

ESPECIFICIDADE E INTERESSE PÚBLICO DOS CONTEÚDOS DO SERVIÇO PÚBLICO DE TELEVISÃO NO CONTEXTO DA MIGRAÇÃO PARA O DIGITAL

Francisco Rui Cádima
frcadima@fcsh.unl.pt
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (Universidade Nova de Lisboa)
Professor Associado com Agregação

Resumo

Nesta reflexão aponta-se para diferentes saídas para a crise sistémica do modelo público/privado no audiovisual, que tem implicações significativas nos sistemas de media. Consideramos que a necessária inflexão do modelo é cada vez mais evidente e está agora também mais exposta neste contexto de crise económica e financeira europeia e mundial, pelo que o reforço da estratégia de legitimação dos media públicos, nesta fase inicial de migração para o digital, passa, na nossa perspectiva, por uma inequívoca distinção do modelo e dos conteúdos dos media públicos face à oferta dos operadores comerciais - seja no sistema de radiodifusão televisiva, cada vez mais em crise, seja, sobretudo, nos novos ambientes Web.

Palavras-chave: Internet, Novos Media, Public Service Media, Regulação, Serviço Público de Televisão

Abstract

In this reflection we point to different solutions to the systemic crisis of the public/private model in audiovisual media, which has significant implications in the media system. We consider that the necessary shift of the model is increasingly growing and is also more exposed now in the context of the economic and financial crisis, so the strategy of strengthening the legitimacy of public media, at this early stage of migration to digital, in our view, must show a clear distinction between public media content and the offer of private channels - whether in television broadcasting system, increasingly in crisis or, more importantly, in the new Web environments.

Keywords: Internet, New Media, Public Service Media, Regulation, Public Broadcasting Service

Desde a revisão da Comunicação da Comissão Europeia sobre a aplicação das regras de serviço público de radiodifusão em matéria de auxílios estatais que se estabeleceu o princípio de que não deve ser considerado como um novo serviço a difusão simultânea de um conteúdo já disponível numa plataforma de difusão (televisão ou rádio) em novas plataformas (Internet, móveis). Por outro lado, as ofertas pagas podem excepcionalmente ser consideradas como parte da missão de serviço público, desde que sejam claramente distintas das ofertas comerciais. No entanto, a oferta de conteúdos

premium segundo o princípio de pagamento por sessão não é considerada no contexto da missão de serviço público.

É, portanto, fundamental, tanto no sistema de televisão tradicional como nos novos *media*, sobretudo no contexto da migração das TV's públicas para o digital, saber exactamente onde se situa o interesse geral (*public value*) dos conteúdos de serviço público. A exigência de uma avaliação sobre o interesse geral de um serviço, permite verificar se um novo serviço faz ou não parte integrante da missão de serviço público. Partindo dos exemplos britânico e alemão, procuraremos apresentar as soluções actualmente em aplicação nessa área, com base no *Public-Value-Test* (BBC) e no *Three-Step-Test* (ARD/ZDF), que estão já a inspirar outros sistemas de televisão pública na Europa, como sucede no caso português, por exemplo.

Sobre o tema do digital, uma questão fundamental sobre o STP e serviços *online* foi colocada por Meike Ridinger no seu estudo «La mission de service public et les nouveaux médias» (Ridinger, 2009:3): «As actividades online dos media de serviço público que vão para além do âmbito do simulcast, provocam um debate com os operadores dos meios de comunicação privados sobre as possibilidades e limites jurídicos da oferta pública nos novos media. Os radiodifusores privados temem uma distorção da concorrência na medida em que conteúdos podendo também ser fornecidos pelos operadores privados são financiados pela taxa. Os jornais, em particular, protestam contra a concorrência de textos "similares" aos da imprensa (...)».

De acordo com a Comissão Europeia, os serviços que não são «programas» – como os serviços de informação *online* – podem fazer parte da missão do SPT quando servem as necessidades democráticas, sociais e culturais da sociedade. Neste sentido, o instrumento de controlo da BBC - o *Public-Value-Test* (avaliação do interesse público) que serve justamente para estabelecer o valor dos programas da BBC («Que interesse tem o programa para a comunidade?») - parece muito relevante. Também a resolução da BBC Trust para permitir que os meios de comunicação regionais invistam na Internet, tendo a certeza de que a BBC não vai intervir neste mercado é uma importante referência para a definição dos futuros desenvolvimentos nesta área.

Na verdade, a tendência geral em diferentes casos (francês, irlandês, belga, inglês), parece ir em boa direcção. A Alemanha resolve o problema de forma muito clara, ao propor que a missão de serviço público seja limitada à oferta editorial que reflecta o valor acrescentado do SPT, sobretudo em torno das dimensões da informação, da educação, da cultura, das artes, da ciência, do pensamento, dos filmes, da música, etc. Também é importante preservar o acesso à sociedade da informação a todas as classes, assegurar que as minorias têm acesso adequado aos serviços em linha e disponibilizar de, uma maneira geral, a nova oferta digital ao serviço dos cidadãos.

Desde a revisão da Comunicação¹ que, tal como é referido por Ridinger (2009:10) «não deve ser considerado como um novo serviço, a difusão simultânea de um conteúdo já disponível numa plataforma de difusão (televisão ou rádio) em novas plataformas (Internet, móveis). Por outro lado, as ofertas pagas podem excepcionalmente ser consideradas como parte da missão de serviço público, desde que sejam claramente distintas das ofertas comerciais. No entanto, a oferta de conteúdos *premium* segundo o princípio de pagamento por sessão não é considerada no contexto da missão de serviço público».

¹ Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras de serviço público de radiodifusão em matéria de auxílios estatais (2001 / C 320/04).

Há também que ver que o financiamento do SPT está a ser objecto, na prática, de receitas múltiplas, desajustadas ao quadro normativo da Comissão, havendo por vezes sobreposição de fundos públicos, mais publicidade, mais taxas, mais assinatura, etc.

É, portanto, fundamental, tanto no sistema de televisão tradicional como nos novos *media*, saber exactamente onde se situa o interesse geral (*public value*) dos conteúdos de serviço público.

O que está em conformidade com a revisão da Comunicação da Comissão². É evidente que a exigência de uma avaliação sobre o interesse geral de um serviço, permite verificar se um novo serviço faz ou não parte integrante da missão de serviço público e se provoca ou não uma distorção da concorrência.

No entanto, devemos considerar este tema para além dos serviços, focando agora a questão em matéria de qualidade e diversidade de programas. Por exemplo, em Portugal, o relatório do regulador referente ao ano de 2008, considerou que o serviço público português não se distinguiu, como seria desejável, das práticas dos operadores privados.

A questão da qualidade, por exemplo, é uma questão fundamental, tal como reconhecido claramente por Ridinger (2009:9): «*Em primeiro lugar, devemos considerar o respeito pelos padrões de qualidade, porque as exigências de qualidade a nível nacional constituem a marca distintiva dos serviços de interesse económico geral no sector da radiodifusão (...)*». A questão relevante aqui é que o TPICE «*considera que não há razão para manter uma forma de financiamento público quando as emissoras públicas não respeitam as normas especiais e operam no mercado como qualquer prestador de serviços, como se fossem organismos de radiodifusão comercial*».

É ainda muito importante projectar a missão de SPT ao encontro da cidadania. A missão de serviço público é justificada e legítima, precisamente porque difere da dos operadores comerciais, tendo por objectivo último servir o interesse público, e, diria, servir os cidadãos de forma universal, e não os consumidores, que têm um mercado europeu de milhares de canais privados (para além dos SPT). Mas, naturalmente, só nessas circunstâncias o serviço público é legítimo. O SPT perde toda a legitimidade quando tem como opção estratégica prioritária colocar os seus canais generalistas de maior audiência com estratégias de programação que não são mais do que os habituais mimetismos em relação aos operadores privados.

Acresce que, como disse Daniel Dayan, a audiência é o «duplo obscuro» dos públicos. A frase que é todo um programa. Retenha-se que, em primeiro lugar a audimetria é um sistema de mercado não compaginável com a contratualização da missão do serviço público de televisão.

Por outro lado, persiste um paradoxo sobre a definição da missão do serviço público. Isto é especialmente verdadeiro quando se aborda as actividades de serviço público e de «serviço não-público», de serviços de interesse económico geral (SIEG), de transparência financeira, as múltiplas formas de financiamento, a compensação excessiva e subvenções cruzadas de actividades comerciais .

Se, historicamente, a legitimidade do serviço público tem sido posta em causa, nos novos contextos, do nosso ponto de vista, num mercado hipersegmentado

² Comunicação da Comissão, op. cit.

e de múltiplas plataformas, como é já o actual, onde a Internet, aliás, ganha cada vez mais espaço ao próprio *broadcast*, é cada vez mais difícil justificar a existência de operadores públicos em regime de concorrência, ou tirando vantagem de actividades comerciais, deixando a verdadeira missão do audiovisual público como uma espécie de actividade subsidiária.

O actual contexto é radicalmente diferente do período de monopólio ou de oligopólio, pelo que o sistema público deve evoluir sim, mas no sentido da sua objectivação a da densificação qualitativa dos seus conteúdos e não, obviamente, na tendência inversa.

Daí que se torne agora mais discutível, à luz do citado texto da Comissão, a presença de serviço público em plataformas de *Pay-TV*, como vimos ser uma questão pertinente em relação ao caso português (RTPN). E isto, claramente, de diferentes perspectivas: na perspectiva da universalidade, do ponto de vista da igualdade, em termos de coesão nacional e no quadro do financiamento. A Comissão afirma que: «*Se, tradicionalmente, os serviços públicos são de radiodifusão livre (free-to-air), a Comissão considera que a presença de um elemento de remuneração directa destes serviços (ainda que tenham um impacto no acesso dos telespectadores) não significa necessariamente que não relevem claramente da missão de serviço público*»³ (...) mas deverão ser levados em linha de conta aspectos como, por exemplo, «*a existência de ofertas semelhantes ou substituíveis, a concorrência a nível editorial, a estrutura de mercado, a posição no mercado do organismo de radiodifusão de serviço público, o nível da concorrência e a potencial exclusão de iniciativas privadas.*»⁴

As competências dos serviços públicos neste novo contexto ainda são muito vagas. Por vezes, parece inclusive que a definição do SPT não excede o conceito de serviço de interesse económico geral (SIEG). Mas a sua missão está bem mais além. Se as empresas responsáveis pela operação de serviços de interesse económico geral estão submetidas às regras da concorrência, a missão do serviço público tem uma especificação mais complexa e cadernos de encargos irredutíveis aos «SIEG».

O caso alemão (o *Three-Step-Test*)

O caso alemão em contexto digital apresenta algumas interessantes especificidades. Há, desde logo, uma garantia constitucional, não só da existência, mas também do desenvolvimento digital do SPT, uma vez que a radiodifusão pública, nesta perspectiva, tem de desempenhar um papel significativo na continuidade da ordem «dual» (público/privado) e também porque as mudanças do sistema de *media* podem levar à obrigação constitucional de o legislador permitir ao SPT a oferta de novos formatos de programas para satisfazer determinadas necessidades de interesse geral.

³ «Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, adoptée par la Commission le 2 juillet 2009», parágrafo 83.

⁴ Op. cit., parágrafo 88.

Existem órgãos de supervisão internos (“*Conselhos internos*” - *Rundfunkrat*), constituídos por representantes dos grupos relevantes da sociedade, que nomeiam ou destituem o director do SPT, e verificam também se os conteúdos estão de acordo com os atributos legais.

A chamada «diversificação estrutural» dentro do sistema dual de radiodifusão alemã ajuda a compreender correctamente a relação entre os dois pilares do sistema: A estrutura do sistema de radiodifusão é baseada no pressuposto de que as fraquezas de um pilar são compensados pelo outro e vice-versa, o que, de certa maneira, pretende dizer que o serviço público não pode estar apenas limitado a fornecer os conteúdos que o mercado, em princípio, não pode produzir.

É ainda de salientar que embora a CE argumentasse que a actividade em linha não tem ligações estreitas com os programas de televisão, considerou o *online* enquadrado pelo art. 86 (2) do Tratado CE, deixando ampla margem ao Estados Membros para definir as atribuições de serviço público com relação ao conteúdo *online*.

As empresas de serviço público são obrigadas a realizar um *Three-Step-Test*, especificamente para todos os novos serviços digitais. As empresas devem verificar nomeadamente:

- se esses novos serviços contribuem de forma clara para a dimensão qualitativa da concorrência editorial;
- a quantidade e a qualidade dos serviços existentes de acesso livre e os impactos relevantes do serviço planeado;
- em que medida o serviço previsto (que pode incluir entretenimento) promoverá a opinião livre e aberta e o processo decisório do público, tendo em conta serviços já existentes.

Na sequência da queixa à Comissão Europeia da VPRT, em 2003, acusando o SPT alemão de distorcer a concorrência (financiamento que excedia o necessário à missão e distorcia concorrência no online), CE e Alemanha acordaram numa metodologia própria, baseada no «*Beihilfekompromiss*» de 2007 e mais recentemente numa emenda ao Tratado Interestadual da Radiodifusão de 2009:

- Por um lado, a Comissão exigia à Alemanha uma definição mais precisa das atribuições de serviço público, em particular no que diz respeito aos chamados novos serviços, tais como serviços baseados no Protocolo Internet e serviços especiais para o móvel como o DVB-H;

- Por outro, passava a aplicar-se na Alemanha o *Three-Step-Test*, que estipula que novos serviços de Internet ou alterações aos actuais serviços, devem ser analisados à luz do novo procedimento, para verificar se o serviço em questão obedece aos requisitos de um serviço público e se contribui qualitativamente para a concorrência editorial no respectivo mercado.

Na Alemanha, o *Three Step Test* é aplicado por um Conselho interno⁵ do operador muito embora a Comissão Europeia proponha que nestes casos que a avaliação seja feita por uma entidade externa e efectivamente independente da gestão do operador de serviço público.

O âmbito de aplicação do *Three Step Test* é restrito ao «telemedia» (serviços *online* que não são nem televisão, nem telecomunicações), sendo que para programas de TV digital terá de haver alteração da lei.

Por outro lado, existe também uma «lista negativa» que exclui serviços da missão de SPT como *online dating*, e há ainda a exclusão dos serviços similares à oferta de imprensa, embora esta seja matéria ainda em disputa legal.

Talvez que a maior vantagem do *Three Step Test*, para já, tenha sido o debate intenso que gerou em torno da qualidade do conteúdo oferecido pelo serviço público.

Outro aspecto importante é que o SPT passa a ter que justificar as suas decisões em matéria de *new media*. Deve esclarecer cabalmente se a oferta de conteúdos *online* é necessária para cumprir a sua missão de serviço público e se os novos conteúdos em linha contribuem para o interesse geral (*public value*). Isto é - e trata-se de um aspecto muito significativo, que basicamente vem introduzir uma nova ordem de legitimação no financiamento dos conteúdos dos *media* públicos - a missão do operador, em termos de conteúdos, transforma-se de certo modo no próprio processo de justificação.

Naturalmente que, também aqui, em matéria de conteúdo *online*, as compensações concedidas aos SPT não podem exceder o necessário e suficiente para o cumprimento dessas mesmas atribuições de serviço público.

Importa também reconhecer, num primeiro nível, que o espírito geral do *Three Step Test* se funda claramente no princípio da cidadania e do interesse público para a sociedade e não na lógica da medição de consumo de *media*, *new media* ou outra afim.

Num segundo nível, exige-se um conhecimento aprofundado dos impactos no mercado dos novos serviços de «telemedia», sendo que os critérios de qualidade são aqui fundamentais para uma justificação susceptível de verificação do valor especial de serviço público das actividades do SPT.

⁵ Rundfunkrat – Conselho Interno, representativo dos grupos sociais relevantes, predominantemente escolhido pelo poder político e por órgãos administrativos, o que os mantém “sob influência”.

No terceiro nível, o conselho (*Rundfunkrat* – Conselho Interno) deve zelar pela transparência financeira do processo e ponderar se os novos serviços valem a seu custo do ponto de vista do interesse geral. Refira-se que, por exemplo, em Agosto de 2009 dois canais Web propostos pelo WDR foram rejeitados pelo Conselho.

Este ciclo de avaliação atinge em boa parte o cerne da cultura de serviço público, uma vez que o operador passa a ter que definir de forma muito rigorosa o seu papel específico, no âmbito da sua missão e num contexto de grandes mudanças estruturais relativas às necessidades do público, bem como no âmbito da sua contribuição essencial para o reforço de uma opinião pública aberta e livre.

Terminaria a análise deste *Three Step Test* com uma constatação: se se aplicasse ao modelo analógico este rigoroso modelo analítico construído basicamente para o digital, quantos canais de serviço público resistiriam, quantos não teriam que rever os seus tiques miméticos relativamente aos seus concorrentes, os operadores comerciais, não esquecendo que é nestes, citando Wolfgang Shultz, que os governos têm mais dificuldade em exercer a sua influência...

Do nosso ponto de vista, no sentido de reaproximar os novos testes do contexto digital às práticas perversas que ainda alimentam o SPT analógico, a Comissão Europeia deveria intervir de forma mais inequívoca sobre os seguintes temas: na definição mais aprofundada e objectivada da missão de serviço público no novo contexto de migração para o digital; na produção e distribuição de conteúdos de origem europeia, com especial relevância para os conteúdos culturais públicos e a evidência da identidade nacional dos Estados-membros em especial no audiovisual público; no acompanhamento da independência de operadores e reguladores; na adequação dos princípios estabelecidos para o SPT *online* versus SPT tradicional e, finalmente, numa reflexão inequívoca sobre os conceitos de audiência, de público, de cidadãos e de consumidores.

A presença do serviço público nas novas (e não tão novas) plataformas de distribuição deve ser repensada continuamente neste novo ciclo. Os conteúdos de SPT não podem senão destinar-se a satisfazer as necessidades democráticas, sociais e culturais da sociedade, sem nunca colocar em causa a sua legitimidade devido aos efeitos desproporcionais introduzidos no mercado e não necessários ao cumprimento da missão de serviço público.

É ainda evidente a necessidade de uma verdadeira reflexão sobre a redefinição da missão do serviço público no sentido de uma maior proximidade do projecto de construção europeia. É decisivo, do nosso ponto de vista, repensar a relação entre o SPT e a Ideia de Europa, em particular pensar de que maneira o SPT pode contribuir para o aprofundamento da consolidação do projecto europeu e para um retorno à herança cultural da grande casa europeia.

Da mesma forma, consideramos que são necessárias políticas para uma maior harmonização dos SPT nos Estados-Membros e uma nova estratégia de comunicação europeia em torno da ideia de mensagem e não «massagem» quotidiana através do tradicional *press-release*. O projecto da UE exige um

compromisso profundo entre o audiovisual europeu e a Europa dos cidadãos, exige aprofundar o desígnio, porventura através de um debate mais amplo e permanente sobre o assunto, realizada conjuntamente pelas instituições europeias (Comissão Europeia, CE, PE, EBU), os cidadãos em geral.

Não esqueçamos, finalmente, que a liberdade de radiodifusão não é um valor, em si, para proteger interesses particulares das empresas ou de pessoas, mas para garantir a liberdade de expressão, a liberdade editorial, numa sociedade aberta com uma opinião pública forte, participativa, e uma experiência democrática que se deseja cada vez mais deliberativa.

Referencias bibliográficas

BARZANTI, Roberto (2003). « Les défis de la transparence dans le secteur audiovisuel » (Janvier 2003). <http://www.obs.coe.int/about/oea/barzanti.pdf.fr>

BATZ, Jean-Claude (2005). L'Audiovisuel européen : un enjeu de civilisation. Paris: Séguier.

CÁDIMA, Francisco Rui (2007) A Crise do Audiovisual Europeu - 20 anos de políticas europeias em análise. Lisboa: Media XXI.

DAYAN, Daniel et ABRANTES, José Carlos (eds.) (2006), Televisão: das Audiências aos Públicos. Lisboa: Livros Horizonte.

ENLI, Gunn Sara (2008), «Redefining Public Service Broadcasting – Multi-platform participation », Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies, Vol. 14, No. 1, p. 105-120.

JAY, Antony (2008). How to save the BBC, London: Center for Policy Studies.

MOE, Hallvard (2008). « Public Service Media Online ? Regulating Public Broadcasters' Internet Services—A Comparative Analysis ». Television & New Media, Vol. 9, No. 3, p. 220-238.

NORD, Lars (2009). « What is Public Service on the Internet? Digital Challenges for Media Policy in Europe », Observatório (OBS*) Journal, 9, p. 24-39.

RIDINGER, Meike (2009). « La mission de service public et les nouveaux médias », IRIS plus, Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel, Edition 2009-6.

REGOURD, Serge (2008). Vers la fin de la télévision publique? Toulouse: Éditions de l'Atribut.

SHULZ, Wolfgang (2009). «The Legal Framework for Public Service Broadcasting after the German State Aid Case – Procruste's Bed or Hammock?», Journal of Media Law, Volume 1, Number 2, December 2009 , p. 219-241.