

Pensar a regulação dos *media* numa sociedade em mudança

Estrela Serrano*

Resumo

Pensar as políticas públicas e a regulação do sector dos *media* numa sociedade em mudança implica responder a algumas interrogações, entre as quais, saber quais foram os princípios que no passado orientaram essas políticas. Será que esses princípios ainda são válidos? Se não são, o que os invalida e o que os substitui?

Uma das razões principais da permanência de iniciativas de “endurecimento” da regulação dos *media* por parte do poder político reside no comportamento dos próprios *media*, nas derrapagens individuais e num certo laxismo do sistema mediático, que não parece preocupado com as suas derivas senão perante a ameaça de medidas legais. A defesa da desregulação ou de uma regulação “mínima” seria mais fácil e mais convincente se os profissionais e as empresas noticiosas assegurassem que respeitariam plenamente as regras deontológicas e profissionais.

Pensar as políticas públicas para o sector dos *media* implica reconhecer que eles são hoje um campo menos evidente do que, geralmente, se assume. As políticas públicas e os sistemas regulatórios constituem, aliás, um indicador do entendimento do poder político sobre os *media* e sobre o que se espera deles. Por exemplo, se os *media* são encarados como um meio através do qual falamos de nós e para nós, como cidadãos, como nação e como comunidade, as políticas públicas e os sistemas regulatórios devem reflectir esses valores e o Estado tem o dever de os apoiar.

Mas se são encarados como um negócio, isto é, uma mera actividade económica apenas com um valor simbólico marginal, então a regulação reflectirá essa visão. A tensão entre prioridades económicas e prioridades culturais reflecte-se na dualidade liberalização/protecçãoismo – regulação/desregulação.

Palavras-chave: Políticas da comunicação social, regulação, deontologia, *media*

* Membro do conselho regulador da ERC, ex-Provedora do Leitor do *Diário de Notícias* e Professora Coordenadora na Escola Superior de Comunicação Social (eserrano@sapo.pt).

1.

Pensar as políticas públicas e a regulação dos *media* numa sociedade em mudança implica responder a algumas interrogações, entre as quais, identificar os princípios que no passado orientaram essas políticas, saber se ainda são válidos e, se não são, o que os invalida e que outros princípios os substituem.

A regulação dos *media* pressupõe uma análise rigorosa de todo o processo produtivo da informação desde a sua criação ao seu processamento, distribuição e uso, que deve ser baseada em quadros teóricos sustentados e metodologias operacionais para o estudo quer dos conteúdos, quer da sua recepção. Só assim é possível o conhecimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, do impacto dos *media* na identidade, estrutura e mudanças na sociedade, dos seus limites e das suas potencialidades.

É a partir dessa base, e do legado histórico e legal, que podem ser construídas as políticas públicas e a regulação do sector dos *media* em sociedades em profunda mutação como são as sociedades democráticas dos nossos dias.

Pensar a regulação dos *media* implica, ainda, identificar o que está em causa na regulação, uma vez que, do ponto de vista teórico, a noção de regulação implica que algo está desregulado e precisa de controlo.

Por outro lado, há que ter em conta que os *media* não são apenas um conjunto de instituições – imprensa, rádio, televisão. São, também e sobretudo, um conjunto de práticas institucionalizadas que estruturam as formas de fazer política, a articulação da opinião pública, a natureza da participação e das escolhas individuais.

Historicamente, as formas de regulação são de três tipos: legal e política; social e cultural; económica e tecnológica.

A regulação legal e política, a que suscita maior discussão, confronta-se com a protecção da liberdade de expressão, sem a qual não existe esfera pública. Mas a liberdade de expressão reveste-se, em si mesma, de alguma ambiguidade e mesmo, quando inscrita nas constituições dos países, são-lhe reconhecidos limites. A protecção da liberdade de expressão necessita de regulação e, muitas vezes, de negociação entre a Verdade e o Direito. Como dizia Kant: “Discuti o que quiserdes mas obedeci.” Como cidadãos activos, temos o direito e a responsabilidade de participar na discussão de temas públicos. Como membros de um Estado de direito temos obrigação de respeitar as fronteiras que circunscrevem um determinado campo.

A discussão sobre a regulação dos *media* provoca quase sempre nos jornalistas um fechamento e a reivindicação, legítima, dos progressos feitos no domínio da auto-regulação, para além de provocar também a rejeição de julgamentos externos à “profissão”, fundados no alegado desconhecimento, por parte de terceiros, das condições de produção jornalística. Tal postura encontra a sua forma mais radical na denegação da competência jurídica externa à “classe” para regular as práticas jornalísticas. Esta oposição encontra frequentemente os seus melhores argumentos nos comportamentos intervencionistas e nem sempre coerentes da justiça, bem como numa certa ingenuidade na análise da realidade mediática. Ora, o afrontamento entre as várias instâncias

de regulação, longe de fazer avançar o debate, encerra-o em representações corporativas e individualistas. A experiência mostra que, quanto mais fraca é a auto-regulação, maior é a tentação de reforçar a regulação. Aliás, a auto-regulação nasce, quase sempre, do receio da regulação.

No que respeita ao jornalismo, as discussões em torno da auto-regulação surgem, quase sempre, inquinadas por asserções simplistas. A sua ineficácia, a fragilidade de que dá mostras e os seus evidentes limites são, geralmente, os aspectos mais criticados.

Os jornalistas sabem que as suas práticas profissionais devem processar-se dentro de certos parâmetros, dos quais a honestidade, a integridade e o serviço ao público são os mais emblemáticos. As regras deontológicas e os princípios éticos fundam a legitimidade social dos jornalistas, os seus direitos e a sua retórica profissional. Aliás, são estes os argumentos usados pelos jornalistas quando sentem que o Estado ou outras entidades estranhas à profissão pretendem controlá-los. Mas, ao mesmo tempo que se defendem das incursões de agentes externos que pretendem controlar as suas práticas, os jornalistas ciosos dos seus direitos e deveres não ignoram a necessidade de evitarem eles próprios derrapagens, resultantes, por exemplo, de imperativos económicos das empresas noticiosas, de constrangimentos de tempo que se lhes impõem cada vez mais e do desenvolvimento de novas formas de concorrência representadas, nomeadamente, pela Internet.

Contudo, quaisquer que sejam as condições do exercício da sua actividade, o jornalista não é apenas um assalariado mas um cidadão beneficiando plenamente da sua liberdade de expressão, dotado de alguma margem de autonomia profissional. A autoridade hierárquica à qual está submetido não é nunca total sobre o que ele escreve. Em contrapartida, a sua responsabilidade não pode nunca desaparecer totalmente por detrás do *media* para o qual trabalha. O espaço deixado à deontologia pode ser estreito e incerto, mas é nesse espaço que o jornalista afirma e desenvolve livremente as suas práticas. É esse o preço da democracia e da liberdade. A deontologia releva de uma aprendizagem permanente e do exercício escrupuloso de uma actividade mais difícil e ingrata do que parece quando se quer exercê-la com rigor.

Não há, evidentemente, um jornalismo ideal. O jornalismo aprende-se todos os dias e pressupõe o debate sistemático das suas práticas. Para além da necessidade de uma actualização constante, feita de estudo e reflexão, o jornalista tem como condição essencial da sua actividade o respeito pelo público, pelas suas escolhas e pela sua dignidade. O público não pode ser encarado como uma entidade fácil de enganar e de manipular. O público é a razão de ser do jornalismo e dos *media* e a vigilância que exerce sobre os *media* é garantia da sua qualidade. O provedor dos leitores, ouvintes ou telespectadores, o correio dos leitores e a crítica dos *media* podem ser meios para o exercício dessa vigilância se não constituírem, apenas, estratégias de auto-promoção das empresas noticiosas.

Sem respeito pelo público, sem questionamento das suas práticas e capacidade de autocrítica, sem independência face às fontes de informação e aos detentores de todos os poderes, incluindo o poder económico e dos investidores publicitários, os jornalistas

perdem legitimidade para invocar o direito à liberdade de imprensa. É que a liberdade de imprensa possui como corolário a liberdade de expressão dos cidadãos.

II.

Os *media* são um campo onde as questões suscitadas pela auto-regulação se fazem sentir com maior acuidade relativamente a outros campos, devido ao facto de neles se confrontarem direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e de imprensa e o direito à privacidade. Para que a auto-regulação dos *media* mereça credibilidade e confiança deve ser vista como não sendo susceptível de minar direitos fundamentais dos cidadãos.

Uma das razões principais do surgimento de iniciativas de “endurecimento” da regulação por parte do poder político reside no comportamento dos próprios *media*, sobretudo nas derrapagens individuais e num certo laxismo do sistema mediático, que não parece preocupado com as suas derivas senão perante a ameaça de medidas legais. A defesa de uma regulação “mínima” seria mais fácil e mais convincente se os profissionais e as empresas noticiosas se dotassem de mecanismos que assegurassem o pleno respeito das regras deontológicas e profissionais.

Mas as políticas públicas e os sistemas regulatórios dos *media* não se esgotam na regulação do jornalismo. Aliás, os *media* são hoje um campo menos evidente do que, geralmente, se assume. De facto, a literatura produzida no seio da UE e nos meios académicos para definição do campo dos *media* mostra uma grande variedade de abordagens. Os sistemas regulatórios dos diferentes países permitem verificar que não existe um entendimento comum sobre o que são os *media* e o que deve a sociedade esperar deles. Por exemplo, nos casos em que os *media* são encarados fundamentalmente como um meio através do qual falamos de nós e para nós, como cidadãos, como nação e como comunidade, os sistemas regulatórios reflectem esses valores e o Estado assume o dever de os apoiar. Quando a tónica principal é o negócio e os seus objectivos se centram na mera actividade económica, com apenas um valor simbólico marginal, a regulação reflecte, por sua vez, essa visão.

No que respeita, sobretudo, ao audiovisual, persiste uma ambiguidade entre privilegiar a sua vertente de indústria comercial ou a de produto cultural. No seio da União Europeia, o lado cultural tem maior ênfase no Parlamento Europeu do que na Comissão e, entre os países membros, também se encontram diferenças entre países que privilegiam o lado cultural e outros que privilegiam o lado económico.

A tensão entre as prioridades económicas e as prioridades culturais reflecte-se na dualidade liberalização/proteccionismo – regulação/desregulação. De facto, a identificação de um problema de tecnologias de informação como de natureza económica ou como de política de comunicação é importante, na medida em que, se for de âmbito económico, não se lhe aplicam princípios constitucionais de liberdade de expressão. Daí que a sobreavaliação das questões económicas e tecnológicas, para efeitos de regu-

lação, aumente o risco de os princípios desenvolvidos ao longo de décadas, sobre a protecção dos direitos fundamentais e da democracia, se perderem num ambiente dominado pelas comunicações electrónicas. Esta situação explica a dificuldade de definir, actualmente, o que devemos entender por políticas públicas para o sector dos *media* e qual o seu enquadramento legal.

A protecção constitucional da liberdade de expressão prende-se com a protecção da democracia, mas muita legislação sobre novas tecnologias e Internet possui outros objectivos, tornando difícil identificar nessa panóplia regulatória o lugar dos *media* no sentido constitucional de protecção de direitos fundamentais. A distinção entre comunicação como processo social e comunicação como tecnologia não surge como evidente em muita documentação produzida.

De facto, as novas tecnologias da informação alteram os parâmetros pelos quais foram concebidas as políticas públicas para o sector dos *media*. Por exemplo, no caso do jornalismo, os códigos deontológicos e o edifício jurídico estão construídos com base em géneros e categorias que hoje se encontram em muitos casos misturados, como sejam, factos, opiniões, ficção, publicidade, etc., embora o público continue a orientar-se segundo o paradigma da factualidade.

Para além disso, enquanto na era pré-digital as políticas para o sector dos *media* eram concebidas a pensar quase só nos profissionais dos *media*, actualmente os cidadãos que comunicam, ainda que numa base interpessoal, podem ver-se abrangidos pelo quadro regulamentar, em questões como direitos de autor, copyright, etc. Neste contexto, as políticas para o sector dos *media* necessitam de novas abordagens.

O papel constitucionalmente atribuído aos *media* nos países democráticos justifica que as políticas para o sector, entre as quais a regulação, não sejam absorvidas e dominadas pelos normativos sobre as tecnologias da informação e os seus conteúdos.

As preocupações sociais, políticas e culturais com a regulação derivam, em grande parte, dos receios de que a convergência tecnológica entre os *media* tradicionais, telecomunicações e sistemas computadorizados, e os realinhamentos industriais daí resultantes coloquem as actividades globais dos grandes conglomerados mediáticos fora do controlo dos governos nacionais, uma vez que os sistemas regulatórios existentes são demasiado fracos e arcaicos para controlarem desenvolvimentos como a Internet.

Novas questões emergem, pois, destas mudanças, tornando necessárias novas formas de regulação.