

A nova regulação dos media*

*Manuel José Lopes da Silva, Professor Catedrático Jub., UNL
Investigador do CECL, UNL, Presidente Honorário da ACMedia*

I. INTRODUÇÃO

Os complexos problemas suscitados pelos actuais sistemas baseados nas NTIC, que se caracterizam por ter uma expressão Global são analisados nos domínios económico, sociológico e político. Uma vez que o sistema de Regulação ainda vigente se revelou incapaz de assegurar o cumprimento pelos Media de regras que respeitem os interesses e os valores da Sociedade, há que procurar novos processos de responsabilização.

A Governança dos Media é o novo conceito surgido na área do Poder que estabelece um novo relacionamento entre a Sociedade e os Media que a devem servir.

II. PERSPECTIVA ECONÓMICA

1. A Globalização deve ser entendida como uma generalização do conceito de Mundialização da Economia que resultou do estabelecimento de redes mundiais de Comunicação e permitiu que os processos económicos e políticos adquirissem expressão global.

De facto o Capitalismo contemporâneo está inextricavelmente dependente das actuais redes da comunicação, tornando-se evidente a inter-dependência existente entre a Sociedade, a Economia e a Tecnologia actuais (Valério Brittos, 2001).

O surgimento das Indústrias baseadas nas NTIC levou à computorização de todas as actividades organizacionais (burocratização), bem como a um crescimento exponencial na produção e no fluxo de textos, imagens, dados em redes de comunicação que deram origem à Sociedade Rede (Castells, 1996 e Mac Quail 2004).

2. Tais processos informatizadores tiveram várias consequências importantes, sendo a mais relevante a do crescimento em envergadura, riqueza, concentração e afirmação global de empresas privadas dos Media que controlam a maior parte dos Media de Massa.

Em segundo lugar, o impulso para as NTIC é conduzido pelos vários interesses industriais e governamentais, sendo o Consumo dos Media considerado um instrumento para fortalecer um novo crescimento económico e para encorajar investimentos.

Terceiro, o espírito da livre empresa e o reforçado apelo ao capitalismo e liberalismo minou ou deslegitimou os antigos controlos e regulações que se aplicavam aos Media e à comunicação em geral

Quarto, a Digitalização e a Convergência das Tecnologias desgastaram ou tornaram obsoleta a sectorização do controlo e regulação, onde alguns Princípios de Liberdade e Responsabilidade poderiam ser aplicados aos diferentes Media, dada a maior distância dos Produtores de Conteúdos à Sociedade.

Finalmente, as NTIC como também a enorme extensão e escala do Fluxo Global da Informação tornaram mais difícil aplicar controlos legais e regulatórios de propósitos específicos (Mac Quail, 2003).

* Texto apresentado no 4. SOPCOM, ocorrido em outubro de 2005, na cidade de Aveiro, em Portugal.

Uma tal evolução do conjunto dos Media necessita portanto de ser orientada, até porque as externalidades clássicas do Sistema não só se mantêm como se agudizam nos domínios da violência, da insensibilização sócio-política e do empobrecimento cultural.

II. PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA

3. Uma abordagem sócio-política da Globalização evidencia a dificuldade de compatibilizar os três valores fundamentais da Identidade, da Cultura e da Comunicação (Wolton, 2005).

Já não se trata apenas do respeito pela Identidade Nacional, posta em cheque pela omnipresença de produtos estrangeiros no nosso mercado, mas trata-se mesmo do enfraquecimento da nossa afirmação pessoal na comunicação de massa dos nossos dias.

Uma tal comunicação surge numa sociedade de consumo e massificação onde praticamente desapareceram as classes tradicionais, onde o dinheiro é relativamente fácil, onde triunfam os critérios do mercado (comercialização), onde o consumo leva a comportamentos iguais, estereotipados e despiritualizados que causam a erosão dos valores, onde os informadores têm um estatuto hegemónico e a acultura do slogan (a dos três minutos) se impõe (Stork, 1996).

4. A Sociedade Individualista de Massa (Wolton, 1997), se por um lado manifesta uma preocupante ausência de valores, ainda que a comunicação tente preenche-la com a sua componente normativa, por outro é constituída cada vez mais por grandes domínios de cidadãos culturalmente empobrecidos e mesmo tornados insensíveis às grandes questões sociais e humanas devido à pressão da vertente funcional da comunicação que insiste na propagação dum materialismo militante.

Os novos Media baseados nas NTIC suscitam um novo individualismo que leva as pessoas a fecharem-se sobre si próprias, cada vez mais, recusando o evidente excesso de propostas comunicacionais.

Esta preocupante “incomunicação” suscita o grave problema da “coabitação” duns cidadãos com os outros (Wolton, 2005).

Para além da Liberdade e da Igualdade face à comunicação, postas em perigo pelo controlo económico dos Media, exercido de modo absoluto e à margem da ética, as sociedades do Século XXI necessitam cada vez mais de formas de Solidariedade que aproximem os cidadãos, criando “elos” sociais.

O actual modelo da comunicação é do tipo autoritário, uma vez que o destinatário não tem capacidade para actuar nos conteúdos, conduzindo a uma vasta segmentação da sociedade e mesmo a formas injustas de exclusão social.

É necessário substituí-lo por um modelo “negocial” em que os conteúdos sejam escolhidos de acordo com os interesses da sociedade.

O SPAV (Serviço Público do Audiovisual) é reconhecidamente um dos meios que mais podem ajudar à criação de elos sociais, de “comunidade”, contrariando a acção massificante duma comunicação “popularizada”.

No entanto as elites sociais e políticas não o têm defendido suficientemente, manifestando uma grande irresponsabilidade social a tal respeito (Wolton, 2005).

De qualquer modo a questão política fundamental dos começos deste século é a da necessidade dos cidadãos se abrirem ao “outro” cortando com a incomunicação existente.

Esse “outro” é um “igual” portador de Direitos mas também duma dignidade essencial transcendente.

III. A REGULAÇÃO CLÁSSICA

5. Convém iniciar este capítulo com uma reflexão sobre o conceito de Regulação dum Sistema. E antes de mais devemos recordar que a Regulação está intimamente ligada à existência dum Quadro Teleológico (de Finalidades) que estabelece as consignas de referência para o bom funcionamento do sistema e permite a actuação do Órgão de Regulação (Gilles Willet, 1992).

O respeito pelo quadro teleológico permite que o sistema funcione num estado estacionário, com a máxima eficiência. Se algum dos parâmetros de funcionamento se afasta das especificações, ou seja, se as finalidades não estão a ser respeitadas, o Órgão de Regulação desenvolve acções de correcção com vista a repor um funcionamento normal.

A regulação, como processo de controlo, divide-se em três sub-processos: a informação, a avaliação e a reacção.

A informação consiste na recolha de dados que ao serem comparados com as consignas de referência (finalidades) permitem passar à fase seguinte, a da avaliação.

A diferença entre os dados sobre o comportamento do sistema e os valores consignados permite a detecção de desvios que, devidamente processados, dão origem à reacção correctora sobre os comandos do sistema.

O Quadro teleológico dos Media (Leis, Políticas, Contratos de Concessão, Pactos) é estabelecido pelo Sistema Produtor de Políticas da Comunicação (SPPC), que engloba o Parlamento, o Presidente da República, os Órgãos de Regulação, os operadores e as Associações Cívicas.

No caso do AV, há dois Reguladores, um vocacionado para os aspectos técnicos, o outro para os Conteúdos (a Entidade Reguladora). O ICS tem a responsabilidade específica de fazer cumprir as Leis dos Sectores (Rádio, TV, Imprensa).

O regulador Político (de momento a AACS) é uma emanção da Assembleia da República e é dominado pelos partidos políticos e grupos de interesses.

Compete-lhe verificar se a programação do AV viola os preceitos legais e propor as sanções correspondentes.

Existe nesta função uma dimensão ético - social que não tem recebido a devida atenção do órgão e por isso a sua actuação não tem merecido a aprovação da sociedade.

A auto- regulação dos Operadores obedece a Quadros de referência próprios em que a dimensão económica prevalece sobre a dimensão ético - social.

As Associações Cívicas actuam no sentido de levar os Operadores a respeitar o Interesse Público, ou seja, a respeitar os valores da sociedade denominados em tempos por “ salus populi”.

6. A Constituição da República Portuguesa, na revisão de 2004, continua a estabelecer a Liberdade de expressão, mas também outros critérios de Regulação da Comunicação Social como a não concentração da titularidade, a independência face aos poderes político e económico, o respeito pelos Direitos, Liberdades e garantias pessoais, e a possibilidade de expressão e de confronto das diversas correntes de opinião.

No domínio do AV, a Lei da TV no seu Artº 10 confirma as finalidades dos canais generalistas: contribuir para a informação, formação e entretenimento do público, promover o direito de informar e ser informado com rigor, independência sem impedimentos nem discriminações, favorecer a criação de hábitos de convivência cívica

e contribuir para o pluralismo político, social e cultural, promover a língua portuguesa e os valores que exprimem a identidade nacional.

No Artº 24 a Lei da TV estabelece limites à Liberdade da Programação no que se refere à apresentação ou aos conteúdos, devendo respeitar-se a dignidade da pessoa humana, os seus Direitos fundamentais e a livre formação da personalidade das crianças e adolescentes, não devendo, em caso algum, conter pornografia em serviços de acesso não condicionado, violência gratuita ou incitar ao ódio, racismo ou xenofobia.

O contrato de Concessão Geral de Serviço Público de TV 2/9/03 remete para a obrigação contraída pelo Estado Português do seu financiamento em sequência da Conferência de Praga de 1994.

Todavia nesta Conferência o que esteve em foco foi o papel dos Media, em geral, numa sociedade democrática. A defesa do SPAV (Serviço Público do AV) é feita com vista a ele funcionar como regulador do mercado do AV, excessivamente dominado pelas forças propulsoras de carácter económico.

7. Os Operadores estabeleceram acordos de co- regulação e auto - regulação ou com o patrocínio da AACS ou no seio da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social.

Do ponto de vista ético - social é particularmente importante o Acordo sobre a Representação da Violência na TV assinado por proposta da AACS.

Eles comprometem-se a respeitar as regras deontológicas vigentes e a atenderem à necessidade de adequar a representação da violência ao seu contexto, evitando explorar a dor, os sentimentos mórbidos e o sensacionalismo.

IV. A GOVERNANÇA DOS MEDIA

8 . O termo “governança” é porventura oficializado no documento COM (2001) 428, final, da Comissão Europeia onde é definido como o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder, essencialmente no que se refere à responsabilização, transparência, coerência, eficiência e eficácia.

Uma outra definição de termo é feita por Mac Quail (2003) para quem governança descreve sistemas e processos de controlo da acção política descentralizados e múltiplos, envolvendo redes de contactos, agências e actividades, públicas e privadas, mecanismos internos e externos, pressões formais ou informais, incentivando ou sancionando.

Um tal controlo contempla um determinado Quadro Teleológico que reflecte as expectativas da sociedade, responsabiliza os Media numa perspectiva mais actual.

A “responsabilização” é “a exigência de prestar contas, directamente ao público ou através das autoridades públicas” segundo processos diversificados de negociação. Mas também pode ser a sujeição a sanções pela falta de satisfação das expectativas da sociedade ligadas à sua actividade.

A referência principal para a responsabilização é o processo de escrutínio público, onde as actividades públicas dos Media são confrontadas com as legítimas expectativas do público.

E assim Mac Quail define a responsabilização dos Media como sendo constituída por todos os processos voluntários ou involuntários, pelos quais os Media respondem, directamente ou indirectamente à sociedade onde se inserem, pela qualidade e/ou consequências do que tornaram público, com particular referência a matérias de Bem público geral (Bem Comum), (Mac Quail, 1983 e 2003).

Há um certo número de princípios fundamentais para defesa dos Interesses da Sociedade que devem ser adoptados na Responsabilização dos Media. Numa perspectiva positiva, os Media devem promover os valores da sociedade (a dignidade da Pessoa, a promoção da Família, a Consciência cidadã) tornando-a mais culta, mais educada e mais responsável, formando-a e informando-a.

Em contrapartida devem evitar ou limitar o mal que possa advir tanto para os indivíduos como para o corpo social, nos domínios da insensibilização, do empobrecimento cultural ou da violência.

9. A Responsabilização dos Media envolve o seu relacionamento com as outras partes. Naturalmente que uma das primeiras partes é constituída pelo próprio universo dos seus empregados e suas estruturas (Ackoff, 1981). Dentro deste universo existem, como sabemos, processos de auto-controlo que contemplam o Quadro Teleológico do sistema. Mas como refere Mc Quail (1983 e 2000), não podemos confiar em tal controlo para respeitar os interesses da sociedade.

Este Autor adopta a perspectiva de Ackoff acrescentando um parceiro mais, os “referentes” que são os sujeitos da informação ou de reportagem, indivíduos ou grupos que podem ser afectados pelos Media. Utilizando a nossa própria terminologia, temos assim como parceiros das empresas dos Media as audiências, os clientes (anunciantes), as fontes (agências, artistas), os sujeitos da informação (referentes), os proprietários e accionistas, os reguladores.

Para além destes parceiros que responsabilizam os Media, Mc Quail refere a existência de mais três parceiros: as Instituições Sociais afectadas pelos Media, a Sociedade como um todo e vários grupos de Interesses/Pressão.

10. Existem quatro enquadramentos básicos de Responsabilização: a Regulação (Leis), o Mercado, a Responsabilização Pública e a Responsabilização Profissional.

A Regulação é muitas vezes ineficaz e pode tornar-se parte dum sistema de interesses inversos (subsídios, licenciamentos).

O Mercado deve ajustar teoricamente a oferta à procura de programas, mas tem sido incapaz de assegurar uma qualidade mínima da oferta, e funciona contra a sociedade.

A Responsabilidade Pública dos Media é definida face às Leis e expectativas sociais existentes, e é sobretudo invocada pela Associações Cívicas, mas também contemplada pelos Provedores ou outras instâncias equivalentes.

Finalmente a Responsabilização Profissional é assumida pelos próprios profissionais (Códigos Deontológicos), Associações de proprietários, editores, produtores, que pretendem proteger os interesses da Indústria por auto-regulação.

V . OS INTERSSES DA SOCIEDADE

11. O estudo de Mac Quail sobre os parceiros das empresas dos Media, inspirado na análise de Ackoff (1981), é de grande utilidade mas deixa de lado o aspecto mais importante da missão dos Media numa Sociedade Democrática. Ele refere-se de facto a uma pressão difusa da Sociedade como um todo, mas sem explicar exactamente em que consiste.

Ora este sujeito responsabilizador tem adquirido recentemente um protagonismo que supera o de todos os outros, e temos vindo a chamar-lhe “Sociedade Civil”.

Ela assume-se como o verdadeiro defensor dos Interesses da Sociedade elencados na “Declaração da Sociedade Civil na Cimeira Mundial da Sociedade da Informação” de Dezembro de 2003.

Nessa Declaração afirma-se que o comportamento dos Media deve reger-se por Normas éticas e Códigos que assegurem o respeito pelos valores da sociedade, dado que são as pessoas e as suas expectativas que constituem e conformam as sociedades, estando os Direitos do homem no centro da visão do documento.

12. Assim sendo a constelação dos parceiros de Mac Quail é, ela própria no seu conjunto, sujeita ao escrutínio da sociedade.

A periculosidade social dos Media leva a que não só as Empresas dos Media sejam responsabilizadas como também directamente os outros parceiros, ou seja os proprietários e accionistas, os anunciantes e os próprios reguladores pela sua insuficiência

É naturalmente todo o sistema, na sua totalidade, que é posto em causa devido à prevalência do factor económico que leva a que os conteúdos da oferta global sejam insatisfatórios face aos Interesses Sociais.

Daí a importância dum Serviço Público do Audiovisual que atenua os efeitos negativos da programação comercial, e sirva como referência (regulador) do Mercado.

VI. PERSPECTIVA FINAL

13. Uma análise da Globalização da Comunicação torna evidente a sua motivação principalmente económica, que põe em risco alguns dos valores fundamentais das sociedades democráticas. Por isso os operadores económicos do sector (as Empresas dos Media) devem ser responsabilizados, de acordo com a nova visão de exercício do Poder, neste caso a Governança dos Media.

Uma reflexão mais cuidadosa da situação leva a responsabilizar não só a Empresa mas também toda a constelação dos seus parceiros – proprietários, accionistas, anunciantes e os próprios reguladores estes por falta de eficácia.

14. A Sociedade Civil que emergiu a nível Mundial durante a “Cimeira Mundial da Sociedade da Informação” em Dezembro de 2003 em Genebra tem assumido um protagonismo crescente, à medida que o impacto negativo dos Media sobre a Sociedade se vem intensificando.

Em Portugal a mais antiga Associação Cívica do sector (que reformulou o seu Ideário em 2000) é a ACMedia que tem assumido não só entre nós, mas também no estrangeiro, a defesa dos Interesses dos Consumidores dos Media.

A existência dum Serviço Público do AV é considerada como uma instância fundamental para a Regulação do Mercado do AV.

BIBLIOGRAFIA

- BRITTOS, Valério Cruz - “ Capitalismo Contemporâneo, Mercado brasileiro de TV por assinatura e Expansão transnacional”, UFBa, 2001.
- CASTELLS, Manuel – “The rise of the network society”, Ed. Blakwell Publ. Oxford, 1996.

- MCQUAIL, Denis. - “Teoria da Comunicação de Massas”, Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.
- MACQUAIL, Denis - “Media Accountability and Freedom of Publication”, Ed. Oxford University Press, , New York, 2003.
- STORK, R. Yepes – “Fundamentos de Antropología” Ed EUNSA, Pamplona, 1996.
- WOLTON, Dominique – “Il Faut Sauver la Communication”, Ed. Flammarion, Paris, 2005.
- WOLTON, Dominique - “Penser la Communication”, Ed. Flammarion, Paris, 1997.
- WILLET, Giles - “La communication modélisée”, Éditions du Renouveau Pédagogique, Ottawa, 1992.