«a realidade atual da televisão no mundo e em Portugal, a realidade tecnológica, social, cultural e de audiência indicam que o conceito de serviço público deve evoluir para o de serviço público de conteúdos.»

2.2.1.3 Evolucionista

Para a corrente ‘evolucionista’, representada pelos autores Bardoel e D’Haenens (2008b), Carvalho (2009), Debrett (2009), Goodman e Chen (2010), Jakubowicz (2008, 2010) e Nissen (2006), a conceção tradicional de serviço público de radiodifusão sonora e televisiva, assente no ultrapassado paradigma analógico, deve dar lugar a uma perspetiva tecnologicamente neutra que aproveite as potencialidades das novas tecnologias de comunicação no ambiente digital, designadamente a internet e a interatividade que lhes são inerentes.

As novas tecnologias de *media* devem ser encaradas como meios suplementares aos serviços existentes, e não tanto como substitutivos, permitindo aos operadores de serviço público aproximarem-se mais das suas audiências, adotando estratégias multimédia e desenvolvendo novos géneros e formatos de programas (Bardoel e D’Haenens, 2008b: 353). O serviço público de televisão, de modo a poder assegurar o seu papel nuclear, não deve permanecer acantonado na sua oferta tradicional de serviços lineares, mas sim propiciar o acesso a serviços com um forte carácter interativo e multimédia (Carvalho, 2009: 426). Para este autor (2009: 426), a RTP, na qualidade de concessionária de serviço público, deverá entender o conceito de universalidade como um imperativo para a sua presença nas diferentes plataformas.

Por seu lado, Debrett (2009: 822-23) defende a necessidade da reinvenção dos operadores de serviço público como empresas de *media* em ambiente multi-plataforma, e identifica cinco princípios que devem nortear a missão de serviço público, a saber (2009: 809):

«serviço universal; independência perante o governo e demais interesses instalados de modo a permitir a prestação de informação imparcial; servir os interesses das minorias, incluindo as crianças, para além das audiências de massas; reflexo da identidade e cultura nacionais; e a disponibilização de programação com qualidade gizada pela inovação e não pela dimensão das audiências»

Goodman e Chen (2010: 112), em face das alterações tecnológicas, de mercado e sociais igualmente identificadas por Bardoel e D’Haenens (2008b: 351-52), Carvalho (2009: 115-117), Debrett (2009: 816), Jakubowicz (2008: 38) (2010: 16-18) e Nissen (2006: 7-14), defendem a necessidade de uma mudança estrutural significativa do modelo americano de serviço público para o sistema de serviço público de media. Os autores (Goodman e Chen, 2010: 15, 127-128) propõem um quadro concetual para a reforma do serviço público que designam por ‘serviço público de media em rede’, que assenta no modelo de funcionamento da internet, e que é composto por quatro elementos estruturais: ‘conexão’ entre o público e as diversas plataformas de serviço público de media; ‘curadoria’ na seleção de conteúdos e aplicações com interessante público e sua disponibilização alargada; ‘criação’ de conteúdos e aplicações que o mercado não disponibiliza; e a ‘infraestrutura’ para a distribuição dos conteúdos e aplicações do serviço público de media.

Identificamos similitudes entre a ideia do serviço público de *media* em ‘rede’ proposta por Goodman e Chen (2010: 15), e o pensamento de Jakubowicz (2010: 12, 17-18). Segundo este autor, e partindo da noção de ‘oferta digital’ proposta por Murdock (2005: 227), o serviço público de televisão poderá ser o ‘nó’ central e coorganizador de uma vasta rede de instituições públicas e de grupos da sociedade civil, incluindo indivíduos capazes de contribuir para a disponibilização de conteúdos com valor social. Jakubowicz (2010: 18) não afasta a possibilidade dessa oferta digital ser prestada por uma multiplicidade de operadores de serviço público e até por operadores comerciais, desde que tal opção de política pública não enfraqueça ou elimine os operadores de serviço público, ou diminua o seu financiamento. Neste particular, Jakubowicz afasta-se dos defensores da ‘desinstitucionalização’ do serviço público (Collins, 2010; Torres, 2011) para quem não é fator decisivo a manutenção de um operador de serviço público devidamente financiado por dinheiros públicos.

Jakubowicz (2010: 9) identifica dois grandes períodos na história da evolução do serviço público na Europa: um primeiro período, desde a fundação dos serviços públicos até ao início da televisão comercial nos anos oitenta do século passado, [«PSB (Public Service Broadcasting) 1.0»], e o período subsequente, caracterizado por profundas modificações decorrentes da ‘concorrência’ dos operadores comerciais [«PSB 2.0»]. O autor considera

que chegou o momento de uma nova fase na evolução do serviço público, o serviço público do século XXI [«PSB 3.0»]. Entende que o paternalismo subjacente à ideia do serviço público como a voz da autoridade, ou, por vezes, das autoridades públicas, ou das elites sociais, deixou de ser aceitável.

O autor (Jakubowicz, 2010: 11-12) salienta que a hipótese de substituição do actual conceito de serviço público centrado em instituições, ou seja, corporizado em operadores de serviço público, pela ideia de financiar diretamente a produção de conteúdos com ‘valor social’, equacionada pelo regulador britânico OFCOM em 2005 – a proposta de criar um editor de conteúdos de serviço público (*public service publisher*) com a missão de financiar a produção de conteúdos em ambiente multi-plataforma, para além do serviço linear -, e desenvolvida em 2008 - alargar o leque de beneficiários do financiamento público -, a que estão associadas as noções de ‘serviço público repartido’ (*distributed public service*) ou de ‘desinstitucionalização do serviço público’ (*deinstitutionalisation*), não tem vingado na Europa.

Karol Jakubowicz (2010: 16) defende que as políticas públicas e a regulação devem redefinir algumas das principais características do serviço público, modificando o que designa por ‘padrão de avaliação’. Na sua perspetiva, a universalidade dos conteúdos deve ser estendida a uma multiplicidade de serviços, incluindo canais temáticos e serviços em linha; o acesso universal deve manter-se como um valor de referência mas não deve ser confundido com o direito de utilização universal, dado que este último não é exequível no domínio dos canais temáticos e dos serviços em linha; e a diversidade interna deve ser salvaguardada mas, em muitas situações, os operadores de serviço público asseguram a diversidade externa através de diferentes serviços ou mediante diversas instituições.

O pensamento de Jakubowicz (2010: 17) assenta na premissa que a oferta de serviços dos operadores de serviço público não é, nem poderá ser num futuro próximo, disponibilizada em igual quantidade e qualidade pelos ‘operadores comerciais de *media*’ ou pelos fornecedores de conteúdos em linha. No entanto, o autor não apresenta indicadores quantitativos ou qualitativos que possam escorar tal premissa. Jakubowicz (2008: 30, 35, 36, 38) defende que o serviço público tem como principal missão preservar a coesão da

sociedade, estendendo necessariamente o seu âmbito de atuação à internet, para além de funcionar como um elemento da regulação estrutural do mercado, elevando a qualidade da programação e os padrões de referência no ambiente de *media* digital. Na sua perspetiva, e tal como sustentam Bardoel e D’Haenens, (2008b: 353), Carvalho (2009: 427), Goodman e Chen (2010: 122), e Nissen (2006: 6), o conceito de serviço público de radiodifusão idealmente deverá evoluir para a noção de serviço público de *media*.

Em síntese, a corrente ‘evolucionista’ defende a migração do conceito tradicional de serviço público de radiodifusão para o conceito tecnologicamente neutro de serviço público de *media* (Bardoel e D’Haenens, 2008b: 353; Carvalho, 2009: 427; Goodman e Chen: 2010: 122, 115, 127-128; Jakubowicz, 2008: 30, 38; Jakubowicz, 2010: 18; Nissen, 2006: 6), em que os operadores de serviço público se reinventam como empresas de *media* em ambiente multiplataforma (Debrett, 2009: 823).

2.2.1.4 Inclusiva e Plural

Na corrente que apelidamos ‘inclusiva e plural’, agrupamos autores (Blumler, Born, Cádima, Iosifidis, Raboy e Trappel) que percecionam o serviço público enquanto garante e promotor da diversidade cultural, do pluralismo político e da qualidade do discurso público.

Na perspetiva de Blumler (1992: 7-14), o modelo europeu de serviço público europeu encerra seis características essenciais, a saber: (i) uma ética de abrangência e de inclusão, que se traduz na disponibilização de programas nas áreas da educação, informação e entretenimento para toda a população; (ii) a previsão de mandatos amplos e genéricos, permitindo uma interpretação muito flexível do catálogo de obrigações que impendem sobre os operadores de serviço público; (iii) a aposta na diversidade de programação e na salvaguarda do pluralismo democrático; (iv) uma vocação cultural, contribuindo para a preservação e dinamização do capital cultural da sociedade; (v) um papel ativo na promoção do processo democrático, assumindo um certo grau de responsabilidade pelo vigor do sistema político e pela qualidade do discurso público; e (vi) uma natureza não

comercial, procurando que a programação de serviço público não seja distorcida pela lógica do mercado.

Para Blumler (1993: 405-407), a missão de serviço público de televisão compreende quatro tarefas fundamentais. A primeira tarefa reside na comunicação em prol da cidadania, crendo o autor que apenas o serviço público pode desempenhar tal tarefa através de avultados investimentos em programas de informação, «procurando a substância e não apenas o espetáculo dos conflitos políticos» (1993: 406). A segunda prende-se com a programação infantil, atuando como uma espécie de curador para o desenvolvimento até à idade adulta (1993: 406). A terceira tarefa consiste no mecenato ou patrocínio cultural, tornando acessíveis ao grande público bens culturais clássicos ou contemporâneos. Por fim, a quarta tarefa do serviço público de televisão traduz-se na expressão da identidade cultural nacional ou regional, em que a programação de serviço público para além de entreter deve igualmente estimular a reflexão sobre os dilemas morais, conflitos e problemas sociais que usualmente emergem à escala nacional e regional (1993:406-407). O autor refere ainda a incumbência do serviço público valorar e prosseguir valores como a qualidade, diversidade, inovação e o carácter distintivo da programação (1993:407).

Pelo exposto, constatamos que Blumler demarca-se da orientação seguida por Van Cuilenburg e Slaa (1993: 169), para quem a missão do serviço público de televisão deveria cingir-se à informação e promoção do debate político, deixando o entretenimento para o mercado. Na perspetiva de Blumer (1993: 408-409), um serviço público de televisão dedicado exclusivamente à informação atrairia apenas minorias de telespetadores não dando assim resposta às necessidades comunicacionais da sociedade como um todo, as quais, para além da informação, também incluem a cultura.

Blumler (1993: 403) questiona se o crescente recurso dos operadores de serviço público europeus às receitas comerciais como fonte de financiamento das suas atividades comprometem a autenticidade da sua missão. O autor (1993: 409) reconhece que os operadores de serviço público confrontam-se com uma tensão permanente entre, por um lado, a necessidade de assegurar o carácter distintivo da sua programação enquanto fator legitimador da sua existência, e, por outro, a procura de fontes adicionais de receita junto

do mercado. Na sua opinião (1993: 409-411), a questão essencial consiste em saber se os operadores de serviço público conseguem captar receitas comerciais sem que isso comprometa o núcleo essencial da sua missão.

Blumler (1993: 420-422), consciente que a pressão financeira sobre os operadores de serviço público tende progressivamente a aumentar, implicando um recurso crescente a fontes adicionais de receita junto do mercado e a inerente pressão sobre a especificidade da sua programação, e consequentemente da sua legitimidade, advoga a adoção de cinco medidas de salvaguarda da integridade da missão de serviço público.

Em primeiro lugar, os operadores do serviço público devem identificar criteriosamente o âmbito da respetiva missão, prevendo objetivos de desempenho e a sua monitorização regular. Em segundo, os operadores de serviço público devem abandonar certas atividades que estejam para além do seu mandato específico, por conflituarem com os objetivos e propósitos essenciais da sua missão. Em terceiro lugar, devem escolher com critério os parceiros em projetos internacionais, evitando operadores comerciais conhecidos por uma programação «down-market». Em quarto, os relatórios anuais do operador de serviço público devem ser informativos sobre as respetivas áreas de programação, e não apenas documentos acrílicos com cariz autopromocional. Por fim, Blumler sugere a necessidade de serem estabelecidos novos mecanismos externos de prestação de contas de todos os operadores de televisão (públicos e privados) perante a sociedade.

Em linha com o pensamento de Blumler, para quem o serviço público deve atender às necessidades comunicacionais da sociedade como um todo, as quais, para além da informação, também incluem a cultura, Born (2006: 118) advoga que o serviço público deve procurar estabelecer um novo compromisso com os seus públicos, promovendo o conhecimento e respeito das diferenças culturais. Para Born (2006: 118), e reportando-se à realidade Britânica, apenas a BBC pode contrabalançar os «excessos dos operadores comerciais», reorientando o mercado em função do interesse público e procurando desenvolver um «ecossistema mediático benigno» para a promoção de uma democracia saudável.

Cádima (2010, 2011) enaltece a importância do serviço público na consolidação do projeto Europeu, fundado nos valores da coesão social e da diversidade cultural, bem como o seu papel na preservação das culturas minoritárias. Na perspectiva do autor (Cádima, 2011), a presença do serviço público na Net deve reconduzir-se ao plano da formação da cidadania, no reforço da diversidade e da identidade portuguesa no plano comunicacional. O serviço público deve garantir o pluralismo de largo espectro, o que o autor designa como pluralismo das “vozes” da cidadania e pluralismo “geo-cultural”.

O papel central do serviço público é igualmente sufragado por Iosifidis (2007: 178). O autor (2010: 24-28) tem uma posição crítica relativamente à possibilidade de ser instituída uma pluralidade de prestadores de serviços públicos de televisão (‘concorrência institucional’ entre operadores de serviço público), e, no caso Britânico, à possibilidade da repartição do financiamento público da BBC por outros operadores televisivos: o conceito de *top-slicing*, segundo o qual uma parte da receita advinda da taxa de serviço público destinada à BBC seria (re)afectada para um novo organismo, o qual ficaria responsável pela subsídio da produção de conteúdos por outros operadores.

Da análise comparada das várias opções de política pública sobre o modelo de serviço público de televisão, Iosifidis (2010: 33-34) constata que não existe na Europa qualquer medida similar à proposta apresentada pelo regulador britânico OFCOM no início de 2009, no sentido de criar um novo operador de serviço público (pluralidade de operadores de serviço público). Ao invés, o autor nota que a tendência na Europa consiste na defesa da existência de pluralidade dentro do operador de serviço público, e não a pluralidade de prestadores de serviço público. Na sua perspectiva (2010: 33-34), a «ecologia do serviço público na Europa» tende para uma maior consolidação, e não para a dispersão de operadores.

Para Raboy (1995:2), a questão principal do serviço público no novo ambiente audiovisual, num contexto de globalização, consiste em identificar quais são os objetivos sociais e culturais reconhecidos à televisão que requerem a existência de uma entidade sem fins comerciais, com um mandato especial, detida e financiada pelo Estado, e que preste contas do seu desempenho. Tendo presente um contexto geral de mudança do papel do Estado

Nação na sociedade, Raboy (1995: 2) defende a necessidade de um novo olhar para o serviço público. O autor discorda de quem entende que já não existe uma necessidade social que justifique a existência do serviço público de televisão uma vez que, na sua opinião, apenas este prossegue uma agenda social em face dos interesses do mercado.

Em sintonia com o pensamento de Blumler (1993: 405-407) e Born (1993: 405-407), Raboy (1995: 9) entende que o papel do serviço público consiste em dirigir-se às pessoas enquanto cidadãos, o que só será possível se for encarado como um instrumento de desenvolvimento cultural e social, e não apenas como um «serviço alternativo marginal na periferia da indústria cultural». Esta mudança de perspetiva só será possível, refere Raboy (1995: 9), se for concebido um novo papel para o Estado, «o qual deverá encarar-se mais como um arquiteto do que como um engenheiro», ou seja:

«o papel do Estado consiste na conceção e facilitação do funcionamento de um sistema de televisão nacional multifacetado, em vez de ser o ‘patrão’ impositivo de um operador público obediente.»

Em síntese, a corrente ‘inclusiva e plural’ reconhece ao serviço público um papel essencial na preservação do sistema democrático, enquanto garante e promotor da diversidade cultural, do pluralismo político e da qualidade do discurso público (Blumler, 1992: 7-14, 1993: 406; Born, 2006: 118; Cádima, 2010, 2011; Iosifidis, 2007: 178, 2010: 33-34). Identifica o serviço público como um instrumento de desenvolvimento cultural e social (Raboy, 1995: 9), e considera-o como o agente mediático melhor posicionado para satisfazer as necessidades de uma cidadania ativa (Trappel, 2010: 49-50).

2.2.1.5 Da cidadania

A corrente de pensamento que designámos da ‘cidadania’, e que reúne autores como Bardoel e Lowe (2008), Bardoel e D’Haenens (2008a), Cádima (2010, 2011), Fidalgo (2003), Iosifidis (2007), Lowe (2010), Nissen (2007), Pinto (2003), Raboy (1995) e Torres (2011), tem como denominador comum a identificação do cidadão e do público como elementos centrais da missão de serviço público.

No processo de transição do conceito tradicional de serviço público de radiodifusão para a noção mais ampla de serviço público de *media*, Bardoel e Lowe (2008: 9) realçam a necessidade dos operadores de serviço público encararem as audiências enquanto parceiros, e não como meros objetivos quantitativos a alcançar. Os autores (2008: 14-15) consideram que «a alma do *ethos* do Serviço Público de Media reside na comunicação no interesse do público», sendo necessária uma nova cultura de serviço público orientada pela procura. Para Bardoel e Lowe (2008: 20), a missão de serviço público deve ser orientada para o cidadão de modo a satisfazer as suas necessidades sociais, culturais e democráticas, e não por determinismos de natureza económica ou tecnológica.

Tendo presente que um dos principais desafios que o serviço público enfrenta é o de conseguir alcançar apoio e adesão junto de uma sociedade civil que está em profunda mutação, fruto de tendências sociais como a individualização da sociedade, caracterizada por uma menor participação coletiva, um reduzido interesse na política e nas instituições vigentes, bem como a mudança de uma sociedade mono-cultural para uma sociedade multicultural, Bardoel e D’Haenens (2008a: 340-341) consideram essencial que o serviço público consiga redefinir a sua relação com o público, o qual deve ser a sua principal matriz de referência. A perda de audiências junto dos mais jovens é apontada como um dos problemas centrais do serviço público.

Cádima (2010, 2011) salienta a importância do serviço público na salvaguarda da qualidade do acesso e presença da sociedade civil, e das suas múltiplas vozes no sistema de *media*. Na opinião do autor, a missão do serviço público consiste em servir os cidadãos de forma universal, dando um contributo essencial para o reforço de uma opinião pública aberta e livre. Já Fidalgo (2003: 16-18), assumindo que o conceito de serviço público de televisão compreende diversas realidades, identifica três momentos históricos na evolução de tal noção. No início, o conceito de «serviço público» estava intrinsecamente associado à noção de «utilidade pública», de garantia da difusão universal de um novo meio de comunicação. A tónica centrava-se então no país e no Estado. Num segundo momento, a noção de serviço público passa a associar-se progressivamente à ideia de «serviço da esfera pública», procurando que os cidadãos tenham acesso à informação e conhecimento. Este

entendimento pressupõe já um certo afastamento do Estado, sendo que o público passa a ser encarado na sua qualidade de cidadão. Numa terceira fase, que se estende até à atualidade, a tónica do serviço público de televisão incide no que Fidalgo apelida de satisfação do «espectador/consumidor», com o público a ser encarado como audiência.

É neste contexto, dominado pelo ‘imperativo’ da satisfação do «espectador/consumidor», que a ideia de ‘adjudicação’ do serviço público de televisão adquire predominância. Desaparece «a ideia originária de que quem estava em condições de fornecer um ‘serviço público’ era uma ‘televisão pública’», ao mesmo tempo que emergem correntes de pensamento apologéticas da ideia de que a prestação da missão de serviço público de televisão «pode ser subcontratad[a], no todo ou em partes (períodos horários, programas pontuais, emissões específicas)», a televisões privadas, de índole comercial (Fidalgo, 2003: 17).

Fidalgo distingue uma televisão ‘de’ serviço público relativamente a uma televisão ‘com’ programas de serviço (ou interesse) público, e na linha do pensamento de José Rebelo (2003: 195) teoriza sobre o que deve ser uma lógica de serviço público em televisão: uma programação global, integrada, possuidora de uma certa postura e atitude global, em termos éticos, e assumindo uma lógica de ‘serviço-padrão’, global, referencial, alternativo e exemplar (Fidalgo, 2003: 27-28). O autor (Fidalgo, 2003: 30) sugere que o serviço público de televisão deve socorrer-se mais de uma lógica «de inovação», do que «de reacção», assumindo que a tónica no público deva ser a dominante em linha, aliás, com a perspectiva de Pinto (2003: 41) para quem «constitui um contra-senso a existência de um serviço público sem a participação ativa do público». Para este autor (Pinto, 2003: 41), a cidadania deve ser o critério determinante da organização do serviço público de televisão.

Num contexto de fragmentação de públicos e de diversidade da oferta televisiva, e em que as desigualdades estruturais na sociedade portuguesa se agudizam, Pinto (2003: 46-47) defende a necessidade de um «efectivo serviço público» que garanta o acesso universal a programações de elevado padrão de qualidade, e que seja indutor de práticas mais exigentes junto dos restantes operadores televisivos.

Na mesma linha de pensamento de Bardoel e Lowe (2008: 9), Bardoel e D’Haenens (2008a: 340-341), Fidalgo (2003: 30) e Pinto (2003: 41), Iosifidis (2007: 179) considera que os operadores de serviço público devem encarar os seus espetadores como cidadãos, e não como meras audiências. Lowe (2010: 11) sustenta que a incorporação do público no serviço público de *media* é instrumental para a revitalização da sua legitimidade social, e Nissen (2006: 19-20, 47) refere a necessidade de um pacto entre a sociedade e o operador de serviço público sobre as obrigações que incumbem a este último. Para Raboy (1995: 7) quanto mais próximo o serviço público estiver dos cidadãos, mais liberto fica do poder do Estado. Torres (2001: 87) focaliza o seu pensamento na ideia de um serviço público centrado nos conteúdos, já que «o cidadão não vê canais, vê conteúdos que passam nos canais», e afirma que o «operador de serviço público deve ser pensado a partir dos conteúdos de que os espetadores precisam e que os contribuintes podem pagar».

Em síntese, a corrente de pensamento da ‘cidadania’ (Bardoel e Lowe, 2008: 9; Bardoel e D’Haenens, 2008a: 340-341; Cádima (2010, 2011), Fidalgo, 2003: 30; Iosifidis, 2007: 179; Lowe, 2010:11; Nissen, 2006: 19-20, 47; Pinto, 2003: 41; Raboy, 1995: 7; Torres, 2011: 87) assenta na ideia que o serviço público deve estar centrado no cidadão, na promoção da experiência de cidadania, a sua principal matriz de referência. A revitalização da legitimidade social do serviço público passa, em grande medida, pela relação de proximidade que consiga estabelecer com o seu público.

2.2.1.6 Participativa e Experimentalista

A corrente de pensamento ‘participativa e experimentalista’, que compreende autores como Enli (2008), Jakubowicz (2008, 2010) e Serrano (2010a) caracteriza-se pela importância que atribui à participação do público na programação, e na existência de práticas de colaboração alargada do serviço público com outros operadores públicos e comerciais.

Enli (2008: 108, 111, 115, 117) aponta a participação das audiências no serviço público como a resposta decisiva aos desafios da convergência, fragmentação de públicos e perda de quota de mercado. Estimular a participação das audiências relaciona-se ainda com o

objetivo institucional de expansão das atividades do serviço público para as plataformas digitais de *media*, contribuindo para a inclusão e estimulando a participação democrática. Quanto a Jakubowicz (2010: 18), é imperativo que as instituições de serviço público sejam «reimplantadas na sociedade, através de ‘programação participativa’» e da possibilidade do público participar nas decisões editoriais, nomeadamente na definição do caminho a seguir no futuro (Jakubowicz, 2008: 44). Serrano (2010a: 17), por seu turno, defende a adoção de modelos emergentes de colaboração alargada, com a abertura do serviço público à partilha de experiências, nomeadamente, no que respeita à produção de conteúdos com valor de serviço público.

Em síntese, a corrente de pensamento ‘participativa e experimentalista’ encara a participação das audiências no serviço público como a resposta decisiva aos desafios da convergência e fragmentação de públicos, estimulando a inclusão digital e o ativismo democrático (Enli, 2008: 108, 111, 115, 117). Promove a participação do público na programação e no processo de decisão editorial do serviço público (Jakubowicz, 2008: 44; 2010: 18), e incentiva a adoção de modelos emergentes de colaboração alargada com outros operadores (Serrano, 2010a: 17).

2.2.1.7 Da responsabilidade social e Prestação de Contas

A corrente de pensamento da ‘responsabilidade social e prestação de contas’, representada por Coppens e Saeys (2006), Iosifidis (2007), Jakubowicz (2003, 2010) e McQuail (2003a, 2003c) entende que o serviço público é influenciado por ideias similares às que encontramos na teoria da responsabilidade social, e que está sujeito a critérios de avaliação e a procedimentos de prestação de contas.

Coppens e Saeys (2006: 281) consideram que o «novo sistema administrativo para o serviço público, no qual a prestação de contas e a avaliação de desempenho são elementos centrais», é composto por três elementos: o contrato de concessão da missão de serviço público celebrado entre o operador concessionário e o Estado; os critérios e métricas definidos para o processo de monitorização e avaliação de desempenho do operador concessionário da prestação do serviço público; e a avaliação propriamente dita do cumprimento das obrigações estabelecidas no contrato de concessão.

Para Iosifidis (2007: 15-16), a imposição ao serviço público de mecanismos de prestação de contas acarreta aspetos positivos, como sejam uma maior transparência de procedimentos e a possibilidade da avaliação do efetivo cumprimento da missão de serviço público, mas também aspetos negativos, nomeadamente a possibilidade de restrição da autonomia do operador por via de uma maior ingerência das entidades públicas e políticas no âmbito dessa mesma avaliação de desempenho. Iosifidis (2007: 182-183) conclui pela necessidade da criação de um quadro regulatório eficiente que garanta a independência dos operadores de serviço público, ao mesmo tempo que os obrigue a prestar contas do seu exercício. Adverte ainda para a importância dos operadores de serviço público adotarem mecanismos de prestação de contas mais abrangentes, de modo a conquistarem o apoio do público para a continuidade da sua existência.

Jakubowicz (2003: 149-153) formula três questões relativamente à obrigação de prestação de contas – Responsável pelo quê, a quem, e como ? -, e conclui que a resposta possível poderá passar pela adoção de diferentes critérios de avaliação conforme as atividades prosseguidas pelo operador de serviço público (2003: 159). Para o autor (2010: 18), os operadores de serviço público devem ter uma gestão transparente e passível de sindicância. Na perspetiva de McQuail (2003a: 55), o serviço público de rádio e televisão é influenciado por ideias similares às que encontramos na teoria da responsabilidade social, embora de uma forma mais desenvolvida em virtude da intervenção regulatória e financeira do Estado. Segundo McQuail (2003a: 55), os princípios fundamentais do serviço público são os seguintes:

«universalidade e diversidade da prestação do serviço; prestação de contas perante o público como um todo; responsabilidade por satisfazer as necessidades gerais e específicas definidas pelo público; compromisso com a qualidade, sem ser condicionado pelo lucro ou pelo mercado; e alguma subordinação às necessidades ou prioridades ‘nacionais’ em assuntos culturais, económicos e políticos.»

Para McQuail (2003c: 27), a questão principal relativamente à obrigação de prestação de contas consiste em saber se o operador de serviço público é efetivamente mais responsável perante o seu público, enquanto audiência ou conjunto de cidadãos, ou perante o Estado.

Na sua perspectiva, o modelo deverá assentar na prestação de contas perante o público, pois assim estará em maior sintonia com os princípios da liberdade de imprensa e de expressão.

Em síntese, a corrente de pensamento da ‘responsabilidade social e prestação de contas’ entende que o serviço público é influenciado por ideias similares às que encontramos na teoria da responsabilidade social, embora de uma forma mais desenvolvida em virtude da intervenção regulatória e financeira do Estado (McQuail, 2003a: 55). Admite que os operadores de serviço público devem ter uma gestão transparente e passível de sindicância (Jakubowicz (2010: 18), que as obrigações de serviço público devem estar explicitadas em contratos e que existam critérios para a avaliação de desempenho dos operadores públicos (Coppens e Saeys, 2006: 281). Esta corrente de pensamento aconselha que os operadores de serviço público adotem mecanismos de prestações de contas perante o público (McQuail, 2003c: 27), de modo a conquistarem o apoio dos cidadãos para a continuidade da sua existência (Iosifidis, 2007: 182-183).

2.2.2 Modelos de governação dos operadores de serviço público de rádio e televisão

No presente subcapítulo propomos uma sistematização dos modelos teóricos de governação dos operadores de serviço público (Carvalho, 2009; Hallin e Mancini, 2010a; Humphreys, 1996; Nissen, 2006; Svendsen, 2011; Trappel, 2011), em parte inspirada na ordenação de critérios sugerida por Carvalho (2009: 239), e que sinteticamente se apresenta na tabela seguinte.

Tabela 2 Classificação de modelos de governação dos operadores de serviço público

Critérios	Autores	Modelos
Origem da designação dos dirigentes	Carvalho (2009)	Quatro modelos: governamentalizado; parlamentarizado, representatividade social; e misto.
Origem do controlo do meio	Hallin e Mancini (2010a)	Quatro modelos: de governo; profissional; parlamentar ou de representação proporcional; cívico ou corporativista.
Origem da influência dominante	Humphreys (1996)	Três modelos: domínio do governo ou partido; estrita independência; domínio pluripartidário ou de grupos.
Relevância da intervenção governamental	Nissen (2006)	Três modelos: poder concentrado no governo e partido maioritário; poder repartido; separação poderes.
Dimensão do país (população), desenvolvimento político e económico	Svendsen (2011)	Quatro modelos: grandes países política/economicamente desenvolvidos; grandes países em transição; pequenos países política/economicamente desenvolvidos; pequenos países em transição.
Dimensão do país (população)	Trappel (2011)	Dois modelos: pequenos países; grandes países.

Segundo o critério da origem da designação dos principais dirigentes dos operadores, adotado por Carvalho (2009: 240), identificamos quatro modelos de governação: o ‘governamentalizado’, quando compete ao governo a designação dos dirigentes; o ‘parlamentarizado’, quando tal competência é atribuída ao Parlamento; o da ‘representatividade social’, quando «a designação do principal órgão executivo é da competência de outro órgão do próprio operador»; e o ‘misto’, «quando a composição do seu principal órgão deliberativo resulta da designação de várias entidades».

Hallin e Mancini (2010a: 44-46) distinguem quatro modelos de governação tendo por critério a origem do controlo do operador: o ‘modelo de governo’, quando o operador de serviço público é controlado de forma direta pelo Governo ou pela maioria política; o

‘modelo profissional’, onde prepondera o controlo por profissionais; o ‘modelo parlamentar ou de representação proporcional’, quando «o controlo da rádio e da TV públicas está dividido entre os partidos políticos de acordo com a representação proporcional»; e o ‘modelo “cívico” ou “corporativista” quando o controlo do operador público é partilhado entre os partidos políticos, como se verifica no modelo parlamentar, e alargado a «outros tipos de grupos socialmente relevantes” – sindicatos, associações de negócios, organizações religiosas, associações étnicas, e outras instituições.»

De acordo com o critério da origem da influência dominante proposto por Humphreys (1996: 157), em que se pretende avaliar o grau de politização do sistema, existem três modelos: o de domínio do governo ou de um partido; o da estrita independência do operador público; e o modelo caracterizado pelo domínio pluripartidário ou de grupos. Quanto a Nissen (2006: 37), ele adota o critério da intervenção governamental como o mais adequado para aferir o grau de independência dos operadores. O autor identifica três modelos: o modelo no qual o governo e os partidos maioritários no parlamento desempenham um papel ativo e intervêm de forma direta; o modelo presente em sistemas de representação proporcional onde o governo formalmente não desempenha um papel de domínio, mas em que a influência é distribuída por diversos partidos políticos, incluindo a oposição; e o modelo onde se pretende assegurar a separação entre o poder político e o operador público, recorrendo para o efeito a uma instância dirigente intermédia, bem como de entidades reguladoras mais ou menos independentes do governo.

Por fim, cabe referir duas classificações (Svendsen, 2011; Trappel, 2011) que têm em comum o critério da dimensão do país - em termos de população -, ao qual pertence o operador de serviço público. Segundo o critério sugerido por Svendsen (2011:134-137, 140-141), existem quatro modelos de governação: o modelo dos grandes países que são política e economicamente desenvolvidos; o modelo dos grandes países que estão numa fase de transição no seu desenvolvimento político e económico; o modelo dos pequenos países que são política e economicamente desenvolvidos; e o modelo dos pequenos países que estão numa fase de transição. Na opinião de Svendsen (2011: 135, 140-41) - que identifica Portugal como pertencendo ao grupo dos pequenos países, entre 1 a 20 milhões de habitantes, com uma longa experiência de democracia, um serviço público ‘maduro’, e

um elevado nível de financiamento -, a estratégia de consolidação do serviço público, que passa pelo incremento da oferta de serviço público antes da abertura do sector televisivo à iniciativa privada, tal como se verificou em Portugal, é a opção mais correta para se alcançarem objetivos de natureza cultural.

Trappel (2011: 113, 128), cujo modelo classificativo tem apenas duas categorias, pequenos e grandes países, ao investigar as especificidades estruturais da indústria televisiva nos países europeus de pequena dimensão constatou a importância dos operadores de serviço público no balancear dos interesses dos operadores televisivos comerciais com a salvaguarda do interesse público. Trappel (2011: 128) entende que nos países de pequena dimensão, onde se inclui Portugal, os operadores de serviço público têm uma importância acrescida dado o menor número de operadores comerciais existente. Para Trappel (2011: 128), nos países de pequena dimensão, dada a exiguidade de recursos económicos disponíveis, não é possível existirem serviços televisivos dirigidos às minorias que sejam financiados exclusivamente pelo mercado. O autor destaca a importância da existência de regras sobre o modelo de governo dos operadores de serviço público, em que esteja claramente definido o âmbito e o conjunto de obrigações da missão de serviço público, sendo que as fontes de financiamento devem estar identificadas e asseguradas por um período de tempo razoável.

2.3 O Caso Português

Nos subcapítulos seguintes abordamos os casos específicos do operador de serviço público RTP e da agência de notícias Lusa. No que respeita a RTP identificamos o que consideramos serem as suas principais fases evolutivas, as alterações do respetivo modelo de governação e de financiamento. Relativamente à agência de notícias Lusa debruçamo-nos sobre o papel do Estado enquanto acionista e financiador.

2.3.1 A RTP

2.3.1.1 As fases do serviço público de televisão em Portugal

No presente subcapítulo propomo-nos abordar as diversas fases evolutivas do operador de serviço público de televisão RTP, desde o início das emissões regulares até à atualidade. Para o efeito, e assumindo o risco inerente a uma sistematização desta natureza, identificamos quatro grandes fases ou momentos marcantes da vida institucional da RTP conforme se pode ler na tabela seguinte.

Tabela 3 Fases marcantes do serviço público de televisão em Portugal

Ano	Acontecimento
1957	Início das emissões regulares, em regime de monopólio; forte dependência do poder político
1992	Fim do monopólio, abertura do mercado televisivo hertziano terrestre à iniciativa privada
1998	Liberalização do cabo ativo
2012	Fim das emissões hertzianas terrestres analógicas; mudança do sistema de medição de audiências; início do processo de privatização de um canal da RTP (?)

A primeira fase inicia-se com a outorga do contrato de concessão de serviço público entre o Governo e a RTP, a 16 de janeiro de 1956 (Carvalho, 2009: 30, 36), a que se segue o início regular das emissões televisivas a 7 de março de 1957. Curiosamente, a opção política de então recaiu na constituição de uma empresa de economia mista, em que cerca de dois terços do capital social da RTP era de origem privada. No entanto, a circunstância do Estado deter uma participação minoritária «não impediu que o Governo assegurasse uma influência decisiva na estrutura e no quotidiano da empresa» (Carvalho, 2009: 37).

No decurso da década de 60 as emissões da RTP podem já ser vistas por grande parte da população, e o segundo canal (RTP2) é inaugurado no Natal de 1968. Na tabela seguinte identificamos os serviços de programas existentes no universo da RTP, e a data de início das respetivas emissões.

Tabela 4. Serviços de Programas da RTP e início de emissões

Serviços de Programas	Início das emissões
RTP 1	7 de março de 1957
RTP 2	25 de dezembro de 1968
RTP Madeira	6 de agosto de 1972
RTP Açores	10 de agosto de 1975
RTP Internacional	10 de junho de 1992
RTP África	7 de janeiro de 1998
RTPN (1)	31 de maio de 2004
RTP Memória	4 de outubro de 2004
RTP Mobile	27 de junho de 2006

Fontes: RTP e GMCS

Nota: (1) Passou a designar-se "RTP Informação" a 19 de setembro de 2011

A longevidade da situação de monopólio estatal da atividade televisiva em Portugal deve-se a um diversificado conjunto de fatores «de natureza histórica, técnica, económica e política», com um particular relevo para um motivo de «natureza político ideológica: antes de 1974, o monopólio da RTP decorria também do apertado controlo imposto a toda a comunicação social» (Carvalho, 2009: 64). A situação de monopólio da RTP terminou em 1992, concretamente no dia 6 de outubro com o início das emissões da SIC – Canal 3, a que se seguiu a TVI – Canal 4, a 20 de fevereiro de 1993. A abertura da atividade televisiva à iniciativa privada implicou um longo percurso político e jurídico, cabendo destacar a revisão constitucional de 1989, que revogou os preceitos que impunham a irreversibilidade das nacionalizações e o monopólio estatal da atividade televisiva, e a aprovação da nova Lei da Televisão (Lei n.º 58/90, de 7 de setembro), que prevê que a atividade de televisão possa ser exercida por operadores públicos e privados.

A RTP inicia então o que consideramos ser a segunda grande etapa do seu percurso, em concorrência com os operadores privados, de natureza comercial, pela captação de audiências, receitas publicitárias, talentos, e direitos de exibição de programas nacionais e estrangeiros.

Tabela 5. Share de Audiência dos quatro serviços de programas generalistas nacionais (1992 - 2011) (Percentagens)

Anos	RTP 1	RTP 2	SIC	TVI
1992	72,2	17,9	8,5 (1)	(2)
1993	61,5	17,6	14,3	6,6
1994	46,9	9,8	28,4	14,7
1995	38,4	6,4	41,4	13,8
1996	32,6	6,5	48,6	12,3
1997	33,0	5,6	49,3	12,1
1998	31,5	6,2	49,2	13,1
1999	28,5	6,0	48,1	17,4
2000	24,3	5,6	42,2	20,8
2001	20,1	5,6	34,0	31,9
2002	21,1	5,3	31,5	31,4
2003	23,8	5,0	30,3	28,5
2004	24,7	4,4	29,3	28,9
2005	23,6	5,0	27,2	30,0
2006	24,5	5,4	26,2	30,0
2007	25,2	5,2	25,1	29,0
2008	23,8	5,6	24,9	30,5
2009	24,0	5,8	23,4	28,7
2010	24,2	5,3	23,4	27,5
2011	21,6	4,5	22,7	25,7

Fonte: Marktest / MediaMonitor; GMCS

Notas:

(1) Este valor reporta-se ao último trimestre de 1992, dado que a SIC iniciou as suas emissões a 6 de outubro de 1992.

(2) A TVI iniciou as suas emissões a 20 de fevereiro de 1993.

Da análise dos dados do share de audiência dos quatro serviços de programas generalistas nacionais constantes na tabela anterior, verifica-se que a RTP1 foi perdendo audiência a uma cadência acelerada desde 1992, deixando a liderança em 1995 a favor da SIC, que por seu turno a perderia para a TVI a partir de 2005. No entanto, e como se infere da tabela anterior, cabe registar que o principal serviço de programas do operador público, a RTP1, e apesar da tendência de queda contínua de audiências no período compreendido entre 1992 (72,2% de share) e 2001 (20,1%), a que se seguiu um período de recuperação até 2010, onde alcançou 24,2% de share contra 23,4% da SIC, tem uma posição concorrencial significativa no mercado de televisão generalista hertziana de cobertura nacional.

A terceira fase da RTP situamo-la no ano de 1998. Com a publicação da nova Lei da Televisão (Lei n.º 31-A/98, de 14 de julho) passa a ser possível um novo regime de mera autorização para o acesso à atividade televisiva quando as emissões não utilizam o espectro

hertziano terrestre, esse sim reservado a um procedimento de licenciamento sujeito a concurso público. O regime de atribuição de licenças e autorizações para o exercício da atividade de televisão seria objeto de desenvolvimento normativo (Decreto-Lei n.º 237/98, de 5 de agosto), oficializando a «liberalização do cabo ativo» (Carvalho, 2009: 183) e a consequente possibilidade do lançamento de novos serviços de programas televisivos em concorrência com os operadores generalistas RTP, SIC e TVI.

Por fim, localizamos a quarta fase do serviço público em 2012, ano em que se verifica a cessação definitiva das emissões analógicas terrestres de televisão no dia 26 de abril, em cumprimento do plano previsto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2009, de 17 de março, a par da mudança da empresa responsável pela medição das audiências de televisão em Portugal, após procedimento concursal conduzido pela CAEM - Comissão de Análise de Estudos de Meios. Com a mudança da empresa responsável pela medição das audiências e a constituição de um novo painel de lares representativo da população portuguesa, verificou-se uma queda significativa das audiências do operador de serviço público.

Nesta quarta etapa da RTP permitimo-nos ainda acrescentar um terceiro elemento de perturbação: a eventual alienação de um serviço de programas da RTP. A intenção política de alienar um dos serviços de programas da RTP consta do Programa do XIX Governo Constitucional (Presidência do Conselho de Ministros, Programa do XIX Governo Constitucional, p.98):

«O Estado deve repensar o seu posicionamento no sector da Comunicação Social, enquanto operador, tanto ao nível do Grupo RTP como da Lusa. Para tal deverá igualmente proceder-se a uma definição de serviço público que inclua, entre outras realidades, a administração e gestão do acervo de memória.

O Grupo RTP deverá ser reestruturado de maneira a obter-se a uma forte contenção de custos operacionais já em 2012 criando, assim, condições tanto para a redução significativa do esforço financeiro dos contribuintes quanto para o processo de privatização. Este incluirá a privatização de um dos canais públicos a ser concretizada oportunamente e em modelo a definir face às condições de mercado. O outro canal, assim como o acervo de

memória, a RTP Internacional e a RTP África serão essencialmente orientados para assegurar o serviço público.»

Posteriormente, na Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2012 -2015, na parte relativa à comunicação social prevê-se que:

«[o] Governo acompanhará, a partir de um novo registo de posicionamento do Estado, tanto ao nível do Grupo RTP como da Lusa, os planos de reestruturação em curso em respeito pelo princípio de manutenção de um serviço público de meios de comunicação social redefinido à luz das realidades atuais, quer a nível societário, quer a nível tecnológico, e que responda aos desafios da lusofonia e do Portugal europeu e cosmopolita que queremos solidificar».

Na citada Lei, refere-se ainda que:

«[o] Grupo RTP será reestruturado de maneira a realizar uma forte contenção de custos operacionais no decurso de 2012. Pretende-se, assim, reduzir significativamente o esforço financeiro dos contribuintes e criar as condições necessárias para o processo de alienação de um canal da televisão pública que assegure total respeito pelas regras e condições do mercado.»

O tema da privatização da RTP surge de forma recorrente em momentos de renovação interna do PSD – Partido Social Democrata, associado a uma narrativa de afirmação política da nova liderança, e por oposição à perspetiva tradicional do PS – Partido Socialista, de manter o serviço público de televisão na órbita exclusiva do Estado. Foi o que sucedeu com Marcelo Rebelo de Sousa no início do seu mandato como presidente do PSD, com Durão Barroso após ter assumido a presidência do partido com a apresentação do Projecto de Lei 178/VIII relativo à privatização da RTP, e com Pedro Passos Coelho quando assume a presidência do partido, a 26 de março de 2010.

Assumindo uma posição totalmente contra a ideia de privatização de um dos canais da RTP, Arons de Carvalho, Secretário de Estado da Comunicação Social nos XIII e XIV Governos Constitucionais, argumenta que tal medida colocaria os operadores privados em

terrível situação económica, dada a exiguidade do mercado publicitário nacional, conduzindo a uma inevitável quebra da qualidade da programação. Carvalho aponta ainda as consequências nefastas que a secundarização da RTP no panorama televisivo português desencadearia na indústria audiovisual, de quem a RTP tem sido um dos principais clientes (Carvalho, 2002: 132-133).

2.3.1.2 O modelo de governação

Como se referiu no subcapítulo anterior, o modelo de governação da RTP seguiu, desde a sua fundação em 1955, um carácter claramente governamentalizado. Carvalho (2009: 249) afirma que a participação minoritária do Estado no capital social da RTP não impediu «que o Governo assegurasse uma influência decisiva na estrutura e no quotidiano da empresa».

O fim da ditadura, com o 25 de abril de 1974, e a nacionalização da empresa, em Dezembro de 1975, «não implicou imediatamente uma significativa mudança do modelo de governação da RTP» (Carvalho, 2009: 255): no período imediato pós-revolução não foram assegurados mecanismos de salvaguarda da independência da RTP face ao poder político, verificando-se inclusive «a sucessiva formação de cadeias hierárquicas de controlo político» (Carvalho, 2009: 256).

Carvalho (2009: 280-282) identifica um conjunto de medidas de cariz legal que foram adotadas para a salvaguarda da independência do operador público, designadamente a institucionalização, a partir de 1992, de um Conselho de Opinião socialmente representativo, embora sem parecer vinculativo sobre a nomeação e exoneração dos gestores, com exceção do período entre 1998 e 2002. Ressalta ainda o parecer vinculativo da Entidade Reguladora para a Comunicação Social sobre a designação e exoneração dos diretores de programas e informação, e a institucionalização do acompanhamento parlamentar da atividade da RTP mediante um procedimento de audição anual, ou sempre que necessário, do conselho de administração e dos responsáveis pelas áreas da programação e informação. Carvalho (2009: 283) salienta que o modelo de governação da RTP, que designa por «governamentalizado» - apesar de limitado por mecanismos e procedimentos tais como os referidos no parágrafo anterior -, nunca foi substituído:

«A legitimidade dos governos para escolher os gestores considerados mais adequados para a administração da RTP, se bem que algumas vezes controvertida, nunca foi posta em causa».

2.3.1.3 O modelo de financiamento

Neste subcapítulo abordamos o tema do financiamento do operador de serviço público RTP, identificamos o que consideramos serem as principais etapas do respetivo modelo, e procedemos ao levantamento dos fundos públicos que foram alocados a este operador durante um intervalo temporal relativamente alargado.

Tabela 6 Etapas do modelo de financiamento da RTP

Anos	Etapas
(1957 – 1991)	Financiamento misto (taxa e publicidade)
(1991 – 2003)	Abolição da taxa e crise de financiamento
(2003 -)	Novo modelo de financiamento

Fonte: Carvalho (2009: 331-402)

O modelo inicial, que vigorou de 1957 a 1991, caracteriza-se por uma forma de financiamento misto, assente maioritariamente em receitas provenientes da denominada ‘taxa de televisão’, prevista no Decreto-Lei n.º 40341, de 18 de outubro de 1955, que estabeleceu as bases da concessão de serviço público para a RTP, e das receitas da publicidade. Como fontes adicionais de financiamento cabe referir o recurso a aumentos do capital social da RTP, verificados em 1958 e 1961, detendo o Estado cerca de 60% do capital em Dezembro de 1975, data em que se verifica a nacionalização da empresa. Desde a fundação da RTP, em que o Estado detinha uma participação de um terço do capital, até ao período da nacionalização o Estado triplicou a sua participação no capital social da concessionária (Carvalho, 2009: 343).

O modelo de sustentabilidade económico-financeira da RTP, assente no regular crescimento do número de espetadores e das receitas da taxa de televisão e da publicidade,

entra em erosão a partir do 25 de abril de 1974. Carvalho (2009: 341-43) identifica como fatores explicativos do início da crise financeira da RTP o aumento significativo das despesas com o pessoal, os elevados níveis de inflação, as sucessivas atualizações do valor da taxa sempre abaixo dos valores da inflação anual, a crise no mercado publicitário, o aumento das despesas de funcionamento e a instabilidade vivida na empresa, com sucessivos conselhos de gerência.

A segunda etapa do modelo de financiamento da RTP inicia-se com a extinção da ‘taxa de televisão’, concretizada com a publicação do Decreto-Lei n.º 53/91, de 26 de janeiro de 1991. A conjugação da abolição da taxa no início de janeiro de 1991, com a abertura do mercado publicitário televisivo à SIC e TVI a partir, respetivamente, de outubro de 1992 e fevereiro de 1993, provocaram importantes modificações no modelo de financiamento da RTP (Carvalho, 2009: 360). A RTP atravessa então um grave período de crise financeira. Em 2003, segundo Carvalho (2009: 361):

«a RTP tinha um passivo bancário 203,9 milhões de contos (mais de mil milhões de euros) e um passivo total de 281,3 milhões de contos (cerca de mil e trinta e sete milhões de euros)».

No período compreendido entre 1991, ano em que foi abolida a taxa de televisão, e 2003, o esforço financeiro público na RTP «atingiu 1037,21 milhões de euros (cerca de 200 milhões de contos), representando cerca de metade das receitas da RTP nesse período» (Carvalho, 2009: 362).

Nesta segunda fase do modelo de financiamento da RTP, e para fazer face à situação de crise financeira que o operador público atravessa, o Estado recorre a vários expedientes, nomeadamente a injeções de capital conforme se indica na tabela seguinte.

Tabela 7. Injeções de capital (1991-2002) (Milhões Euros)

Anos	(M€)
1991	0
1992	0
1993	0
1994	49,9
1995	63,8
1996	49,9
1997	69,8
1998	0
1999	0
2000	0
2001	47,9
2002	0
total	281,3

Fonte: Comissão Europeia

Em 2003, com a publicação da Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, é aprovado o novo modelo de financiamento da RTP. O serviço público de televisão passa a ser financiado através de uma nova fonte de receita, a contribuição para o audiovisual, bem como através de indemnizações compensatórias e das receitas de publicidade, sendo que estas duas últimas fontes de receita já existiam no modelo anterior. As indemnizações compensatórias para a RTP representam um financiamento público considerável. Os valores têm vindo a aumentar sucessivamente de 2001 a 2007, registando-se uma quebra em 2008, e o retomar da tendência de crescimento a partir daquele ano, embora não atingindo o valor máximo de 2007, cerca de 125,9 milhões de euros, conforme se infere da tabela seguinte.

Tabela 8. Indemnizações Compensatórias para a RTP (2001-2010) (Milhões de Euros)

Anos	M€
2001	72,2
2002	91,3
2003	98,7
2004	120,0
2005	120,8
2006	124,0
2007	125,9
2008	117,5
2009	119,3
2010	121,1
total	1.110,8

Fonte: Relatórios e Contas da RTP

Relativamente às receitas publicitárias, e em virtude do Protocolo assinado pela RTP, SIC e TVI a 21 de agosto de 2003 - e alterado a 15 de fevereiro de 2005 -, a partir de 1 de setembro daquele ano o tempo de publicidade na RTP1 fica reduzido em 50% (6 minutos por hora), comparativamente ao limite horário de inserção de publicidade previsto para os operadores televisivos comerciais (12 minutos). No 2.º canal de serviço público (RTP 2), não é permitida a inserção de publicidade comercial.

No âmbito do Acordo de Reestruturação Financeira celebrado entre o Estado e a RTP, em 22 de setembro de 2003, as receitas de publicidade da RTP revertem para o pagamento da dívida acumulada no passado, a qual, como referimos, atingia o valor de 281,3 milhões de contos (cerca de mil e trinta e sete milhões de euros). O Acordo de Reestruturação Financeira vigora por um período de dezasseis anos, devendo ser obrigatoriamente revisto no prazo de dez anos, ou seja, em 2013.

No que respeita a nova fonte de financiamento da RTP - a contribuição para o audiovisual, que incide sobre o fornecimento de energia elétrica, sendo devida mensalmente pelos respetivos consumidores -, o valor mensal é atualizado à taxa anual de inflação, através da

Lei do Orçamento do Estado (artigo 4.º da Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto). Conforme se indica na tabela seguinte, o seu valor foi inicialmente estabelecido em € 1,60 para o período compreendido entre 2003 e 2004. O valor da contribuição para o audiovisual foi sempre aumentando, exceto no ano de 2010, com uma redução de € 0,01 relativamente ao ano transato, atingindo em 2011 o valor de € 2,25, o qual se mantém em 2012.

Tabela 9. Valor mensal da Contribuição para o Audiovisual (2003-2012) (€)

Anos	Valor mensal (€)
2003 (1)	1,60
2004	1,60
2005	1,63
2006	1,67
2007	1,71
2008	1,71
2009	1,75
2010	1,74
2011	2,25
2012	2,25

Fonte: Diário da República

Notas: (1) setembro a dezembro de 2003

O conjunto das receitas advindas da cobrança da ‘contribuição para o audiovisual’, no período compreendido entre 2004 e 2010, e tendo por fonte os Relatórios e Contas da RTP, ascende a 705,9 milhões de euros, conforme se indica na tabela seguinte.

Tabela 10. Contribuição para o Audiovisual (2004-2010) (Milhões de Euros)

Anos	Milhões €
2004	74
2005	79,7
2006	100,3
2007	114,4
2008	110
2009	117,9
2010	109,6
total	705,9

Fonte: Relatórios e Contas da RTP

O referido Acordo de Reestruturação Financeira celebrado entre o Estado e a RTP, em 22 de setembro de 2003, prevê ainda o compromisso do Estado proceder a injeções de capital na empresa concessionária do serviço público no montante global de 813, 2 milhões de euros, no período compreendido entre 2003 e 2013, conforme se pode verificar na tabela seguinte.

Tabela 11. Acordo de Reestruturação Financeira de 2003-2013 - Injeções de capital (Milhões €)

Anos	(Milhões €)
2003	40,00
2004	99,20
2005	55,70
2006	57,30
2007	59,00
2008	60,70
2009	62,40
2010	64,30
2011	66,20
2012	68,20
2013	180,20
total	813,20

Fonte: Comissão Europeia, C(2006) 2952 final, 04.VII.2006, [‘*State aid NN 31/2006 (ex-CP 164/2001, CP 60/2003 and CP 114/2004) – Portugal. Financial support to restructure the accumulated debt of the Portuguese public service broadcaster RTP*’], Tabela 5.

Em síntese, e tendo presente os dados constantes da tabela seguinte sobre o esforço financeiro do Estado no operador de serviço público RTP no período entre 2001 e 2010, a conjugação das rubricas ‘indenização compensatória’, ‘contribuição para o audiovisual’ e ‘injeção de capital’ perfaz o montante global de 2.363,20 milhões de euros. Nesse cômputo, a rubrica ‘indenização compensatória’ tem o maior peso, com 1.100,80 milhões de euros, seguida da rubrica ‘contribuição para o audiovisual’, com 705,90 milhões de euros, e por fim a rubrica ‘injeção de capital’, com 546,50 milhões de euros, conforme se indica na tabela seguinte.

Tabela 12. Fundos públicos para a RTP (2001-2010) (Milhões €)

Anos	Indemnização compensatória	Contribuição Audiovisual	Injeção capital	Total ano
2001	72,2	n.a.	47,9	120,1
2002	91,3	n.a.	0,0	91,3
2003	98,7	n.d.	40,0	138,7
2004	120,0	74,0	99,2	293,2
2005	120,8	79,7	55,7	256,2
2006	124,0	100,3	57,3	281,6
2007	125,9	114,4	59,0	299,3
2008	117,5	110,0	60,7	288,2
2009	119,3	117,9	62,4	299,6
2010	121,1	109,6	64,3	295,0
<i>Total por rúbrica</i>	<i>1.110,80</i>	<i>705,90</i>	<i>546,50</i>	
Total das rúbricas	2.363,20			

Fontes: Comissão Europeia; Relatórios e Contas da RTP.

Legenda: n.a. não aplicável; n.d. não disponível

2.3.2 A Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A.

Hallin e Mancini (2010a: 57) consideram que a participação do Estado nas agências noticiosas consiste num dos elementos a ponderar na avaliação do papel do Estado nos sistemas de *media*. Na perspetiva dos autores (2010a: 132), as agências noticiosas criadas pelo Estado «funcionam não só para manter a presença da imprensa nacional na cena mundial como também como subsídio para os *media* noticiosos internos que utilizam o serviço». Esta perspetiva do papel abrangente e de interesse público das agências noticiosas é igualmente partilhada por Carvalho, Cardoso e Figueiredo (2012: 343) a propósito da Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A:

«o custo dos serviços da Lusa é bem menor do que o seu valor efetivo, visto que se considera de interesse público a sua generalização a um vasto número de órgãos de comunicação social de âmbito nacional, regional e local. Sublinhe-se igualmente que a Lusa presta hoje serviços

não apenas aos órgãos de comunicação social, mas também diretamente a qualquer empresa ou cidadão, mediante a utilização das novas tecnologias e das redes informáticas».

A agência noticiosa Lusa foi constituída em 1986, em resultado da fusão da Anop com a NP (Notícias de Portugal, Cooperativa de Utentes de Serviços de Informação CRL). Atualmente, o Estado detém 50,14% do capital social, a que acresce 0,03% detido pela RTP, sendo o restante capital detido por órgãos de comunicação social privados, nos termos descritos na tabela seguinte.

Tabela 13. Estrutura acionista da Lusa

Accionistas	Nº Acções	%	Euros
Estado Português	1.068.000	50.14	2.670.000,00
Controlinveste Media SGPS, S.A.	497.420	23.36	1.243.550,00
Impresa – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A.	476.064	22.35	1.190.160,00
NP-Notícias de Portugal, CRL	58.000	2.72	145.000,00
Público-Comunicação Social, S.A.	29.307	1.38	73.267,50
Rádio e Televisão de Portugal, S.A.	674	0.03	1.685,00
O Primeiro de Janeiro, S.A.	310	0.01	775,00
Empresa do Diário do Minho, Lda.	225	0.01	562,50

Fonte: Lusa (<http://www.lusa.pt/info.aspx?page=estruturaacionista>, acedido a 9 de Junho 2012)

No Contrato de Sociedade da Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A, publicado no Diário da República, III Série, n.º 238, Suplemento, de 14 de outubro de 1997, pode ler-se no artigo terceiro:

«Um) A sociedade tem por objeto a atividade de agência noticiosa, competindo-lhe assegurar uma informação factual, isenta, rigorosa e digna de confiança, prestando os seguintes serviços:

- a) Recolha de material noticioso ou de interesse informativo e seu tratamento para difusão;
- b) Divulgação do material recolhido, mediante remuneração livremente convencionada, para utilização de órgãos de comunicação social nacionais ou estrangeiros ou de quaisquer outros utentes individuais ou coletivos, institucionais ou empresariais, que o desejem;

- c) Prestação ao Estado Português, ao abrigo de um contrato específico, plurianual, dos serviços da sua especialidade que assegurem o cumprimento das obrigações do Estado no âmbito do serviço de interesse público relativo à informação dos cidadãos;
(...).»

A Lusa celebrou com o Estado um ‘contrato de prestação de serviço noticioso e informativo de interesse público’, em Julho de 2007, o qual substituiu o anterior contrato de janeiro de 2001 e revisto em junho de 2003. O contrato de concessão prevê um determinado conjunto de obrigações que impendem sobre a Lusa, cabendo-lhe receber como contrapartida uma indemnização compensatória anual. Na tabela seguinte identificamos os valores das indemnizações compensatórias atribuídas pelo Estado à LUSA, no período compreendido entre 2002 e 2011, tendo como fonte as Resoluções do Conselho de Ministros publicadas no Diário da República.

Tabela 14. Indemnizações compensatórias (2002-2011) (Euros)

Anos	Indemnizações Compensatórias (Euros)
2002	12.957.580,00
2003	11.900.000,00
2004	14.015.500,00
2005	17.665.935,00
2006	16.672.792,00
2007	17.088.627,00
2008	17.443.462,21
2009	17.822.730,85
2010	17.735.920,00
2011	18.640.910,00
<i>Total</i>	<i>161.943.457,06</i>

Fonte: Diário da República; GMCS

2.4 Balanço

Na análise do papel do Estado no sistema mediático, especificamente enquanto proprietário de órgãos de comunicação social, identificamos o serviço público como o principal vetor de intervenção do Estado. Constatamos que não existe uma teoria dominante sobre o

âmbito da missão de serviço público de televisão, mas sim diversas correntes de pensamento que agrupamos de acordo com uma tipologia por nós desenvolvida.

A corrente de pensamento ‘reducionista’ (Cuilenburg e Slaa: 1993), que restringe a missão de ‘serviço público’ à temática informativa, diametralmente oposta à corrente ‘evolucionista’ apologista da migração do conceito tradicional de serviço público de radiodifusão para o conceito tecnologicamente neutro de serviço público de *media* (Bardoel e D’Haenens, 2008b; Carvalho, 2009; Goodman e Chen, 2010; Jakubowicz, 2008, 2010; Nissen, 2006), em que os operadores de serviço público se reinventam como empresas de *media* em ambiente multiplataforma (Debrett, 2009).

A corrente da ‘desinstitucionalização’ do serviço público que defende o alargamento do universo de prestadores de conteúdos de serviço público (Collins, 2010; Torres, 2011), em divergência com a corrente ‘inclusiva e plural’ que reconhece à instituição ‘serviço público’ um papel essencial na preservação do sistema democrático, enquanto garante e promotor da diversidade cultural, do pluralismo político, da qualidade do discurso público e do desenvolvimento social (Blumler, 1992, 1993; Born, 2006; Cádima, 2010; Iosifidis, 2007, 2010; Raboy, 1995), considerando-o como o agente mediático melhor posicionado para satisfazer as necessidades de uma cidadania ativa (Trappel, 2010).

As correntes de pensamento centradas na abertura do serviço público ao cidadão e a novas experiências, que apelidamos da ‘cidadania’ (Bardoel e Lowe, 2008; Bardoel e D’Haenens, 2008a; Cádima, 2010, 2011; Fidalgo, 2003; Iosifidis, 2007; Lowe, 2010; Nissen, 2006; Pinto, 2003; Raboy, 1995; Torres, 2011) assente na ideia que o serviço público deve estar centrado no cidadão, na experiência de cidadania, a sua principal matriz de referência, e ‘participativa e experimentalista’ que promove a participação das audiências (Enli, 2008), o envolvimento do público na programação e no processo de decisão editorial (Jakubowicz, 2008), e incentiva a adoção de modelos emergentes de colaboração alargada com outros operadores (Serrano, 2010a).

Por fim, a corrente de pensamento da ‘responsabilidade social e prestação de contas’ que entende que o serviço público é influenciado por ideias similares às que encontramos na

teoria da responsabilidade social (Mcquail, 2003a), e que admite que os operadores de serviço público necessitam ter uma gestão transparente e passível de sindicância (Jakubowicz, 2010), devendo as obrigações de serviço público estar explicitadas em contratos e que sejam definidos critérios para a avaliação de desempenho dos operadores públicos (Coppens e Saeys, 2006). Apresentando alguma afinidade com a corrente da ‘cidadania’, esta teoria sugere que os operadores de serviço público adotem mecanismos de prestações de contas perante o público (McQuail, 2003c), de modo a conquistarem o apoio dos cidadãos para a continuidade da sua existência (Iosifidis, 2007).

No estudo dos modelos teóricos de governação dos operadores de serviço público, que nos permitem aferir o grau de ligação entre o sistema político e o operador de serviço público, agrupamos os autores de acordo com os critérios da origem da designação dos dirigentes (Carvalho, 2009), origem do controlo do meio de comunicação (Hallin e Mancini, 2010a), origem da influência dominante (Humphreys, 1996), relevância da intervenção governamental (Nissen, 2006), dimensão do país em termos populacionais (Trappel, 2011) e de desenvolvimento político e económico (Svendsen, 2011).

Relativamente ao caso português constatamos que o modelo de governação da RTP seguiu, desde a sua fundação em 1955, um carácter claramente governamentalizado (Carvalho, 2009). Identificamos quatro fases marcantes no processo evolutivo da RTP. A primeira fase dá-se com o início das emissões em regime de monopólio em 1957, e caracteriza-se por uma forte dependência do operador relativamente ao poder político. A segunda fase com o fim do monopólio em 1992, ano em que se verifica a abertura do mercado televisivo hertziano terrestre à iniciativa privada. A terceira fase evolutiva situamo-la em 1998 com a alteração do quadro legal ao permitir a ‘liberalização do cabo ativo’, ou seja a possibilidade de acesso à atividade televisiva por um regime de mera autorização. E, por fim, consideramos que a quarta fase surge em 2012 com o fim das emissões hertzianas terrestres analógicas, a mudança do sistema de medição de audiências, e eventualmente o início do processo de privatização de um dos serviços de programas da RTP.

Registamos que a intenção política de alienar um dos serviços de programas da RTP consta do Programa do XIX Governo Constitucional, e que foi reafirmada na Lei n.º 64-A/2011,

de 30 de dezembro, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015. Notamos que este desiderato político, a privatização da RTP, sempre teve a oposição de Carvalho (2002), que aponta a exiguidade do mercado publicitário para suportar mais um operador televisivo generalista, e o impacto negativo de tal medida no setor da produção independente de quem a RTP tem sido um dos principais clientes.

Quanto ao modelo de financiamento da RTP, identificamos três grandes etapas. A primeira, que vai desde 1957 a 1991, caracteriza-se por um sistema de financiamento misto, assenta nas receitas da então designada ‘taxa de televisão’ e da publicidade. A segunda etapa inicia-se em 1991, com a abolição da ‘taxa de televisão’, e caracteriza-se pela situação de crise financeira da RTP. Em 2003 inicia-se o que designamos por terceira etapa, com a adoção do novo modelo de financiamento da RTP. Com o novo modelo de financiamento, previsto na Lei n.º 30/2003, de 22 de agosto, o serviço público de televisão passa a ser financiado através de uma nova fonte de receita, a contribuição para o audiovisual, bem como através de indemnizações compensatórias e das receitas de publicidade, sendo que estas duas últimas fontes de receita já existiam no modelo anterior.

Constatamos que o esforço financeiro do Estado no operador de serviço público RTP é significativo. No período compreendido entre 2001 e 2010, se tivermos em consideração as indemnizações compensatórias, a receita advinda da contribuição para o audiovisual e as injeções de capital do acionista Estado, constatamos que o financiamento público à RTP perfaz o montante global de 2.363,20 milhões de euros. Nesse cômputo, a rubrica ‘indemnização compensatória’ tem o maior peso, com 1.100,80 milhões de euros, seguida da rubrica ‘contribuição para o audiovisual’, com 705,90 milhões de euros, e por fim a rubrica ‘injeção de capital’, com 546,50 milhões de euros.

A nossa análise do papel do Estado enquanto proprietário de órgãos de comunicação social, para além do operador de serviço público de rádio e televisão, incidiu ainda sobre a realidade das agências de notícias, especificamente o caso da Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A. Tendo em consideração o interesse público dos serviços prestados pela LUSA (Carvalho, Cardoso e Figueiredo, 2012), o Estado tem vindo a contratualizar com aquela sociedade a prestação de serviços noticiosos e informativos de interesse público,

pagando para o efeito uma indemnização compensatória anual. Constatamos que no período compreendido entre 2002 e 2011, o Estado pagou à LUSA a título de indemnizações compensatórias a quantia global de 161.943.457,06 euros.

Em síntese, constatamos que o papel do Estado enquanto proprietário de *media* é significativo, particularmente pelo esforço financeiro público que suporta com o operador de serviço público RTP, e com o financiamento dos serviços de interesse público prestados pela LUSA. Verificamos ainda que o Estado, enquanto acionista e financiador do serviço público de rádio e televisão, perpetua um modelo de governação que a doutrina de referência apelida de ‘governamentalizado’.

Capítulo 3. O Estado como financiador do sistema de *media*

3.1 Introdução

No capítulo anterior analisámos o papel do Estado enquanto proprietário de *media*, explorámos as diversas correntes de pensamento sobre o âmbito da missão e modelos de governação do serviço público de rádio e televisão, e examinámos os casos específicos da Rádio e Televisão de Portugal, S.A. e da Lusa – Agência de Notícias de Portugal, S.A. Concluímos que o Estado enquanto proprietário de meios de comunicação social desempenha um papel significativo no sistema de *media*, e que na sua qualidade de acionista e financiador do serviço público de rádio e televisão perpetua um modelo de governação que a doutrina de referência apelida de ‘governamentalizado’.

No presente capítulo, e tendo presente as variáveis de análise propostas por Hallin e Mancini (2010a: 57, 63) relativamente ao papel do Estado na modelação do sistema de *media*, abordamos as correntes de pensamento sobre os sistemas de apoio à comunicação social (Carvalho, Faustino e Martins, 2010; Carvalho, Cardoso e Figueiredo, 2012; Faustino, 2002, 2006; Hallin e Mancini, 2010a; Humphreys, 1996, 2006, 2008; Picard, 2006), e examinamos de forma breve as grandes linhas de orientação do sistema de incentivos do Estado Português à comunicação social. Analisamos sumariamente o papel do Estado Português enquanto anunciante já que, como referem Carvalho *et al.* (2012: 298), a «publicidade do Estado e a publicidade institucional também representam formas de incentivo estatal».

3.2 Correntes de pensamento sobre os incentivos estatais à comunicação social

A discussão sobre as modalidades de sistemas de incentivos públicos à comunicação social tem necessariamente que atender às particularidades históricas, sociais, políticas e económicas de cada país. Nem sempre uma maior intervenção do Estado terá forçosamente que traduzir-se num menor distanciamento entre o poder político e o sistema de *media*. Tanto é assim que os apoios públicos ao setor da imprensa em sociedades que sejam caracterizadas por uma forte autoridade racional-legal, nas quais o processo de atribuição

de subsídios é determinado por critérios administrativos de natureza objetiva, tendem a não perigar a autonomia dos *media* em relação ao Estado (Hallin e Mancini, 2010a: 93).

Segundo Humphreys (2006: 38, 2008), os sistemas de apoio na Europa têm variado em função das características políticas, económicas e culturais nacionais. No entendimento do autor, as principais variáveis explicativas são a orientação política do governo - sendo os governos de esquerda mais propensos à implementação de sistemas de incentivos, em contraste com a posição defendida pelas correntes políticas conservadoras que desacreditam as vantagens dos subsídios públicos, argumentando que tal intervenção colide com o princípio de uma imprensa livre e independente -, a afinidade com políticas de cariz mais intervencionista, e a situação de maior ou menor debilidade do setor da imprensa.

Humphreys (2006: 47-51) identifica quatro motivos que justificam a existência de um sistema de apoio público à imprensa. Primeiro, a quebra acentuada do índice de circulação dos jornais a par da forte concorrência dos serviços em linha, e a conseqüente necessidade de reestruturação e de investimento na adaptação ao ambiente digital. Em segundo lugar, a concentração da propriedade dos *media* e a crescente influência de grandes operadores multinacionais, predominantemente de origem norte-americana, suscitam preocupações em sede de pluralismo. O terceiro motivo prende-se com a salvaguarda da diversidade cultural, surgindo o sistema de apoio à imprensa como um dos instrumentos de política cultural a que os Estados podem recorrer. Por fim, o financiamento do jornalismo de investigação, muito oneroso para as empresas de *media* de pequena dimensão.

No entanto, e sem prejuízo de realçar o contributo dos sistemas de apoio público à imprensa na promoção do pluralismo democrático, Humphreys (1996: 107) adverte que este intervencionismo pode resultar numa indesejável dependência da imprensa relativamente ao apoio do Estado. Na opinião do autor, esta dependência do apoio financeiro estatal pode condicionar o exercício da sua tradicional função de fiscalização do poder político.

Para Carvalho, Cardoso e Figueiredo (2012: 289), a existência de incentivos do Estado à comunicação social assenta no reconhecimento generalizado de que esta presta um serviço de interesse público. Na perspetiva dos autores (2012: 290), os incentivos estatais para além de serem auxílios ao tecido empresarial de *media* «constituem ajudas aos consumidores da comunicação social, ao promoverem uma maior diversidade e pluralismo».

Os autores (2012: 290) entendem que a rentabilidade das empresas de media «constitui uma condição necessária, embora não suficiente, para que exista uma efetiva liberdade da comunicação social», e concluem que «a liberdade de imprensa já não constitui apenas uma liberdade perante o Estado, mas também através do Estado» (2012: 291). Todavia, e embora defendam a necessidade do Estado patrocinar um sistema de incentivos à comunicação social, Carvalho *et al.* (2012: 291) advogam a necessidade da sua regulamentação, evitando a atribuição de apoios públicos segundo critérios subjetivos «que colocariam em causa não apenas a neutralidade do Estado, mas também a independência dos órgãos de comunicação social face aos poderes públicos».

Faustino (2002: 5; 2006: 138) agrupa em duas correntes as diversas perspetivas sobre a política pública de apoio à Imprensa. De um lado, uma corrente liberal, segundo a qual a empresa jornalística deve estar sujeita à lei da oferta e da procura como qualquer outra atividade económica. Em sentido oposto, uma conceção protecionista que confere «obrigações fundamentais do Estado na tutela da empresa e, em certos casos, pode controlar as liberdades de expressão e da empresa» (Faustino, 2002: 5). Na opinião do autor, e tendo em consideração «a especificidade de Portugal que nem é uma economia desenvolvida nem subdesenvolvida» (2002: 5), o modelo correto a adotar para Portugal deve ser intermédio, entre a conceção liberal e protecionista.

Sánchez-Taberner (2006: 22-24), por seu turno, identifica duas correntes extremistas sobre os efeitos da intervenção pública no setor da imprensa. A primeira corrente, baseada na teoria do serviço público, é partidária da intervenção estatal para proteger os direitos e necessidades do público, e defende a existência de recursos suficientes para colmatar as ineficiências e injustiças do mercado. A segunda corrente de opinião, de cariz liberal e

designada por ‘teoria da captura’, sustenta que a intervenção pública é ineficiente dado que é condicionada pela atuação de grupos de pressão e de partidos políticos. Sánchez-Taberero (2006: 23), procurando evitar o extremismo das duas posições referidas, defende a criação de um sistema de intervenção do Estado que não peque por defeito nem por excesso, e que ponha fim às ‘interferências’ que não sejam norteadas pela prossecução do interesse público. Na sua opinião (2006:23-24), através de uma análise de custo / benefício poder-se-á avaliar a eficácia da intervenção do Estado, sendo que esta não será justificável se os custos inerentes ultrapassarem os benefícios.

Quanto a Picard (2006: 213-214), tem uma posição crítica sobre a eficácia da intervenção pública no setor da imprensa. Na sua opinião, a maior parte dos sistemas de apoio serve unicamente para auxiliar o pagamento dos custos variáveis da imprensa, ignorando os custos fixos, não contribuindo assim para a resolução dos verdadeiros problemas económicos que o setor enfrenta. O autor (2006: 218) defende que a definição de políticas públicas de apoio ao setor da imprensa deve atender às mudanças entretanto verificadas na paisagem mediática, caracterizada por múltiplas ofertas e distintos hábitos de consumo. Picard, a título conclusivo, refere que os decisores públicos devem refletir se os sistemas de apoio à imprensa se destinam a apoiar a ‘forma de comunicação’ (a imprensa), ou a preservar a sua função de interesse público (promover a interação social, política e cultural e o desenvolvimento). Se a decisão estratégica recair sobre a última opção, o autor sugere que sejam equacionadas soluções mais abrangentes que envolvam outros *media* para além da imprensa escrita.

No sub-capítulo seguinte, abordamos de forma sumária as principais linhas de orientação do sistema de incentivos do Estado Português à comunicação social.

3.3 O sistema de incentivos do Estado Português à comunicação social

As primeiras medidas de apoio à comunicação social regional e local, no que respeita o setor da imprensa escrita, verificaram-se em 1976, com a assunção parcial ou total pelo Estado do custo das taxas de expedição postal das publicações periódicas, medida que foi designada como *porte pago*.

Tabela 15. *Porte Pago* - valores globais atribuídos (1991-2006)

Anos	Total €
1991*	14.133.490,30 €
1992*	17.456.304,46 €
1993*	22.315.717,19 €
1994*	19.642.161,92 €
1995*	17.425.495,51 €
1996*	15.358.280,77 €
1997*	13.814.739,85 €
1998*	14.546.040,94 €
1999*	16.575.658,85 €
2000*	16.154.808,34 €
2001*	13.833.659,48 €
2002	13.660.206,14 €
2003	13.209.696,97 €
2004	12.806.763,69 €
2005	11.723.137,51 €
2006	11.677.570,92 €
Total	244.333.732,83 €

Fonte: GMCS

Nota: * valores de 1991 a 2001 convertidos de escudos para euros (1€= 200,482 Escudos)

Conforme se comprova pela leitura da tabela anterior, no período compreendido entre 1991 e 2006, o último ano de vigência da modalidade de apoio intitulado *porte pago*, o Estado Português desembolsou a quantia global de 244.3 milhões de euros, sendo de registar um contínuo decréscimo das verbas públicas a partir de 1999 (16.5 milhões de euros) até 2006 (11.6 milhões de euros). Na perspetiva de Carvalho *et al.* (2012: 292), a modalidade de apoio *porte pago* condicionou de forma decisiva o modelo de imprensa regional em Portugal:

«(...) o pagamento integral das despesas de expedição, em vigor durante cerca de duas décadas, incentivaria a criação de um elevado número de publicações de âmbito regional, claramente contrastante com os baixos índices de leitura de jornais. Este acréscimo no número de publicações contribuiria para a dificuldade de afirmação de projetos de maior dimensão e qualidade e favoreceria uma predominância neste sector de microempresas, ou seja, empresas cujo volume de negócios não excede os 2 milhões de euros e o número de trabalhadores é inferior a 10».

Em 2007, com a publicação do Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de abril, é aprovado o regime de incentivo à leitura da imprensa regional, em substituição do *porte pago*, que fixa um regime proporcionado de partilha de custos do envio postal de publicações periódicas aos assinantes residentes em território nacional e no estrangeiro. Como referem Carvalho, Faustino e Martins (2010: 69), o fim da comparticipação a 100 por cento portes de correio, e a progressiva redução da comparticipação do Estado teve implicações:

«não só uma acentuada diminuição dos custos desta modalidade de incentivo, como o início de uma clara redução do número de publicações periódicas regionais que a ele [porte pago] se candidatam e dele beneficiam»

Tabela 16. Incentivo à Leitura da Imprensa Regional (2007 - 2011)

Anos	N.º de Publicações	Montante Atribuído (€)
2007	343	7.602.717,81 €
2008	274	5.649.470,65 €
2009	229	4.029.179,94 €
2010	233	3.554.288,00 €
2011	223	1.753.584,31 €
total	1302	22.589.240,71 €

Fonte: GMCS

Como se pode verificar pela análise dos dados constantes na tabela anterior, no período compreendido entre 2007 e 2011 beneficiaram do sistema de incentivo à leitura 1302 publicações periódicas, às quais foi atribuído o montante global 22.5 milhões de euros. Constata-se que, com exceção do ano de 2010, o número de publicações apoiadas por este sistema de incentivos tem vindo a decrescer de forma contínua, a par de uma redução extremamente significativa dos montantes atribuídos desde 2007 (7.6 milhões de euros) até 2011 (1.7 milhões de euros).

A quebra do número de publicações apoiadas, a que está igualmente associado um menor número de candidaturas ao sistema de incentivos à imprensa regional e local, devem ser enquadrados numa conjuntura de transformações políticas, sociais e tecnológicas dos media noticiosos portugueses (Santos, 2006: 67). Sabemos que «as mudanças dos *media* inserem-se num movimento mais vasto, o da sociedade» (Santos, 2006: 67, 2010: 158), e já

«desde meados da década de 1990 e com mais relevo na primeira década do século XXI, os jornais perd[iam] influência, tiragem e investimentos publicitários» (Santos, 2010: 161). Como causas justificativas do decréscimo da imprensa são apontadas, entre outras causas, a preferência dos jovens pela internet e a concorrência dos jornais gratuitos (Santos, 2010: 201-202). No caso particular da imprensa regional e local, Carvalho, Faustino e Martins (2010: 273) salientam que os títulos apresentam valores de circulação relativamente diminutos, quando comparados com os da imprensa nacional ou especializada. Na perspectiva dos autores (2010: 273-274), a elevada fragmentação do setor, a pequena dimensão das empresas, e as características sócio organizacionais da grande maioria dessas empresas «que as aproximam de projetos com um cariz mais ‘amador’», são fatores explicativos do atual estado deficitário da imprensa de âmbito regional e local.

Na tabela seguinte sistematizamos as diversas modalidades do atual regime de incentivos à comunicação social regional e local, identificando por modalidade de apoio as medidas previstas pelo legislador e os respetivos objetivos de política pública.

Tabela 17. Modalidades do atual regime de incentivos

Modalidades	Medidas / Objetivos
Incentivos indiretos	— Incentivo à leitura / promoção da leitura.
Incentivos específicos	— Apoiar atividades ou iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social.
Incentivos diretos	— Promover a consolidação e desenvolvimento das empresas de comunicação social regional e local. — Promover a investigação e edição de obras sobre comunicação social.
Outros apoios	— Reembolso dos encargos de expedição de publicações periódicas de informação geral / igualização dos preços. — Portal da imprensa Regional / acesso universal. — Taxa reduzida de IVA / redução do preço. — Sistemas de apoios aos órgãos de comunicação social das Regiões Autónomas / especificidade regional.

Fonte: Carvalho *et. al.* (2012); GMCS

O atual regime de incentivos à comunicação social inclui as modalidades de *incentivos indiretos*, como o já referido incentivo à leitura, *incentivos específicos* que se traduzem no apoio de atividades ou iniciativas de interesse relevante na área da comunicação social, nomeadamente congressos, e de *incentivos diretos* que se destinam a apoiar o financiamento das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora, bem como promover a investigação científica e edição de obras sobre a comunicação social.

Acrescem ainda outros tipos de apoios como sejam o reembolso dos encargos de expedição de publicações periódicas de informação geral entre o continente e as regiões autónomas com o objetivo de igualização dos preços aí praticados, o Portal da imprensa Regional que permite o alojamento gratuito das edições eletrónicas em linha das publicações periódicas de informação geral de âmbito regional ou das publicações de informação especializada, a aplicação de uma taxa reduzida de IVA aos jornais, revistas e outras publicações periódicas, e a existência de sistemas de apoios específicos aos órgãos de comunicação social das Regiões Autónomas.

Tabela 18. Montantes Globais Apoios do Estado (Incentivos/Encargos expedição) (1999-2010) (€)

Anos	Total €
1999*	19.748.343,99
2000*	20.849.255,20
2001*	19.065.257,04
2002	17.733.457,29
2003	17.394.366,55
2004	16.508.609,62
2005	14.799.069,30
2006	13.451.007,69
2007	9.626.520,16
2008	7.394.496,67
2009	6.133.183,05
2010	5.269.077,06
Total	167.972.643,62

Fonte: GMCS

Nota: * valores de 1991 a 2001 convertidos de escudos para euros (1€ = 200,482 Escudos)

Tendo em consideração os dados constantes na tabela anterior, relativa aos montantes atribuídos pelo Estado em apoios diretos, indiretos e específicos, bem como as verbas despendidas com o reembolso dos encargos de expedição de publicações periódicas de informação geral entre o continente e as regiões autónomas, que perfazem a quantia de 167.9 milhões de euros no período compreendido entre 1999 e 2010, podemos concluir que o esforço financeiro global do Estado no apoio à comunicação social regional e local tem alguma expressão. Todavia, cabe salientar a tendência de redução contínua do esforço financeiro público com o setor da comunicação social regional e local: de 19.7 milhões de euros em 1999 passámos para o montante de 5.2 milhões de euros em 2010.

Esta redução do esforço financeiro do Estado com a imprensa de âmbito regional e local insere-se numa tendência mais vasta de «perda de influência do setor do Estado» (Santos, 2010: 158) logo após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia (1986), a que se seguiu a reprivatização de jornais e rádios, e a abertura da televisão à iniciativa privada em 1992 (SIC) e 1993 (TVI).

No subcapítulo seguinte vamos abordar o tema da publicidade do Estado, enquanto instrumento de financiamento do setor da comunicação social.

3.4 A publicidade do Estado

Hallin e Mancini (2010a: 133) referem que «a publicidade do Governo constitui uma importante forma de subsídio, em particular no que diz respeito aos jornais locais de menor tiragem, muitos dos quais não existiriam sem ela».

Na mesma linha de pensamento, Carvalho *et al.* (2012: 298) consideram que a publicidade do Estado consiste numa forma de incentivo estatal ao setor da comunicação social, dando o exemplo do regime aplicável à distribuição das ações informativas e de publicidade do Governo, da administração central e dos institutos públicos previsto no Decreto-Lei n.º 231/2004, de 13 de Dezembro, segundo o qual nos investimentos publicitários superiores a 15.000 € por trimestre as referidas entidades são obrigadas a afetar uma percentagem não inferior a 25% do custo global na imprensa regional e nas rádios locais.

No que respeita a realidade portuguesa, e tendo como fonte um estudo sobre a publicidade do Estado levado a cabo pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2011), cujo conteúdo foi aprovado por deliberação do Conselho Regulador, de 5 de janeiro de 2011, importa perceber qual é a importância relativa dos investimentos publicitários do Estado – abrangendo neste conceito a Administração direta, Administração indireta, entidades das regiões autónomas na dependência direta do governo regional, entidades de direito privado criadas pelo Estado para prossecução de atribuições públicas e o setor empresarial do Estado -, no investimento publicitário global na imprensa, rádio e televisão.

Tabela 19 Peso percentual do investimento publicitário do Estado no investimento publicitário global na imprensa, rádio e televisão (2008 e 2009)

Meio	2008 (%)	2009 (%)
Imprensa s/ classificados	10,60	12,40
Imprensa c/ classificados	n/d	13,80
Rádio	12,90	12,50
Televisão	9,99	9,70

Fonte: ERC

A tabela anterior permite-nos analisar a importância relativa do investimento publicitário do Estado no setor da comunicação social. Se atentarmos nos dados relativos a 2009, constatamos que no seu cômputo global o peso percentual do investimento publicitário do Estado não é muito significativo, situando-se na ordem dos 10% do investimento publicitário global. A imprensa é o meio onde o Estado tem um papel mais significativo, na ordem dos 13,8 % se contarmos com os classificados, seguido da rádio com 12,5 %, e por fim a televisão, que não chega a 10% do investimento publicitário total.

No estudo levado a cabo pela ERC (2011a: 2), conclui-se que a distribuição do investimento publicitário «acompanha genericamente o padrão de mercado», sendo que «a imprensa e a rádio são mais valorizadas pelos anunciantes do Estado, quando estabelecida a comparação com o padrão de mercado». Verifica-se, assim, e em sintonia com a

perspetiva defendida por Hallin e Mancini (2010a: 133) e Carvalho *et al.* (2012: 298), que a intervenção do Estado enquanto anunciante visa essencialmente financiar os meios de comunicação social que são menos procurados pelo mercado, ou seja, a imprensa regional e a rádio local. O Estado enquanto anunciante nos meios de comunicação social desempenha um papel regulador do mercado, canalizando recursos financeiros para os setores mais deficitários.

3.5 Balanço

No presente capítulo, constatamos que a generalidade da doutrina reconhece a importância dos sistemas de apoio público à imprensa na promoção do pluralismo e da diversidade (Carvalho *et. al.*, 2012; Faustino, 2002; Humphreys, 1996; Sánchez-Taberner, 2006), embora o excesso de intervencionismo possa resultar numa indesejável dependência da imprensa relativamente aos apoios do Estado, podendo condicionar o exercício da sua função de fiscalização do poder político (Humphreys, 1996: 107).

Consideramos que o Estado deve promover e financiar a existência de um sistema de incentivos à comunicação social, devidamente regulamentado, de modo a evitar a atribuição de apoios públicos segundo critérios meramente subjetivos que, em última análise, colocariam em causa a própria independência dos órgãos de comunicação social face ao poder político (Carvalho *et al.*, 2012: 291).

No caso português, observamos que o Estado tem tido um papel ativo no apoio à comunicação social regional e local, embora seja de salientar a tendência de redução contínua do esforço financeiro público nos últimos anos: de 19.7 milhões de euros em 1999, passámos para o montante de 5.2 milhões de euros em 2010. Esta redução do investimento público no setor da imprensa regional e local insere-se numa tendência mais vasta de «perda de influência do setor do Estado» (Santos, 2010: 158). A quebra do número de publicações apoiadas e a redução do financiamento público, a que está igualmente associado um menor número de candidaturas ao sistema de incentivos à imprensa regional e local, devem ser perspetivadas numa conjuntura de transformações políticas, sociais e tecnológicas dos *media* noticiosos portugueses (Santos, 2006: 67).

Relativamente ao papel do Estado como anunciante nos meios de comunicação social, e em sintonia com a perspetiva defendida por Hallin e Mancini (2010a: 133) e Carvalho *et al.* (2012: 298), constatamos que a intervenção do Estado português enquanto anunciante visa essencialmente financiar os meios de comunicação social que são menos procurados pelo mercado, ou seja, a imprensa regional e a rádio local. Concluímos, assim, que o Estado enquanto anunciante nos meios de comunicação social desempenha um papel regulador do mercado, canalizando recursos financeiros para os setores mais deficitários.

No próximo capítulo vamos estudar o papel do Estado enquanto agente regulador do sistema de *media*.

Capítulo 4. A Regulação do sistema de *media*

4.1 Introdução

No capítulo anterior analisámos o papel do Estado enquanto financiador do sistema de *media*, em particular o sistema de apoio público à imprensa regional e local, a que a generalidade da doutrina reconhece um papel relevante na promoção do pluralismo e da diversidade (Carvalho *et. al.*, 2012; Faustino, 2002; Humphreys, 1996; Sánchez-Taberner, 2006), e a intervenção do Estado enquanto anunciante com o objetivo de financiar os meios de comunicação social que são menos procurados pelo mercado, ou seja, a imprensa regional e a rádio local.

No presente capítulo, abordamos o papel do Estado enquanto agente regulador do sistema de *media*. Para o efeito, analisamos o conceito de regulação e as noções operacionais de hetero-regulação, co-regulação e auto-regulação, bem como os conceitos de *accountability* e *governance*. Relativamente ao modelo português apresentamos as principais características da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, e descrevemos sumariamente algumas práticas de auto e co-regulação no setor dos *media*. Por fim, e partindo de uma visão sistémica e dialética da regulação, tecemos algumas considerações sobre as características essenciais e tendências da regulação dos *media*.

4.2. Conceitos

Neste subcapítulo refletimos sobre o conceito de regulação, as noções operacionais de hetero-regulação, co-regulação e auto-regulação, e a passagem da noção tradicional de regulação ‘centrada’ para a de regulação ‘descentrada’. Debruçamo-nos ainda sobre os conceitos de *governance* e *accountability* que traduzimos, respetivamente, por governação e prestação de contas.

4.2.1 Regulação, auto e co-regulação

A palavra ‘regulação’ surge associada habitualmente à intervenção do Estado num determinado setor de atividade, daí designar-se como ‘regulação pública’ (Moreira e Maçãs, 2003) ou hetero-regulação (Fidalgo, 2009; Miranda e Medeiros, 2005, Silva, 2007),

compreendendo a definição, supervisão e aplicação de regras com o objetivo de organizar e assegurar o funcionamento de um determinado sistema (Fidalgo, 2009; Carvalho, 2010, 2012; Confraria, 2007, 2011; Moreira e Maçãs, 2003; Silva, 2007). A regulação pode ser entendida como «o conjunto de mecanismos definidos e adotados pelo Estado para enquadrar e fiscalizar a atividade dos *media*» (Fidalgo, 2009: 321), abarcando tanto a faculdade de definição de normas de conduta como o poder de as aplicar e fazer cumprir (Moreira e Maçãs, 2003: 14).

Num contexto de (re)privatização e liberalização da economia, o novo papel do Estado já não é tanto o de «comandar diretamente os atores sociais, mas antes o de estabelecer entre eles as regras do jogo, e o de vigiar pelo cumprimento das mesmas» (Moreira e Maçãs, 2003: 15). Para os autores (2003: 15), o conceito de regulação «tem subjacente a ideia de uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade, que colhe a sua fonte numa visão ‘sistémica’ da mesma». Estamos, assim, perante o que Moreira e Maçãs apelidam de um «novo sentido de regulação» (2003: 13). Para Carvalho *et al.* (2012: 459), e em linha com o pensamento de Moreira e Maçãs, regular «significa organizar e assegurar o funcionamento de um sistema», e consubstancia-se em diversas atuações, desde a função legislativa e regulamentar, passando pela atividade de supervisão, até à adoção de medidas concretas e individuais que podem compreender a aplicação de sanções. Segundo Carvalho *et al.* (2012: 460), a regulação da comunicação social, dado o papel essencial que esta desempenha numa sociedade democrática, visa prioritariamente os seguintes objetivos:

« (...) a proteção e a promoção da liberdade de expressão e de informação, impondo aos poderes públicos a obrigação de zelar pela existência de um conjunto alargado de órgãos autónomos e independentes, tanto do poder político como do poder económico, que permita a manifestação da maior diversidade de ideias e de opiniões.»

Silva (2007: 21) adere à noção de regulação «como intervenção do Estado mediada por entidade não sujeita a tutela governamental». Para este autor (2007: 21), a regulação dos *media* é caracterizada pela sua «especificidade e multidimensionalidade». Landerset Cardoso (2009: 178), privilegiando o estudo das implicações da regulação na competitividade dos *media*, propõe o conceito de Regulação Dinâmica dos Media (REDIME):

«o conjunto de intervenções orientadas no sentido de assegurar um equilíbrio sistémico e dinâmico no seio dos media, através do estabelecimento e da implementação de regras, sua monitorização e avaliação, e que garantam o citado equilíbrio, conjuntamente com a audição e as formas de entendimento estabelecidas com os intervenientes (*stakeholders*) dos sistemas de media».

Para Confraria (2011: 17), «regular é estabelecer regras». Na perspetiva do autor (2011: 27-28), a distinção entre regulação económica e regulação social é algo artificial, dada a frequente similitude de questões e soluções que as duas regulações enfrentam e alcançam. Confraria (2007: 127) defende que a supervisão política da atividade reguladora «é um corolário natural da definição e da prática da regulação independente», traduzindo-se na necessidade do regulador explicar «cuidadosamente “o que fez” e “porque fez”», devendo tal processo decorrer a nível parlamentar (2011:159). No entanto, o autor (2007: 129) adverte que a intervenção reguladora do Estado não se esgota na atividade dos reguladores independentes, verificando-se ainda «em quadros mais tradicionais de funcionamento das administrações públicas».

As diferentes aceções do conceito de regulação anteriormente referidas têm em comum a perceção do poder do Estado para impor regras de conduta, para disciplinar o exercício de uma determinada atividade. Estamos próximos do conceito proposto por Black (2002: 2-3, 2007: 259) de regulação ‘centrada’ no Estado, assente na lógica de ‘controlo e comando’.

Em alternativa a esta perspetiva de regulação ‘centrada’ no poder normativo e sancionador do Estado, que supõe uma relação hierárquica com os regulados, Black (2002: 2, 2007: 279, 2008: 139-140) propõe o conceito de regulação ‘descentrada’, distinta do Estado e disseminada através da sociedade. Para a autora (2008: 140), a necessidade de mudança para o conceito de ‘regulação descentrada’ assenta na perceção das características essenciais das sociedades modernas: a sua complexidade, fragmentação, interdependência, ingovernabilidade, e a rejeição de uma distinção absoluta entre público e privado.

A regulação ‘descentrada’ interpela-nos a pensar sobre os objetivos que presidem à regulação, e como são abordadas as questões do poder, do exercício da autoridade e da

legitimidade do seu exercício (Black, 2002: 35). Segundo a autora (2008: 140), a regulação é dialética: reguladores e regulados são simultaneamente autónomos e dependentes uns dos outros (2008: 140).

Não se confundindo com a noção *stricto sensu* de regulação dos *media*, mas tratando-se ainda de formas de regulação, identificamos os conceitos de auto-regulação e co-regulação. A auto-regulação está associada a «mecanismos voluntários, implementados pelos próprios *media* no seu interior ou em articulação com os seus públicos» (Fidalgo, 2009: 321), que se prolongam no tempo, e cujos critérios de aplicação são públicos. A auto-regulação caracteriza-se também pela institucionalização dos mecanismos de garantia da sua aplicação (Aznar, 2005: 15). O conceito de co-regulação, por seu turno, não se confunde com as noções de auto-regulação, nem de hetero-regulação. A co-regulação pode ser entendida na ótica de «plataformas regulatórias em que convergem a ação dos meios e a ação de entidades públicas» (Silva, 2007: 18) ou, na aceção de Fidalgo (2009: 321), como um conjunto de:

«instrumentos intermédios, decorrentes de associação ou parceria dos *media* e/ou de instituições sociais com poderes públicos, igualmente voluntárias à partida (mesmo podendo depois ter carácter compulsório e até prever sanções)».

4.2.2 Governance

O conceito de *governance* tem vindo a ser utilizado em diversas áreas do conhecimento, nomeadamente nas Ciências da Comunicação. Enquanto termo científico, a *governance* desenvolveu-se originariamente nas áreas da Economia e da Ciência Política.

No âmbito da nossa investigação - o estudo da regulação como uma das formas de intervenção do Estado no sistema de *media* -, adotamos a definição de Puppis (2010: 138) para o conceito de *media governance*, que traduzimos por governação dos *media*: trata-se de um conceito analítico que compreende as práticas, regras e instituições que modelam os sistemas de *media* como um todo, ou seja, diz respeito à arquitetura da regulação dos *media* (2010: 139, 141).

Puppis (2010: 143-144) adota a corrente do novo institucionalismo sociológico como quadro teórico para analisar a influência da *governance*, e os seus efeitos culturais, cognitivos e normativos nas organizações de *media*. Segundo Hall e Taylor (2003: 207), o institucionalismo sociológico é uma corrente de pensamento que surgiu no quadro da teoria das organizações e que procura romper com a dicotomia conceitual «que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração». Para o institucionalismo sociológico a cultura é «uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento» (2003: 209).

Na perspectiva de Puppis (2010: 143) as estruturas de regulação são instituições, sistemas de regras que se perpetuam no tempo, e que simultaneamente permitem e condicionam a atuação dos *media*. Para o autor (2010: 144) o conceito analítico de *media governance*, assente no quadro teórico do novo institucionalismo sociológico, permite descortinar novas ligações entre os conceitos de regulação e auto-regulação, por um lado, e a indústria dos *media*, por outro. Partindo do conceito analítico de *media governance*, Puppis estuda a influência da política de governação global dos *media* (Puppis, 2008) no sistema de regulação nacional dos *media*, e como a globalização afeta os sistemas de *media* de pequena dimensão (Puppis *et al.*, 2009).

4.2.3 Accountability

O conceito de *accountability*, que à falta de um termo mais preciso traduzimos por ‘prestação de contas’, é recorrentemente utilizado nas Ciências da Comunicação aquando da descrição das responsabilidades e obrigações dos operadores de *media* perante a sociedade.

Na perspectiva de Plaisance (2000: 258-260) a *accountability* deve ser entendida como um «fluxo dinâmico de interação», e equiparada à responsabilidade. Para o autor (2000: 261), a *accountability* pressupõe um processo comunicacional bem sucedido, no qual a informação é disseminada de forma credível.

McQuail (2011: 142-143) entende que a responsabilidade dos *media* pode ser imposta por via legal, ser objeto de acordo nas modalidades de auto ou co-regulação, e auto-imposta no domínio ético e deontológico da classe profissional. Para o autor (2003a: 183), a *accountability* dos *media* compreende um conjunto de:

«processos, voluntários ou involuntários, pelos quais os *media* respondem, direta ou indiretamente à sociedade onde se inserem, pela qualidade e/ou consequências do que tornaram público, com particular referência a matérias do bem público geral».

Bardoel e D’Haenens (2004: 173), em linha com o pensamento de McQuail, distinguem quatro mecanismos de *accountability* para os *media*: *accountability* política, assente na regulamentação da atividade dos *media*; *accountability* do mercado, resultante da lei da procura e da oferta, no qual as escolhas livres do público imperam e onde as questões da eficiência desempenham um papel significativo; *accountability* pelo público, estreitamente relacionada com a obrigação dos *media* se relacionarem de um modo mais direto com os cidadãos, para além da sua relação com o mercado e o Estado; e a *accountability* profissional, relacionada com a existência de códigos éticos e padrões deontológicos nos *media* que deverão permitir, ou ajudar a contrabalançar qualquer excessiva dependência que exista em face do poder político e, ou, do mercado.

4.3 Arquitetura institucional da regulação dos *media* em Portugal

Neste subcapítulo analisamos as principais características da ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social, a par da referência a algumas das práticas de auto e co-regulação adotadas em Portugal.

A hetero-regulação da comunicação social (Fidalgo, 2009: 321; Miranda e Medeiros, 2005: 440; Silva, 2007: 17-18) tem tido sucessivos órgãos responsáveis pelo seu exercício após a restauração da democracia em 1974 (Carvalho et al. 2012: 478-479; Miranda e Medeiros, 2005: 440): primeiro, em 1977, os conselhos de informação para a RDP, EP, para a RTP, EP, para a Imprensa e para a Anop – Agência Noticiosa Portuguesa, EP; segundo, em 1982, o Conselho de Comunicação Social; depois, em 1989, a Alta Autoridade para a Comunicação Social; e por fim, com a revisão constitucional promovida pela Lei

Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho, uma entidade pública independente inominada, que a Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, designou por ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

A ERC integra a figura das autoridades reguladoras independentes (ARI), por sua vez subsumidas na categoria de autoridades administrativas independentes (AAI). Segundo Moreira (1997: 127) e Moreira e Maçãs (2003: 22-30), as principais características das autoridades reguladoras independentes (ARI), de que a ERC é um exemplo, são a independência orgânica dos seus titulares, que se traduz pela existência de requisitos pessoais de designação, a previsão de um regime de incompatibilidades e de um mandato fixo e inamovível salvo situações específicas previstas na lei; a independência funcional, que passa no essencial pela inexistência de ordens e de instruções a acatar e pela ausência de controlo de mérito; e a independência em relação aos interesses envolvidos na atividade regulada.

No âmbito da nossa investigação, e para aferir o grau de independência da ERC face ao poder político, assume uma particular relevância a composição e modo de nomeação dos membros do seu órgão de cúpula: o conselho regulador. O conselho regulador da ERC, o órgão colegial responsável pela definição e implementação da atividade reguladora, é composto por um presidente, por um vice-presidente e por três vogais. A Assembleia da República designa quatro dos membros do conselho regulador, cabendo a estes cooptar o quinto membro.

A opção política subjacente a este modelo tem sido objeto de críticas (Filipe, 2010: 81), em particular a circunstância da escolha dos membros passar pela «conjugação de vontades dos dois partidos do bloco central», conduzindo a uma situação de «captura da regulação da comunicação social pelo poder político». A ERC (Filipe, 2010: 82), enquanto «estrita emanção de um bloco de poder (...) reflete as contradições nele existentes».

Nos termos da Lei, os membros do conselho regulador são nomeados e cooptados de entre pessoas com reconhecida idoneidade, independência e competência técnica e profissional. Serrano (2010b: 95), vogal do primeiro mandato do Conselho Regulador da

ERC, assume que o modo de nomeação dos membros do conselho regulador «torna difícil a formação de equipas coerentes e consistentes», a que acresce a opção legislativa de não se definir o perfil preferencial dos membros, nem de se exigirem «conhecimentos académicos ou experiência profissional numa área específica».

De acordo com o disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, que extingue a Alta Autoridade para a Comunicação Social e cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, estão sujeitos à supervisão e intervenção do conselho regulador da ERC todas as entidades que, sob jurisdição do Estado Português, prossigam, através de qualquer plataforma de distribuição, atividades de comunicação social, designadamente, as agências noticiosas, as entidades que editem publicações periódicas, os operadores de rádio e de televisão, os operadores de distribuição de serviços de programas de rádio e de televisão.

Estão igualmente sujeitas à intervenção regulatória da ERC as pessoas singulares ou coletivas que disponibilizem regularmente ao público, através de redes de comunicações eletrónicas, conteúdos submetidos a tratamento editorial e organizados como um todo coerente. Em princípio, não são abrangidos pela regulação da ERC (Carvalho *et al.*, 2012: 494) a «utilização de redes sociais ou a partilha de texto, áudio ou vídeo que releve de iniciativas ou impulsos de criação particulares (YouTube, blogues, *podcasts*, etc.)».

Constituem objetivos programáticos da regulação do sector da comunicação social a prosseguir pela ERC, a promoção e garantia do pluralismo político e cultural, a livre difusão de conteúdos e a liberdade de acesso aos mesmos, a proteção dos públicos mais sensíveis, tais como menores, relativamente a conteúdos e serviços suscetíveis de prejudicar o respetivo desenvolvimento, assegurar que a informação fornecida pelos prestadores de serviços de natureza editorial se pauta por critérios de exigência e rigor jornalísticos, assegurar a proteção dos consumidores, e assegurar a proteção dos direitos de personalidade individuais sempre que os mesmos estejam em causa no âmbito da prestação de serviços de conteúdos de comunicação social sujeitos à sua regulação. Esta última competência regulatória da ERC, introduzida na revisão da Constituição em 2004, permite-lhe pronunciar-se, por exemplo (Carvalho *et al.*, 2012: 495-496):

«sobre eventuais violações aos direitos à identidade pessoal, ao bom nome e reputação, à reserva da intimidade da vida privada e familiar, à imagem, à palavra ou ao desenvolvimento da personalidade previstos no art.º 26.º da CRP, matéria tradicionalmente reservada à apreciação dos tribunais».

Identificamos a salvaguarda do pluralismo e da diversidade, prevista transversalmente nos artigos 7.º, 8.º e 24.º dos estatutos da ERC, publicados em anexo à Lei n.º 53/2005, de 8 de Novembro, que versam, respetivamente, sobre os objetivos de regulação, atribuições e competências desta entidade, como uma das principais linhas norteadoras da intervenção regulatória pública no setor da comunicação social. Neste domínio, e constituindo uma inovação face ao quadro normativo da Alta Autoridade para a Comunicação Social, importa evidenciar que o conselho regulador da ERC, na perspetiva da defesa do pluralismo e da diversidade, tem competência legal para proceder à identificação dos poderes de influência sobre a opinião pública, podendo adotar as medidas necessárias à sua salvaguarda. Na opinião de Carvalho *et al.* (2012: 496), esta competência do conselho regulador «constitui um dos mais amplos poderes discricionários da ERC que, na ausência de enquadramento legal específico, não pode deixar de ser usado com parcimónia».

A ERC foi dotada de amplos poderes de supervisão e de sanção. Os respetivos funcionários e agentes são equiparados a agentes de autoridade, e nessa qualidade gozam de um conjunto de prerrogativas de investigação, nomeadamente, o acesso às instalações, equipamentos e serviços das entidades supervisionadas, a requisição de documentos para análise e a possibilidade de requerer informações escritas, de identificar todos os indivíduos que infringem a legislação e regulamentação, e de reclamar a colaboração das autoridades competentes quando o julgarem necessário ao desempenho das suas funções.

No campo dos procedimentos correntes de regulação (Carvalho *et al.*, 2012: 502-504), a ERC tem o poder de aprovar regulamentos, os quais devem observar os princípios da legalidade, da necessidade, da clareza, da participação e da publicidade, adotar diretivas, que visam incentivar padrões de boas práticas nos regulados visados, e recomendações, sendo que ambas não têm carácter vinculativo, bem como proferir decisões individualizadas com carácter vinculativo.

A hetero-regulação da comunicação social não se esgota na atividade da ERC, existindo outras entidades com funções na área reguladora da comunicação social (Canotilho e Moreira, 2007: 600). Referimo-nos, e circunscrevendo a análise aos casos mais emblemáticos, ao papel da Autoridade da Concorrência (AdC), do Instituto das Comunicações de Portugal (ICP-ANACOM), e da Comissão Nacional de Eleições (CNE). A Autoridade da Concorrência (AdC) tem por missão garantir a aplicação da política de concorrência em Portugal. Para além de prestar assessoria ao Governo na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais neste domínio, a AdC tem poderes transversais sobre a economia portuguesa para a aplicação das regras de concorrência, em coordenação com os órgãos de regulação sectorial, designadamente o ICP-ANACOM e a ERC, respetivamente, nos setores das comunicações eletrónicas e da comunicação social.

O ICP-ANACOM é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Do acervo das várias atribuições legais destacamos a missão de coadjuvar o Governo na definição das linhas estratégicas e das políticas gerais das comunicações, e de assegurar a regulação e a supervisão do sector das comunicações, a gestão do espectro rádio-eléctrico, o cumprimento das obrigações inerentes ao serviço universal de comunicações, o acesso dos operadores de comunicações às redes em condições de transparência e igualdade, promover a competitividade e o desenvolvimento nos mercados das comunicações, nomeadamente no contexto da convergência das comunicações, dos meios de comunicação social e das tecnologias da informação, e proteger os interesses dos consumidores.

A Comissão Nacional de Eleições (CNE) é um órgão independente e que funciona junto da Assembleia da República. Com uma particular relevância para o setor da comunicação social saliente-se a competência da CNE para distribuir os tempos de antena na rádio e na televisão entre as diferentes candidaturas aos atos eleitorais e os vários intervenientes na campanha dos referendos nacionais, e aplicar as coimas por violação das regras relativas ao direito de antena e a sondagens em dia de ato eleitoral ou referendário.

No domínio da auto-regulação, cabe referir o papel da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), um organismo independente de direito público com a atribuição,

entre outras matérias, de proceder à apreciação, julgamento e sanção da violação dos deveres profissionais dos jornalistas. Para Carvalho *et al.* (2012: 506), e tendo em consideração a composição e modo de funcionamento da CCPJ, parece legítimo considerar tal entidade como uma instância de auto-regulação jornalística, ou de «auto-regulação induzida» (Carvalho, 2010: 70), embora Costa e Silva, Fidalgo e Sousa (2011: 91-92) a designem como «auto-regulação regulada» pela circunstância de ser imposta pelo Estado.

Ainda em sede de auto-regulação dos *media*, importa salientar a figura do Provedor, entendido como “mediador” entre quem produz a informação e os públicos que a recebem (Fidalgo, 2004:14; Oliveira, 2010:118). Paquete de Oliveira, antigo Provedor do telespetador junto do operador de serviço público RTP, chega a considerar a figura do Provedor como uma instância promotora da auto-regulação, com a mais valia de ser o depositário do registo das várias participações do público como sujeito ativo, e simultaneamente responsável, no fenómeno da mediatização dos conteúdos (Oliveira, 2010: 118).

A interação entre os *media* e o público é igualmente salientada por Estrela Serrano. Para a autora (2006: 15), e reportando-se ao tempo em que exerceu a função de Provedor do Diário de Notícias, o Provedor pode ajudar o jornal a construir um ‘lugar’ que outros possam frequentar, permitindo que os leitores possam influenciar o jornal e pedir-lhe responsabilidades por omissões e falhas.

No campo da televisão, e para além da aplicação transversal do código de conduta do ICAP - Instituto Civil da Autodisciplina da Comunicação Comercial, merece-nos uma particular atenção o acordo de auto-regulação em matéria de menções de patrocínios, e o acordo de auto-regulação em matéria de colocação de produto e ajudas à produção e/ou prémios.

No domínio da co-regulação, cabe referir o Protocolo de 2001 entre os operadores de televisão e a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS) sobre a violência na televisão, o Protocolo de obrigações de serviço público assinado pelos operadores RTP, SIC e TVI em 2003, e alterado em 2005, tendo a eficácia do Protocolo ficado condicionada

à aprovação dos seus termos pela AACCS, o que veio a suceder, já que as contrapartidas assumidas pela SIC e TVI constituíam uma alteração dos termos das respetivas licenças. Refira-se ainda a «[d]eclaração de princípios e acordo de órgãos de comunicação social relativa à cobertura de processos judiciais», elaborada pela AACCS em novembro de 2003, e subscrita por diversos órgãos de comunicação social. Já no tempo da ERC, saliente-se o acordo co-regulação celebrado em 2011 entre aquela entidade reguladora, a Associação Portuguesa de Imprensa e o Sindicato dos Jornalistas, que tem como objeto a classificação das publicações periódicas.

4.4 Considerações e Balanço

A intervenção pública regulatória no sistema dos *media*, ou por outras palavras, a heteroregulação da comunicação social (Fidalgo, 2009: 321; Miranda e Medeiros, 2005: 440; Silva, 2007: 17-18) deve atender prioritariamente ao interesse geral (Silva, 2007: 17).

A regulação dos *media* visa a defesa de direitos e liberdades fundamentais – a proteção e a promoção da liberdade de expressão e informação – e, apenas num segundo plano, prosseguir objetivos de regulação económica (Carvalho, 2010: 71; Carvalho et al. 2012: 460; Lopes, 2007: 18; Silva, 2007: 17). No essencial, trata-se de garantir a inter-relação e o equilíbrio entre a proteção e a promoção da liberdade de expressão e de informação, e outros direitos que gozam de igual dignidade constitucional, como os direitos ao bom nome, à privacidade, à imagem e à palavra (Carvalho *et al.*, 2012: 460-461). A questão central reside na articulação do «binómio liberdade-responsabilidade» nas suas diversas representações (Fidalgo, 2009: 339), ou na formulação de McQuail (2011: 136) a aparente correlação inversa entre a prestação de contas (*accountability*) e a liberdade de expressão.

A regulação não se esgota no poder vertical que o Estado tem de criar regras e fazê-las aplicar. Para além dessa dimensão normativa, e adotando um novo sentido de regulação, assente numa visão sistémica da mesma e que tem implícita a ideia de uma nova forma de relação entre o Estado e a sociedade (Moreira e Maçãs, 2003: 13-15), a regulação dos *media* tem que ser abrangente, inclusiva, e dirigir-se à totalidade do «ecossistema mediático» (Hitchens, 2011: 221, 223). A regulação, para além de sistémica (Moreira e

Maçãs, 2003: 15), é também dialética: reguladores e regulados são simultaneamente autônomos e dependentes uns dos outros (Black, 2008: 140).

A regulação dos *media* caracteriza-se ainda pela sua especificidade e multidimensionalidade (Silva, 2007: 21), implicando um conjunto variado de instrumentos e mecanismos num processo complexo de *checks and balances* entre os diversos direitos e protagonistas envolvidos (Fidalgo, 2009: 339). Assumindo que o instituto da regulação vertical (hetero-regulação) não é completo, importa assegurar a possibilidade de coexistirem iniciativas de auto e co-regulação, porque «estas permitem “desregular” sem deixar de regular» (Lopes, 2007: 23-24).

Por fim, e porque estamos inseridos numa «complexa ecologia de estruturas interdependentes» (Raboy e Padovani, 2010: 153), devemos ter em linha de conta o impacto da globalização e das práticas globais de governação na estrutura da regulação nacional dos *media* (Puppis *et al.*, 2009: 109-110).

Capítulo 5. Considerações finais

Neste trabalho de investigação que agora se aproxima do seu termo, procurámos compreender as dimensões e variáveis associadas à presença do Estado no sistema de *media* português.

Para o efeito, analisámos o conceito de sistema de *media* e identificámos os modelos e variáveis de análise propostos por Hallin e Mancini (2010a) para o estudo da relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos. Constatámos que os autores (2010a: 24-25) propõem três modelos de sistemas de *media*, estando Portugal incorporado no Modelo Pluralista Polarizado, e identificam quatro dimensões de análise: a estrutura do mercado de *media*; o grau de paralelismo político; a profissionalização da atividade jornalística; e o papel do Estado junto do sistema de *media* (2010a: 35).

Como referimos no início do presente capítulo, a nossa investigação focalizou-se na última variável do modelo de análise proposto por Hallin e Mancini (2010a: 35), ou seja, o papel do Estado no sistema de *media*. Consequentemente, uma linha de investigação futura poderá ser a análise do atual sistema de *media* português à luz da classificação proposta por Hallin e Mancini (2010a: 24-25). Na esteira da interrogação suscitada por Traquina (2010: 9), importará avaliar se ainda fará sentido caracterizar o nosso sistema de *media* como sendo marcado pelo paralelismo político.

Relacionada com a problemática ora referida, e assumindo que no decurso do século XX os *media* tornaram-se cada vez mais diferenciados dos grupos sociais e políticos organizados, tais como partidos, sindicatos e igrejas (Hallin e Mancini, 2010a: 298), seria igualmente interessante investigar se a relação dos *media* com o Estado seguiu um caminho semelhante.

Prosseguindo nesta linha de investigação, e admitindo que também existem processos de não-diferenciação (Hallin e Mancini, 2010a: 308-309), especialmente o processo da comercialização que tende a subordinar os *media* à lógica do mercado, importaria avaliar se a uma maior diferenciação política corresponde uma menor diferenciação dos *media* relativamente às instituições económicas.

No decurso da nossa investigação identificámos o serviço público de rádio e televisão como a expressão mais significativa do papel desempenhado pelo Estado enquanto proprietário de *media*.

Relativamente ao modelo de governação da RTP, que atendendo ao critério da origem da designação dos dirigentes a doutrina de referência (Carvalho, 2009) designa como governamentalizado, e considerando a opção política do XIX Governo Constitucional de alienar um dos serviços de programas da RTP, vislumbramos como uma possível linha de investigação futura o estudo do impacte de tal medida no modelo global de governação quer do operador de serviço público, quer do próprio sistema de *media* como um todo.

Tendo presente as diversas correntes de pensamento sobre a missão do serviço público de rádio e televisão analisadas no capítulo segundo, a nossa investigação passaria pelo estudo do papel do Estado na delimitação e conformação do âmbito da missão de serviço público da RTP, e das consequências de tal opção política no equilíbrio do ‘ecossistema mediático’ nacional. A propósito do papel do Estado como financiador do sistema de *media*, constatámos que o Estado português tem tido um papel ativo no apoio à comunicação social regional e local, embora seja notória a tendência de redução do esforço financeiro público nos últimos anos.

Em face da advertência de Humphreys (1996: 107) para os perigos associados a uma indesejável dependência da imprensa relativamente aos apoios do Estado, e tendo presente as características específicas do tecido económico da imprensa regional e do setor de radiodifusão local nacional, afigura-se-nos como uma linha de investigação futura a avaliação do grau de dependência deste subsistema de *media* relativamente aos apoios estatais. Seria igualmente interessante averiguar em que medida o grau de dependência dos *media* relativamente ao Estado condiciona, e em que escala, o cumprimento da sua função de fiscalização do poder político.

Relacionado com esta problemática deparamo-nos com o estudo do papel do Estado como anunciante nos *media* (Hallin e Mancini, 2010a: 133; Carvalho *et al.*, 2012: 298). Na nossa

investigação constatámos que a intervenção do Estado português enquanto anunciante visa essencialmente financiar os meios de comunicação social que são menos procurados pelo mercado, ou seja, a imprensa regional e a rádio local. Nessa medida, o Estado desempenha um papel regulador do mercado. No entanto, e como possível linha de investigação futura, caberá estudar o que tem sido o investimento publicitário do Estado no sistema de *media* de âmbito regional e local, e em que medida a intervenção do Estado assumiu um papel regulador do mercado.

Por fim, a nossa investigação debruçou-se na intervenção pública regulatória no sistema de media, a hetero-regulação da comunicação social (Fidalgo, 2009: 321; Miranda e Medeiros, 2005: 440; Silva, 2007: 17-18). Verificámos que a regulação dos *media* para além de ser sistémica (Moreira e Maçãs, 2003: 13-15) e dialética (Black, 2008: 140), tem uma natureza complexa e multidimensional (Silva, 2007: 21). Constatámos ainda que o instituto da hetero-regulação não é completo, não é auto-referente em si mesmo, pelo que importa assegurar a possibilidade de coexistirem iniciativas de auto-regulação e de co-regulação (Lopes, 2007: 23-24). Pelo exposto, identificamos como uma linha de investigação futura a avaliação das iniciativas de auto-regulação e de co-regulação no sistema de media nacional.

Corelacionada com esta temática, parece-nos de igual interesse uma linha de investigação futura sobre as implicações da globalização e do fenómeno de europeização da regulação dos *media* na estrutura da regulação nacional dos *media* (Puppis *et al.*, 2009: 109-110).

Conclusão

Na investigação que agora terminamos foram estudadas diferentes interpretações do conceito de sistema de *media*, com um particular relevo para a visão holística proposta por Hallin e Mancini (2012: 301), a qual atende às relações de interdependência existentes entre os *mass media* e outras instâncias, designadamente o Estado. Concluímos que os sistemas de *media* podem ser interpretados como uma simbiose de elementos e fatores históricos, culturais, políticos, económicos e sociais que de um modo dinâmico vão emprestando coerência a um dado sistema.

Reconhecemos os *media* como um dos sistemas centrais da sociedade contemporânea (Figueiras, 2005: 29), constituindo simultaneamente uma ameaça para o sistema político e o principal palco para a sua exposição e visibilidade públicas, num ambiente de tensão entre a lógica dos *media* e a lógica da política (Figueiras, 2008: 118, 126).

Na abordagem dos modelos propostos por Hallin e Mancini (2010a) para o estudo da relação existente entre os sistemas de *media* e os sistemas políticos, a qual não é entendida como uma mera sequência causal mas sim como uma relação de co-evolução (2010a: 61), foram identificados quatro vetores de análise (2010a: 35): a estrutura do mercado; o grau de paralelismo político; a profissionalização da atividade jornalística; e o papel do Estado junto do sistema de *media*. Neste trabalho entendemos que o papel do Estado junto do sistema de *media* deve ser aferido em função da sua intervenção enquanto proprietário, financiador e regulador dos meios de comunicação social.

Na esteira de Hallin e Mancini (2010a: 57), para quem o «Estado desempenha um papel significativo na modelação dos sistemas dos *media*», identificamos o serviço público de rádio e televisão como a intervenção pública mais expressiva no sistema de *media*, a que acresce em muitos países, incluindo Portugal, a participação no capital social de agências noticiosas. Constatamos que não existe uma teoria dominante sobre o âmbito da missão de serviço público, mas sim diversas correntes de pensamento que agrupamos de acordo com uma tipologia por nós desenvolvida.

Identificamos uma corrente ‘reducionista’ (Cuilenburg e Slaa: 1993) que defende a restrição da missão de ‘serviço público’ à temática da informação, em oposição a quem defende uma lógica expansionista e ‘evolucionista’ (Bardoel e D’Haenens, 2008b; Carvalho, 2009; Goodman e Chen, 2010; Jakubowicz, 2008, 2010; Nissen, 2006) assente na passagem para o conceito tecnologicamente neutro de serviço público de *media*.

Constatamos a existência de um confronto entre quem defende a ‘desinstitucionalização’ do serviço público e o alargamento do universo de prestadores de conteúdos de serviço público (Collins, 2010; Torres, 2011), e a corrente ‘inclusiva e plural’ que atribui à instituição ‘serviço público’ um papel essencial na preservação do sistema democrático enquanto garante e promotor da diversidade cultural, do pluralismo político, da qualidade do discurso público e do desenvolvimento social (Blumler, 1992, 1993; Born, 2006; Cádima, 2010; Iosifidis, 2007, 2010; Raboy, 1995).

Verificamos ainda a existência de correntes de pensamento centradas no cidadão, que apelidamos da ‘cidadania’ (Bardoel e Lowe, 2008; Bardoel e D’Haenens, 2008a; Cádima, 2010, 2011; Fidalgo, 2003; Iosifidis, 2007; Lowe, 2010; Nissen, 2006; Pinto, 2003; Raboy, 1995; Torres, 2011), e de correntes ‘participativas e experimentalistas’ focadas na participação das audiências (Enli, 2008), no envolvimento do público na programação e no processo de decisão editorial (Jakubowicz, 2008), bem como na adoção de modelos emergentes de colaboração alargada (Serrano, 2010a).

Por fim, e no que respeita as correntes de pensamento sobre o âmbito da missão de serviço público, deparamo-nos com quem defende a ‘responsabilidade social e prestação de contas’ do serviço público (Jakubowicz, 2010; McQuail, 2003a), propondo que as respetivas obrigações estejam explicitadas em contratos e que sejam definidos critérios para a avaliação de desempenho dos operadores públicos (Coppens e Saeys, 2006).

Relativamente aos modelos teóricos de governação dos operadores de serviço público, que nos permitem aferir o grau de ligação entre o sistema político e o operador de serviço público, foram identificados os modelos assentes no critério da origem da designação dos dirigentes (Carvalho, 2009) e controlo do meio de comunicação (Hallin e Mancini, 2010a),

origem da influência dominante (Humphreys, 1996), relevância da intervenção governamental (Nissen, 2006), dimensão do país em termos populacionais (Trappel, 2011) e de desenvolvimento político e económico (Svendsen, 2011).

No que respeita a realidade portuguesa, verificamos que o papel do Estado enquanto proprietário de *media* é significativo, particularmente pelo esforço financeiro público que suporta com o operador de serviço público RTP, e com o financiamento dos serviços de interesse público prestados pela LUSA. Apuramos ainda que o Estado, enquanto acionista e financiador do serviço público de rádio e televisão, perpetua um modelo de governação que, de acordo com o critério da origem da designação dos dirigentes, a doutrina apelida de ‘governamentalizado’ (Carvalho, 2009).

Quanto ao papel do Estado como financiador dos meios de comunicação social, partilhamos do entendimento sufragado pela generalidade da doutrina ao reconhecer a importância dos sistemas de apoio público à imprensa na promoção do pluralismo e da diversidade (Carvalho et. al, 2012; Faustino, 2002; Humphreys, 1996; Sánchez-Taberner, 2006), embora reconheçamos que o excesso de intervencionismo possa resultar numa indesejável dependência da imprensa relativamente aos apoios do Estado, podendo inclusive condicionar o exercício da sua função de fiscalização do poder político (Humphreys, 1996: 107).

No caso português, observamos que o Estado tem tido um papel ativo no apoio à comunicação social regional e local, embora seja de salientar a tendência de redução contínua do esforço financeiro público nos últimos anos. Reconhecemos que esta redução do investimento público no setor da imprensa regional e local insere-se numa tendência mais vasta de «perda de influência do setor do Estado» (Santos, 2010: 158), e que a quebra do número de publicações apoiadas e a redução do financiamento público devem ser perspetivadas numa conjuntura de transformações políticas, sociais e tecnológicas dos *media* noticiosos portugueses (Santos, 2006: 67). Relativamente ao papel do Estado como anunciante nos meios de comunicação social, e em sintonia com a perspetiva defendida por Hallin e Mancini (2010a: 133) e Carvalho *et al.* (2012: 298), concluímos que o Estado deve desempenhar um papel regulador do mercado, canalizando recursos financeiros para

os setores mais deficitários, designadamente a imprensa regional e o setor da radiodifusão sonora de âmbito local.

No que concerne a intervenção pública regulatória no sistema dos *media*, ou por outras palavras, a hetero-regulação da comunicação social (Fidalgo, 2009: 321; Miranda e Medeiros, 2005: 440; Silva, 2007: 17-18), concluímos que a mesma deve atender prioritariamente ao interesse geral (Silva, 2007: 17), à defesa de direitos e liberdades fundamentais – a proteção e a promoção da liberdade de expressão e informação – e, apenas num segundo plano, prosseguir objetivos de regulação económica (Carvalho, 2010: 71; Carvalho et al. 2012: 460; Lopes, 2007: 18; Silva, 2007: 17).

A regulação não se esgota no poder que o Estado tem de criar regras e fazê-las aplicar. Sem prejuízo dessa dimensão normativa, a regulação dos *media* tem que ser abrangente, inclusiva, e dirigir-se à totalidade do «ecossistema mediático» (Hitchens, 2011: 221, 223). Além de sistémica (Moreira e Maçãs, 2003: 15), a regulação é também dialética, já que reguladores e regulados são simultaneamente autónomos e dependentes uns dos outros (Black, 2008: 140). A especificidade e multidimensionalidade da regulação dos *media* (Silva, 2007: 21) implica uma ponderação dos diversos direitos em causa (Fidalgo, 2009: 339). Neste sentido, e reconhecendo que a hetero-regulação não é um sistema completo, concluímos pela necessidade de coexistirem iniciativas de auto e co-regulação pois estas «permitem “desregular” sem deixar de regular» (Lopes, 2007: 23-24).

Por fim, e porque estamos inseridos numa «complexa ecologia de estruturas interdependentes» (Raboy e Padovani, 2010: 153), não podemos ignorar o impacto da globalização e das práticas globais de governação na estrutura da regulação nacional dos *media* (Puppis et al., 2009: 109-110).

Bibliografia

Albuquerque, Afonso de (2012), «On Models and Margins. Comparative Media Models Viewed from a Brazilian Perspective», Hallin, Daniel C. e Mancini, Paolo (ed.), *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 72-95.

Aznar, Hugo (2005), *Comunicação responsável. A auto-regulação dos media* [1999, 2005], trad., Porto: Porto Editora.

Bardoel, Jo e D'Haenens, Leen (2004), «Media Meet the Citizen – Beyond Market Mechanisms and Government Regulations», *European Journal of Communication*, vol. 19(2), pp. 165-194.

Bardoel, Jo e D'Haenens, Leen (2008a), «Public Service Broadcasting in Converging Media Modalities: Practices and Reflections from the Netherlands», *Convergence*, vol. 14 (3): 351-360.

Bardoel, Jo e D'Haenens, Leen (2008b), «Reinventing public services broadcasting in Europe: prospects, promises and problems», *Media Culture Society*, vol. 30(3), pp. 337-355.

Bardoel, Jo e Lowe, Gregory (2008), «From Public Service Broadcasting to Public Service Media. The core challenge», in Lowe, Gregory Ferrel e Bardoel, Jo (ed.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*, Gotemburgo: Nordicom, pp. 9-24.

Black, Julia (2002), «Critical Reflections on Regulation», *Australian Journal of Legal Philosophy*, Vol. 27, pp.1-35

Black, Julia (2007), «The Decentred Regulatory State?», Vass, P. (Ed.), *CRI Regulatory Review 2006/2007*, Bath: Centre for the study of Regulated Industries, pp. 249-291.

Black, Julia (2008), «Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes», *Regulation & Governance*, Vol. 2, pp. 137-164.

Blumler, Jay G (1992), «Public Service Broadcasting before the Commercial Deluge», Blumler, Jay G (ed.), *Television and the public interest. Vulnerable values in West European Broadcasting*, London: Sage Publications

Blumler, Jay G (1993), *Meshing Money with Mission: Purity versus Pragmatism in Public Broadcasting*, European Journal of Communication, Vol.8 (1993), London: SAGE, p. 403-424

Bourdieu, Pierre (1997), *Sobre a Televisão*, Oeiras: Celta Editora.

Busquet, Jordi (2010), «Daniel C. Hallin y Paolo Mancini. Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política» , *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 129, pp. 165-172, disponível em http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_129_071262609522690.pdf acedido a 7 de Abril de 2012

Cádima, Francisco Rui (2010), «La legitimación de los medios publicos en la era digital», *TELOS - Cuadernos de Comunicación y Innovación*, 83: pp. 13 - 22, disponível em <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2010051112120001&idioma=es> acedido a 12 de Junho de 2012.

Cádima, Francisco Rui (2011), «Reflexão sobre a televisão pública europeia no contexto de transição para o digital», Freire Filho, J. e Borges, G. (Org.), *Estudos de Televisão. Diálogos Brasil-Portugal*, Porto Alegre: Editora Meridional, pp. 183-204.

Cardoso, Luís Landerset (2009), «Competitividade nos media e impactos na regulação sectorial», Gustavo et al. (Coord.), *Media, Redes e Comunicação. Futuro presentes*, Lisboa: Quimera, pp.155-184.

Carvalho, Alberto Arons de (2002), *Valerá a pena desmenti-los?*, Coimbra: Edições MinervaCoimbra.

Carvalho, Alberto Arons de (2009), *A RTP e o Serviço Público de Televisão*, Coimbra: Edições Almedina.

Carvalho, Alberto Arons de (2010), «As especificidades da Regulação Portuguesa da Comunicação Social», *Trajectos – Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, 17, Lisboa: Fim de Século – Edições, Sociedade Unipessoal, Lda., 67-74.

Carvalho, Alberto Arons de, Faustino, Paulo e Martins, Maximiano (coord.) (2010), *Estudo de impacto dos incentivos directos concedidos pelo Estado aos órgãos de*

comunicação social regional e local, Dezembro 2010, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e Media XXI (policopiado).

Carvalho, Alberto Arons de, Cardoso, António Monteiro, Figueiredo, João Pedro (2012), *Direito da Comunicação Social*, Alfragide: Texto Editores, Lda.

Collins, Richard (2010), «From Public Service Broadcasting to Public Service Communication», Lowe, Gregory Ferrel (Ed.), *The Public in Public Service Media*, Gotemburgo: Nordicom, pp. 53-66.

Confraria, João (2007), «O Estado regulador e a liberalização», Boavida, Nuno, Naumann, Reinhard (Eds.), *The State and the Economy. The European Social and Economic Model in the 21st Century*, Lisboa: Fundação Friedrich Ebert.

Confraria, João (2011), *Regulação e Concorrência. Desafios do século XXI*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

Coppens, Tomas e Saeys, Frieda (2006), «Enforcing performance: new approaches to govern public service broadcasting», *Media Culture Society*, vol. 28 (2), pp. 261-284.

Cuilenburg, Jan van e Slaa, Paul (1993), «From Media Policy towards a national Communications Policy: Broadening the Scope», *European Journal of Communication*, vol. 8(1993), pp.149-176.

Debrett, Mary (2009), «Riding the wave: public service television in the multi-platform era», *Media Culture Society*, Vol. 31, pp. 807-827.

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (2011), *Publicidade do Estado. Publicidade da administração directa e indirecta, de entidades das regiões autónomas, de entidades de direito privado criadas pelo Estado para prossecução de atribuições públicas e do sector empresarial do Estado*, Lisboa: Entidade Reguladora para a Comunicação Social, disponível em <http://www.erc.pt/download/YToyOntzOjg6ImZpY2hlaXJvIjtzOjM5OiJtZWRpYS9kZWNPc29lcy9vYmplY3RvX29mZmxpbmUvMTUyOS5wZGYiO3M6NjoidGl0dWxvIjtzOjIwOiJkZWxpYmVvYWNhby0xcHVIMjAxMSI7fQ==/deliberacao-1pub2011>, acedido a 20 de Novembro de 2011.

Faustino, Paulo (2002), «Lógicas e necessidades de apoios às empresas jornalísticas», in revista *Meios*, Maio, Lisboa: AIND.

Faustino, Paulo (2006), “Support for Regional Media. The Portuguese Experience”, Alonso, Isabel Fernández, Moragas, Miquel de, Blasco Gil, José Joaquín, e Almiron, Núria (Eds.), *Press Subsidies in Europe*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 137-149.

Fidalgo, Joaquim (2003), «De que é que se fala quando se fala em serviço público de televisão?», in Pinto, Manuel (Coord.), *Televisão e cidadania. Contributos para o debate sobre o serviço público*, Braga: Núcleo de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, pp. 13-30.

Fidalgo, Joaquim (2009), *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Figueiras, Rita (2005), *Os Comentadores e os Media. Os autores das colunas de opinião*, Lisboa: Livros Horizonte.

Figueiras, Rita (2008), *O comentário político e a política do comentário*, Lisboa: PAULUS Editora.

Filipe, António (2010), «Regulação e Poder Político. Um Processo de captura», *Trajectos – Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, 17, Lisboa: Fim de Século – Edições, 75-82.

Hallin, Daniel (2002), «Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective», *Media, Culture & Society*, vol. 24 (2), pp. 175-195.

Hallin, Daniel C., e Mancini, Paolo (2004), «Americanization, Globalization, and Secularization. Understanding the Convergence of Media Systems and Political Communication», Esser, Frank e Pfetsch, Barbara (ed.), *Comparing Political Communication. Theories, Cases, and Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 25-41

Hallin, Daniel C. (2005), «Field Theory, Differentiation Theory, and Comparative Media Research», Benson, Rodney e Neveu, Erik (ed.), *Bourdieu and the Journalistic Field*, Cambridge: Polity Press, pp. 224-243

Hallin, Daniel C. e Mancini, Paolo (2010a), *Sistemas de Media: Estudo Comparativo. Três Modelos de Comunicação e Política*, [2004], trad., Lisboa: Livros Horizonte.

Hallin, Daniel C. e Mancini, Paolo (2010b), «Comparing Media Systems: A Response to Critics», *Media&Jornalismo*, n.º17, vol. 9 (2), Lisboa: Centro de Investigação Media e Jornalismo, pp. 53-65.

Hallin, Daniel C. e Mancini, Paolo (2012), *Comparing Media Systems Beyond the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hardy, Jonathan (2012), «Comparing Media Systems», Esser, Frank e Hanitzsch, Thomas (ed.), *The Handbook of Comparative Communication Research*, New York: Routledge, pp. 185-206.

Humphreys, Peter J. (1996), *Mass media and media policy in Western Europe*, Manchester: Manchester University Press.

Humphreys, Peter J. (2006), «Press Subsidies in the Context of the Information Society. Historical Perspective, Modalities, Concept and Justification», Alonso, Isabel Fernández, Moragas, Miquel de, Blasco Gil, José Joaquín, e Núria Almirón (Eds.), *Press Subsidies in Europe*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 38-55.

Humphreys, Peter J. (2008), «Subvenciones a la prensa en Europa. Una visión histórica», *Telos*, 75, disponível em <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/teelos/articulocuaderno.asp?idarticulo=5&rev=75.htm> acedido a 2 de Julho de 2012

Iosifidis, Petros (2007), *Public Television in the Digital Era*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Iosifidis, Petros (2010), «Pluralism and funding of Public Service Broadcasting across Europe», Iosifidis, Petros (Ed.), *Reinventing public service communication. European broadcasters and beyond*, Hampshire e Nova Iorque: Palgrave, pp.23-34.

Jakubowicz, Karol (2003) "Bringing Public Service Broadcasting to Account", in Lowe, G. F. e Hujanen, T. (eds), *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. Göteborg: Nordicom, pp. 147-65.

Jakubowicz, Karol (2008), «Public Service Broadcasting in the 21st. Century. What chance for a new beginning ?», in Lowe, Gregory Ferrel e Bardoel, Jo (Eds.), *From Public Service Broadcasting to Public Service Media*. Göteborg: Nordicom, pp. 29-49.

Jakubowicz, Karol (2010), «PSB 3.0: reinventing European PSB», Iosifidis, Petros (Ed.), *Reinventing public service communication. European broadcasters and beyond*, Hampshire e Nova Iorque: Palgrave, pp. 9-18.

Lopes, J. A. Azeredo (2007), «Apresentação», ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, *Relatório de Regulação 2006*, Lisboa: ERC.

Lowe, Gregory Ferrel (2010), «Beyond Altruism. Why Public Participation in Public Service Media Matters», Lowe, Gregory Ferrel (Ed.), *The Public in Public Service Media*, Göteborg: Nordicom, pp. 9-35.

McQuail, Denis (2003a), *Media Accountability and Freedom of Publication*, Oxford: OXFORD University Press

McQuail, Denis (2003b), *Teoria da Comunicação de Massas*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

McQuail, Denis (2003c), «Public Service Broadcasting: Both Free and Accountable», *Javnost - The Public*, Vol. 10 (3), pp. 13-23, Ljubljana: European Institute for Communication and Culture (EURICOM), disponível em <http://javnost-thepublic.org/article/pdf/2003/3/2/>, acedido a 5 de Junho de 2012.

McQuail, Denis (2011), «Publication in a free society: the problem of accountability» [2005], Pinto, Manuel e Sousa, Helena (ed.), *Communication and citizenship. Rethinking crisis and change*, Coimbra: Grácio Editor, pp. 129-150.

Miranda, J. e Medeiros, R. (2005), *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora.

Moe, Hallvard & Syvertsen, T. (2009), «Researching Public Service Broadcasting», in Wahl-Jorgensen, K. & Hanitzsch, T. (Eds.), *The Handbook of Journalism Studies*, Nova Iorque e Londres: Routledge, pp. 398-409.

Moe, Hallvard (2010), «Defining public service beyond broadcasting: the legitimacy of different approaches», *International Journal of Cultural Policy*, First published on: 04 September 2010 (iFirst), pp.1-17.

Moreira, Vital (1997), *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra: Coimbra Editora.

Moreira, Vital e Maças, Fernanda (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes. Estudo e Projecto de Lei-Quadro*, Coimbra: Coimbra Editora.

Murdock, Graham (2005), «Building the Digital Commons. Public Broadcasting in the Age of the Internet», Lowe, Gregory Ferrel e Jauert, Per (Eds.), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*, Göteborg: Nordicom, pp. 213-229.

Nissen, Christian S. (2006), *Public service media in the information society*, Strasbourg: Council of Europe

Norris, Pippa (2009), «Comparative Political Communications: Common Frameworks or Babelian Confusion?», *Government and Opposition*, vol. 44 (3), pp. 321-340.

Oliveira, José Manuel Paquete de (2010), «Os Provedores como Instância de Auto-Regulação», *Trajectos – Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, 17, Lisboa: Fim de Século – Edições, Sociedade Unipessoal, Lda., pp. 111-119.

Picard, Robert G. (2006), «Issues and Challenges in the Provision of Press Subsidies», Alonso, Isabel Fernández, Moragas, Miquel de, Blasco Gil, José Joaquín, e Núria Almiron (Eds.), *Press Subsidies in Europe*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 211-220.

Picard, Robert G. e Russi, Loris (2012), «Comparing Media markets», Esser, Frank e Hanitzsch, Thomas (ed.), *The Handbook of Comparative Communication Research*, New York: Routledge, pp. 234-248.

Pinto, Manuel (2003), «Pensar e projectar o serviço público com a participação do público», in Pinto, Manuel (Coord.), *Televisão e cidadania. Contributos para o debate sobre o serviço público*, Braga: Núcleo de Estudos de Comunicação e Sociedade, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, pp. 33-53.

Plaisance, Patrick Lee (2000), «The concept of Media Accountability Reconsidered», *Journal of Mass Media Ethics*, vol. 15(4), pp. 257-268.

Puppis, Manuel (2008), «National Media Regulation in the Era of Free Trade – The Role of Global Media Governance», *European Journal of Communication*, vol. 23(4), pp. 405-424.

Puppis, Manuel et al. (2009), «The European and Global Dimension: Taking Small Media Systems Research to the Next Level», *International Communications Gazette*, vol.71 (1-2), pp. 105-112.

Puppis, Manuel (2010), «Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation», *Communication, Culture & Critique*, vol. 3, pp. 134-149.

Raboy, Marc (1995), «Introduction», Raboy, marc (ed.), *Public Broadcasting for the 21st. Century*, Luton: University of Luton Press

Raboy, Marc e Padovani, Claudia (2010), «Mapping Global Media Policy: Concepts, Frameworks, Methods», *Communication, Culture & Critique*, vol. 3, pp. 150-169.

Rebelo, José (2003), *A Comunicação: Temas e Argumentos*, Coimbra: Edições MinervaCoimbra.

Sánchez-Taberner, A. (2006), “The European Press at the Beginning of the 21st Century. Defining characteristics and future trends”, Alonso, Isabel Fernández, Moragas, Miquel de, Blasco Gil, José Joaquín, e Núria Almiron (Eds.), *Press Subsidies in Europe*, Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 18-37.

Santos, Rogério (2006), *A Fonte não quis revelar. Um estudo sobre a produção das notícias*, Porto: Campo das Letras.

Santos, Rogério (2010), *Do jornalismo aos media: estudos sobre a realidade portuguesa*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

Serrano, Estrela (2006), *Para compreender o jornalismo. O Diário de Notícias visto pela Provedora dos leitores (2001-2004)*, Coimbra: MinervaCoimbra.

Serrano, Estrela (2010a), *A especificidade do serviço público de televisão num contexto de fragmentação dos públicos e de multiplicação de plataformas*, *Jornalismo & Jornalistas*, n.º 43, Lisboa: Clube de Jornalistas, pp. 5-17.

Serrano, Estrela (2010b), «Uma Missão (Quase) Impossível», *Trajectos – Revista de Comunicação, Cultura e Educação*, 17, Lisboa: Fim de Século – Edições, Sociedade Unipessoal, Lda., pp. 93-101.

Silva, Augusto Santos (2007), «A hetero-regulação dos meios de comunicação social», *Comunicação e Sociedade*, vol. 11, pp.15-27.

Svendsen, Erik Nordahl (2011), «From Sovereignty to Liberalisation. Media Policy in Small European Countries», in Lowe, G.F. & Nissen, C.S. (Eds.), *Small Among Giants. Television Broadcasting in Smaller Countries*, Göteborg: Nordicom, pp.131-162.

Torres, Eduardo Cintra (2011), *A Televisão e o Serviço Público*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Trappel, Josef (2010), «The Public's Choice. How Deregulation, Commercialisation and Media Concentration Could Strengthen Public Service Media», Lowe, Gregory Ferrel (Ed.), *The Public in Public Service Media*, Göteborg: Nordicom, pp. 39-51.

Trappel, Josef (2011), «Structure and Dynamics. The Television Broadcasting Industry in Smaller Countries», Lowe, G.F. & Nissen, C.S. (Eds.), *Small Among Giants. Television Broadcasting in Smaller Countries*, Göteborg: Nordicom, pp.111-129.

Traquina, Nelson (1997), *Big Show Media: viagem pelo mundo do audiovisual português*, Lisboa: Editorial Notícias.

Traquina, Nelson (2010), «Nota à Edição Portuguesa», Hallin, Daniel C. e Mancini, Paolo, *Sistemas de Media: Estudo Comparativo. Três Modelos de Comunicação e Política*, trad., Lisboa: Livros Horizonte, pp. 9-10.