

Perplexidades e incertezas da regulação dos media na Europa¹

Perplejidades y dudas de la regulación de los medios de comunicación en Europa

Perplexities and deadlocks of media regulation in Europe

Mariana Lameiras

Mestre em Ciências da Comunicação e investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da Universidade do Minho na área das Políticas da Comunicação, com particular interesse pela regulação dos media. Docente convidada da Universidade Católica Portuguesa (Escola das Artes). Email: marianalameiras2@gmail.com

Helena Sousa

Professora Catedrática do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da mesma instituição, com particular interesse nas políticas da comunicação. É editora do *European Journal of Communication* e membro do EuroMedia Research Group.

Email: helena@ics.uminho.pt

Artigo recebido em: 30/03/2015 e aprovado em 09/05/2015.

Resumo

A regulação dos media tem ganho relevo nas agendas nacionais e internacionais mas nem sempre a utilização corrente do conceito é consistente, correndo o risco de significar tudo e nada em simultâneo. Independentemente do intenso e profícuo debate concetual que o tema suscita na comunidade académica, julgamos pertinente o estudo das estruturas de regulação mediática que operam no terreno da União Europeia. Este trabalho reflete sobre as entidades de regulação mediática que atuam na defesa do interesse público, ainda que existam as mais diversas modalidades de enunciação e de defesa desse interesse pelos vários estados, e decorre de um esforço de investigação coletivo, enquadrado no projeto "Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC", que agregou elementos sobre os organismos reguladores dos media na Europa.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação. Media. Europa. Perplexidades.

Resumen

La regulación de los medios de comunicación ha ganado importancia en las agendas nacionales e internacionales, pero no siempre el uso actual del concepto es consistente con el riesgo de decir todo y nada al mismo tiempo. Independientemente de intenso y fructífero debate conceptual que la cuestión plantea en la comunidad académica, creemos relevante estudiar las estructuras de regulación de medios que actualmente operan en la Unión Europea. Este trabajo reflexiona sobre las entidades regulación mediática que actúan en el interés público, aunque hay muchos modos diferentes de articulación y defensa de ese interés en los diferentes estados, y es el resultado de un esfuerzo colectivo de investigación, enmarcado en el proyecto "Regulación de los Medios en Portugal: el caso de la ERC", que añadió datos sobre los reguladores en Europa.

PALABRAS CLAVE: Regulación de los medios. Europa. Perplejidades

Abstract

At a time when media regulation and of other sectors is high on agendas, it appears that the current use of the concept is so diverse that regulation risks itself to mean everything and nothing simultaneously. Regardless of the intense conceptual debate in the academia, we believe it is of the utmost pertinence to specifically study media regulatory bodies currently in functions in the field of the European Union. This work focuses on state media regulation through the analysis of media regulatory bodies acting upon the public interest in spite of the existing different forms of articulation and defense of this interest used by states. It results from a collective research effort within the project "Media Regulation in Portugal: The ERC's Case", which systematically gathered empirical data about media regulators in Europe.

KEYWORDS: Regulation. Media. Europe. Perplexities.

1- Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no XIV Congresso Internacional da IBERCOM (Divisão Temática 2 Comunicação, Política e Economia Política), na Universidade de São Paulo, de 29 de março a 02 de abril de 2015.

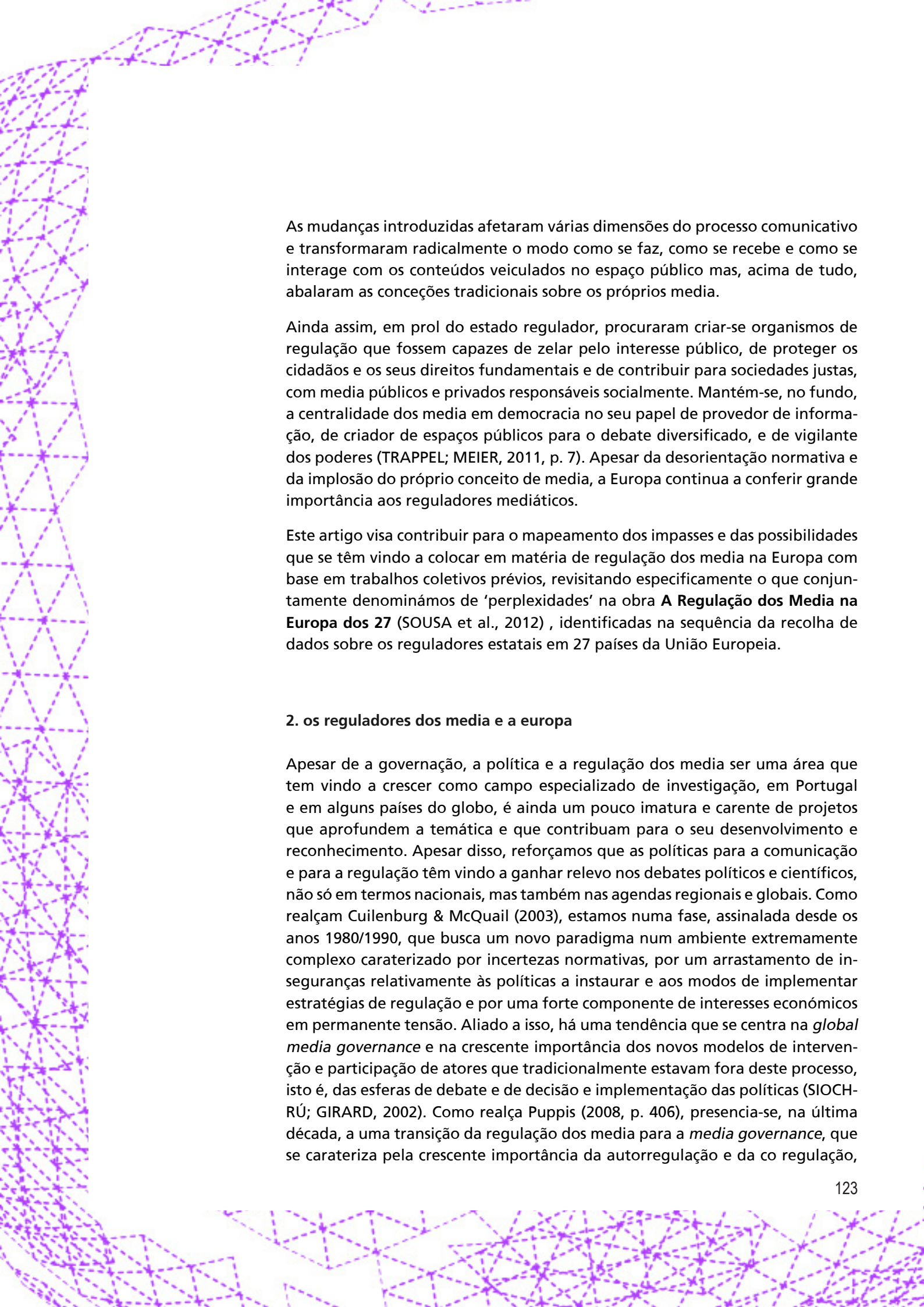
1. introdução

A regulação dos media é frequentemente tida como um pilar que contribui para a qualificação do ambiente simbólico. Dado o papel que os media desempenham na formação de ideias e imagens que os cidadãos convocam para atuar no mundo e para o interpretar e tendo em vista o seu potencial para a concretização democrática, é amplamente consensual que uma dada intervenção seja necessária para que se possam harmoniosamente conciliar direitos e deveres e se possam estabelecer as condições para uma sociedade democrática plena. Não é tão consensual, porém, o modo como as funções positivas dos media podem e devem ser asseguradas, protegendo, por outro lado, as consequências sociais negativas provocadas pela sua (in)atividade. A garantia e o fomento das suas responsabilidades em contexto social são o motor de engrenagem dos reguladores dos media, na medida em que é esta a premissa genérica que estará na base daquilo que os media podem ser e fazer pela qualificação dos sistemas mediáticos e pelo desenvolvimento nacional. O progresso das sociedades e a regulação estão de tal modo próximos que “académicos especializados em desenvolvimento internacional consideram o estudo da regulação dos media um indicador válido do desenvolvimento nacional” (REINARD; ORTIZ, 2005, p. 603). Além do mais, consideramos os media um pilar essencial da democracia e há uma relação de dependência mútua entre ambos:

Os media e a democracia dificilmente podem ser separados. Há ligações intrínsecas de um ao outro. Os media necessitam de liberdade suficiente para prosseguir o que é garantido pelas regras democráticas. A democracia, por seu turno, requer media ativos e que prestam contas para o seu bom funcionamento (Nieminen; Trappel, 2011, p. 137).

Ora, se essa relação é tão umbilical, não podemos equacionar uma liberdade isenta de responsabilidades. São necessários mecanismos que garantam a prestação de contas pelos próprios media (MCQUAIL, 2003). Há opções variadas, entre os estados, quanto aos modos de regulação, embora a opção mais frequente seja por entidades reguladoras independentes ao nível nacional, tal como acontece em Portugal. Com as inovações tecnológicas e a internet, reconfigurou-se o processo de recolha, tratamento, difusão e receção de conteúdos, razão pela qual estas formas tradicionais de regulação merecem especial enfoque. No atual contexto, em que todas as variáveis estão em constante mutação, questiona-se o lugar e o papel destas estruturas de regulação e pondera-se a utilidade e o interesse de mecanismos alternativos (ou complementares) num campo ele próprio bastante fragilizado:

Será que uma crise na noção de ‘media’ gera uma ‘crise de aparências’ para as instituições governamentais e outras? As três dinâmicas – tecnológica, social e política – estão potencialmente a minar o nosso entendimento de ‘media’ como um local privilegiado para aceder a um mundo comum (Couldry, 2009, p. 441).



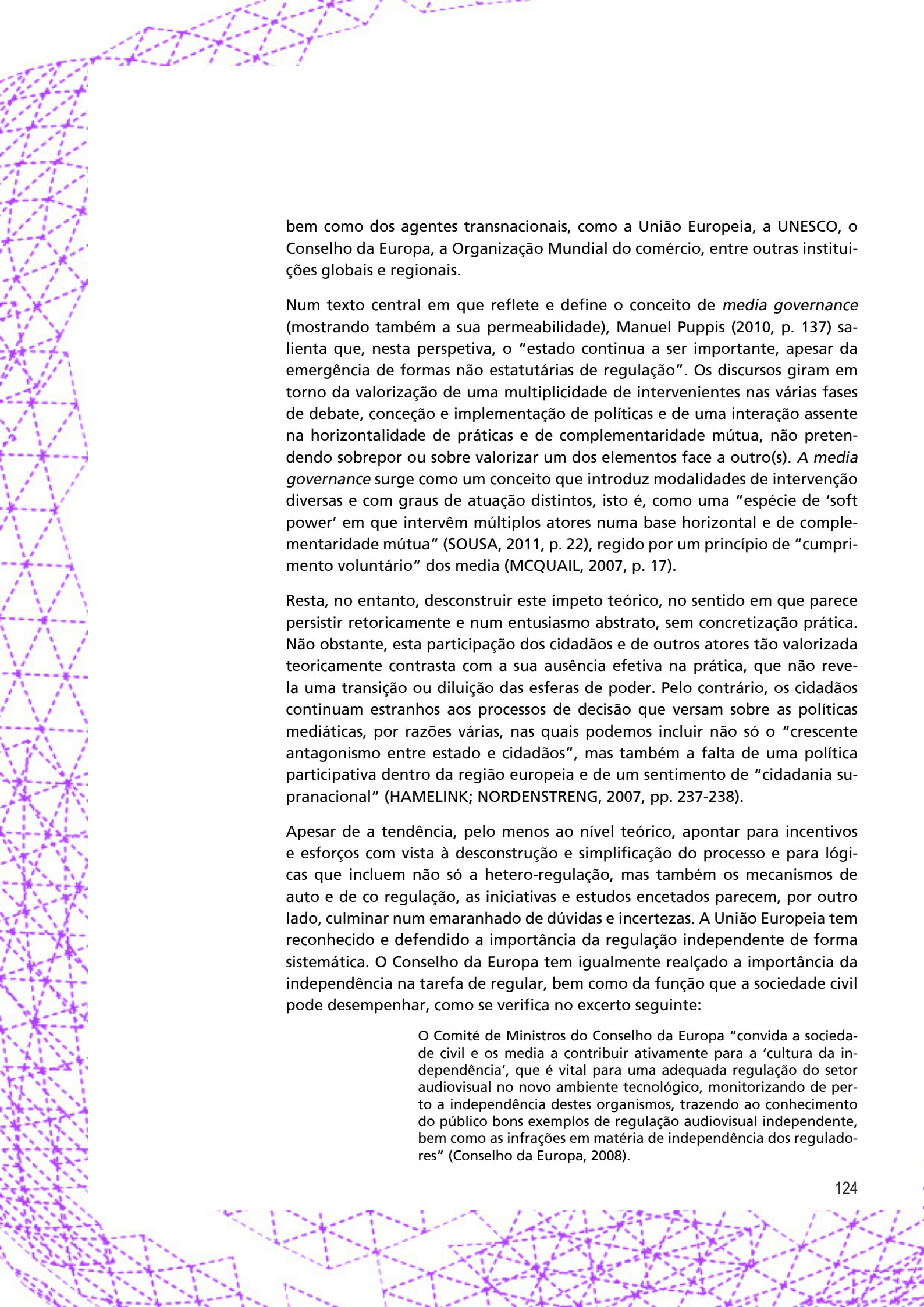
As mudanças introduzidas afetaram várias dimensões do processo comunicativo e transformaram radicalmente o modo como se faz, como se recebe e como se interage com os conteúdos veiculados no espaço público mas, acima de tudo, abalaram as concepções tradicionais sobre os próprios media.

Ainda assim, em prol do estado regulador, procuraram criar-se organismos de regulação que fossem capazes de zelar pelo interesse público, de proteger os cidadãos e os seus direitos fundamentais e de contribuir para sociedades justas, com media públicos e privados responsáveis socialmente. Mantém-se, no fundo, a centralidade dos media em democracia no seu papel de provedor de informação, de criador de espaços públicos para o debate diversificado, e de vigilante dos poderes (TRAPPEL; MEIER, 2011, p. 7). Apesar da desorientação normativa e da implosão do próprio conceito de media, a Europa continua a conferir grande importância aos reguladores mediáticos.

Este artigo visa contribuir para o mapeamento dos impasses e das possibilidades que se têm vindo a colocar em matéria de regulação dos media na Europa com base em trabalhos coletivos prévios, revisitando especificamente o que conjuntamente denominámos de ‘perplexidades’ na obra **A Regulação dos Media na Europa dos 27** (SOUSA et al., 2012), identificadas na sequência da recolha de dados sobre os reguladores estatais em 27 países da União Europeia.

2. os reguladores dos media e a europa

Apesar de a governação, a política e a regulação dos media ser uma área que tem vindo a crescer como campo especializado de investigação, em Portugal e em alguns países do globo, é ainda um pouco imatura e carente de projetos que aprofundem a temática e que contribuam para o seu desenvolvimento e reconhecimento. Apesar disso, reforçamos que as políticas para a comunicação e para a regulação têm vindo a ganhar relevo nos debates políticos e científicos, não só em termos nacionais, mas também nas agendas regionais e globais. Como realçam Cuilenburg & McQuail (2003), estamos numa fase, assinalada desde os anos 1980/1990, que busca um novo paradigma num ambiente extremamente complexo caracterizado por incertezas normativas, por um arrastamento de inseguranças relativamente às políticas a instaurar e aos modos de implementar estratégias de regulação e por uma forte componente de interesses económicos em permanente tensão. Aliado a isso, há uma tendência que se centra na *global media governance* e na crescente importância dos novos modelos de intervenção e participação de atores que tradicionalmente estavam fora deste processo, isto é, das esferas de debate e de decisão e implementação das políticas (SIOCHRÚ; GIRARD, 2002). Como realça Puppis (2008, p. 406), presencia-se, na última década, a uma transição da regulação dos media para a *media governance*, que se caracteriza pela crescente importância da autorregulação e da co regulação,



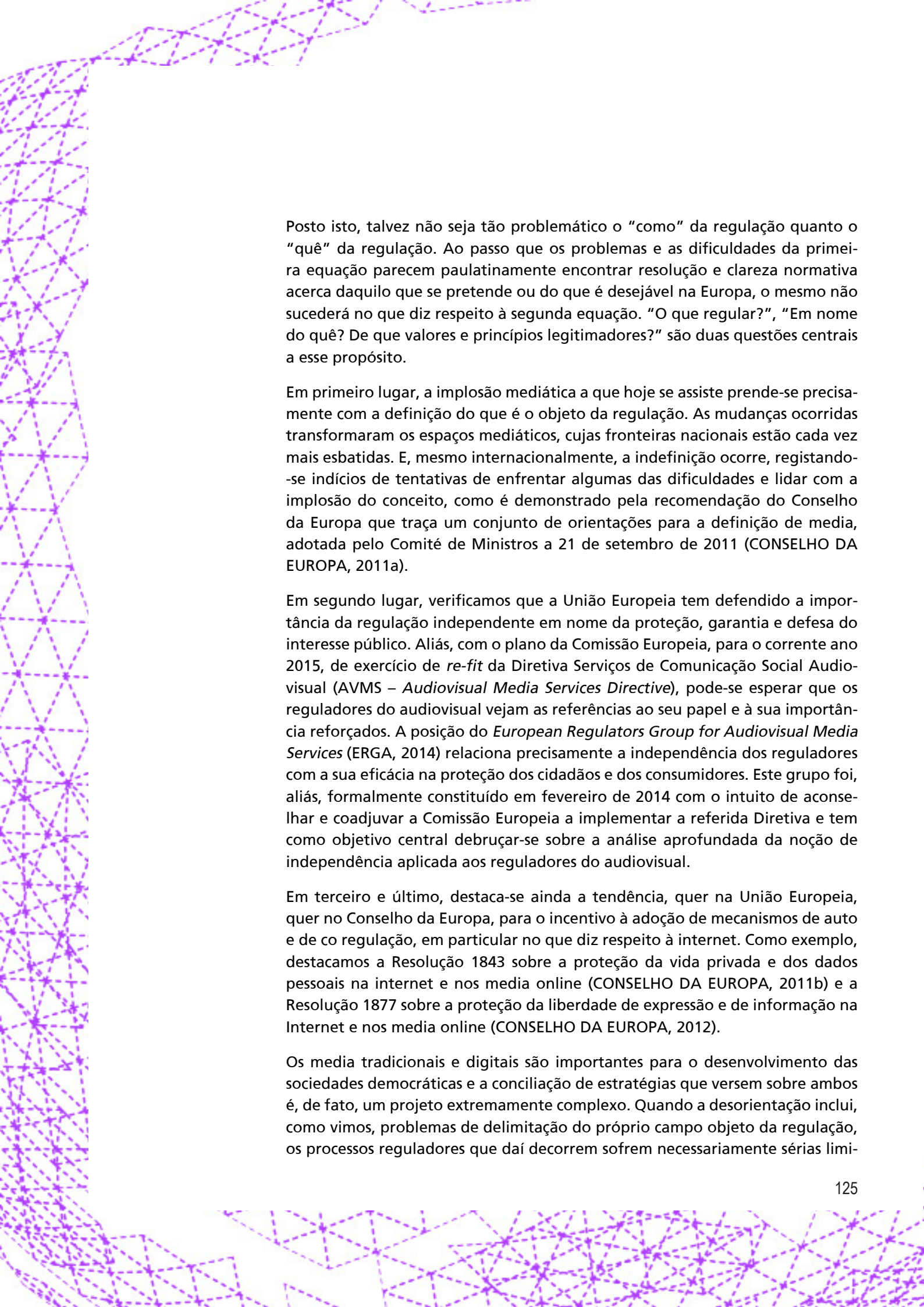
bem como dos agentes transnacionais, como a União Europeia, a UNESCO, o Conselho da Europa, a Organização Mundial do comércio, entre outras instituições globais e regionais.

Num texto central em que reflete e define o conceito de *media governance* (mostrando também a sua permeabilidade), Manuel Puppis (2010, p. 137) salienta que, nesta perspetiva, o “estado continua a ser importante, apesar da emergência de formas não estatutárias de regulação”. Os discursos giram em torno da valorização de uma multiplicidade de intervenientes nas várias fases de debate, conceção e implementação de políticas e de uma interação assente na horizontalidade de práticas e de complementaridade mútua, não pretendendo sobrepor ou sobre valorizar um dos elementos face a outro(s). A *media governance* surge como um conceito que introduz modalidades de intervenção diversas e com graus de atuação distintos, isto é, como uma “espécie de ‘soft power’ em que intervêm múltiplos atores numa base horizontal e de complementaridade mútua” (SOUSA, 2011, p. 22), regido por um princípio de “cumprimento voluntário” dos media (MCQUAIL, 2007, p. 17).

Resta, no entanto, desconstruir este ímpeto teórico, no sentido em que parece persistir retoricamente e num entusiasmo abstrato, sem concretização prática. Não obstante, esta participação dos cidadãos e de outros atores tão valorizada teoricamente contrasta com a sua ausência efetiva na prática, que não revela uma transição ou diluição das esferas de poder. Pelo contrário, os cidadãos continuam estranhos aos processos de decisão que versam sobre as políticas mediáticas, por razões várias, nas quais podemos incluir não só o “crescente antagonismo entre estado e cidadãos”, mas também a falta de uma política participativa dentro da região europeia e de um sentimento de “cidadania supranacional” (HAMELINK; NORDENSTRENG, 2007, pp. 237-238).

Apesar de a tendência, pelo menos ao nível teórico, apontar para incentivos e esforços com vista à desconstrução e simplificação do processo e para lógicas que incluem não só a hetero-regulação, mas também os mecanismos de auto e de co regulação, as iniciativas e estudos encetados parecem, por outro lado, culminar num emaranhado de dúvidas e incertezas. A União Europeia tem reconhecido e defendido a importância da regulação independente de forma sistemática. O Conselho da Europa tem igualmente realçado a importância da independência na tarefa de regular, bem como da função que a sociedade civil pode desempenhar, como se verifica no excerto seguinte:

O Comité de Ministros do Conselho da Europa “convida a sociedade civil e os media a contribuir ativamente para a ‘cultura da independência’, que é vital para uma adequada regulação do setor audiovisual no novo ambiente tecnológico, monitorizando de perto a independência destes organismos, trazendo ao conhecimento do público bons exemplos de regulação audiovisual independente, bem como as infrações em matéria de independência dos reguladores” (Conselho da Europa, 2008).



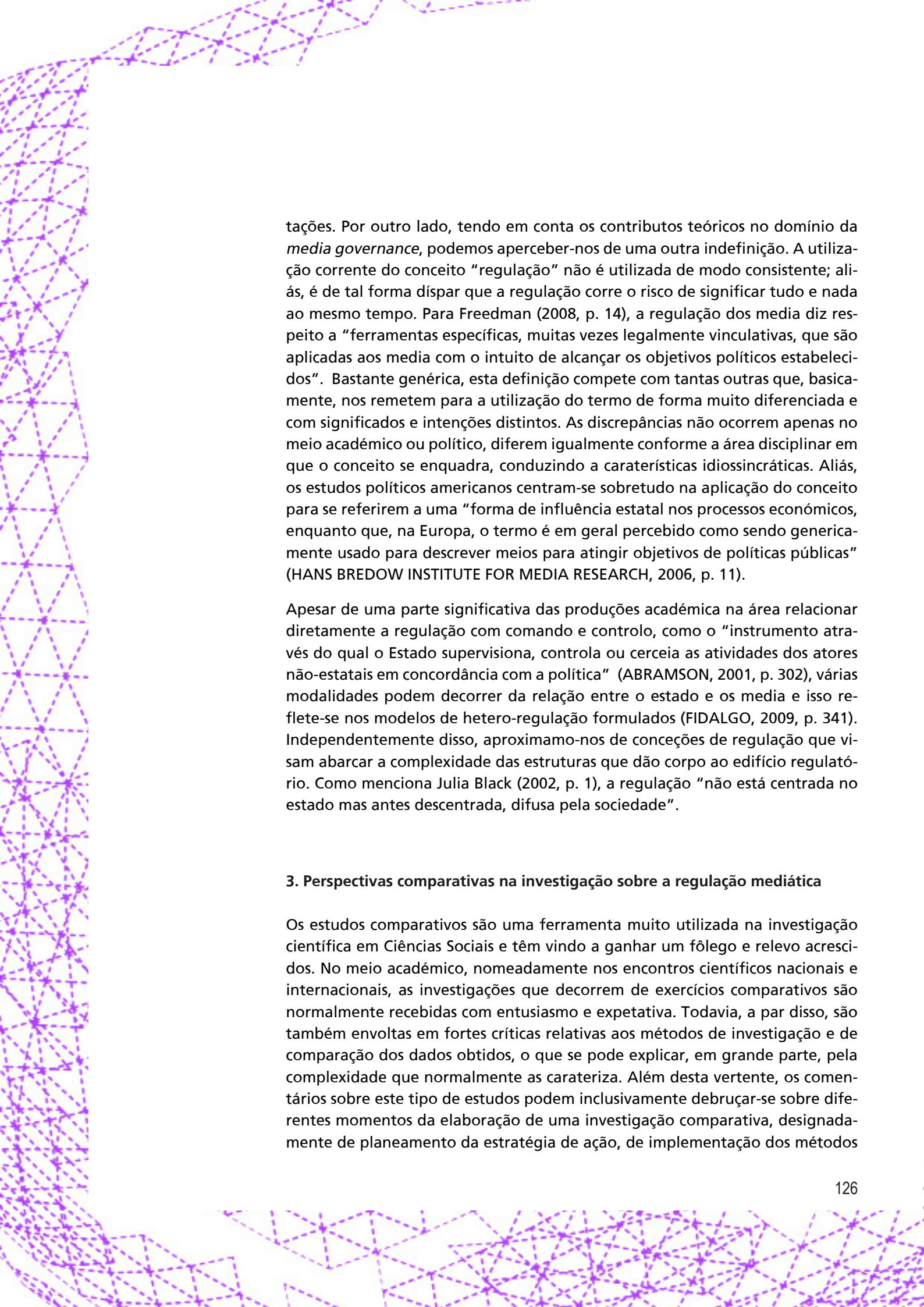
Posto isto, talvez não seja tão problemático o “como” da regulação quanto o “quê” da regulação. Ao passo que os problemas e as dificuldades da primeira equação parecem paulatinamente encontrar resolução e clareza normativa acerca daquilo que se pretende ou do que é desejável na Europa, o mesmo não sucederá no que diz respeito à segunda equação. “O que regular?”, “Em nome do quê? De que valores e princípios legitimadores?” são duas questões centrais a esse propósito.

Em primeiro lugar, a implosão mediática a que hoje se assiste prende-se precisamente com a definição do que é o objeto da regulação. As mudanças ocorridas transformaram os espaços mediáticos, cujas fronteiras nacionais estão cada vez mais esbatidas. E, mesmo internacionalmente, a indefinição ocorre, registando-se indícios de tentativas de enfrentar algumas das dificuldades e lidar com a implosão do conceito, como é demonstrado pela recomendação do Conselho da Europa que traça um conjunto de orientações para a definição de media, adotada pelo Comité de Ministros a 21 de setembro de 2011 (CONSELHO DA EUROPA, 2011a).

Em segundo lugar, verificamos que a União Europeia tem defendido a importância da regulação independente em nome da proteção, garantia e defesa do interesse público. Aliás, com o plano da Comissão Europeia, para o corrente ano 2015, de exercício de *re-fit* da Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual (AVMS – *Audiovisual Media Services Directive*), pode-se esperar que os reguladores do audiovisual vejam as referências ao seu papel e à sua importância reforçados. A posição do *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA, 2014) relaciona precisamente a independência dos reguladores com a sua eficácia na proteção dos cidadãos e dos consumidores. Este grupo foi, aliás, formalmente constituído em fevereiro de 2014 com o intuito de aconselhar e coadjuvar a Comissão Europeia a implementar a referida Diretiva e tem como objetivo central debruçar-se sobre a análise aprofundada da noção de independência aplicada aos reguladores do audiovisual.

Em terceiro e último, destaca-se ainda a tendência, quer na União Europeia, quer no Conselho da Europa, para o incentivo à adoção de mecanismos de auto e de co regulação, em particular no que diz respeito à internet. Como exemplo, destacamos a Resolução 1843 sobre a proteção da vida privada e dos dados pessoais na internet e nos media online (CONSELHO DA EUROPA, 2011b) e a Resolução 1877 sobre a proteção da liberdade de expressão e de informação na Internet e nos media online (CONSELHO DA EUROPA, 2012).

Os media tradicionais e digitais são importantes para o desenvolvimento das sociedades democráticas e a conciliação de estratégias que versem sobre ambos é, de fato, um projeto extremamente complexo. Quando a desorientação inclui, como vimos, problemas de delimitação do próprio campo objeto da regulação, os processos reguladores que daí decorrem sofrem necessariamente sérias limi-



tações. Por outro lado, tendo em conta os contributos teóricos no domínio da *media governance*, podemos aperceber-nos de uma outra indefinição. A utilização corrente do conceito “regulação” não é utilizada de modo consistente; aliás, é de tal forma díspar que a regulação corre o risco de significar tudo e nada ao mesmo tempo. Para Freedman (2008, p. 14), a regulação dos media diz respeito a “ferramentas específicas, muitas vezes legalmente vinculativas, que são aplicadas aos media com o intuito de alcançar os objetivos políticos estabelecidos”. Bastante genérica, esta definição compete com tantas outras que, basicamente, nos remetem para a utilização do termo de forma muito diferenciada e com significados e intenções distintos. As discrepâncias não ocorrem apenas no meio académico ou político, diferem igualmente conforme a área disciplinar em que o conceito se enquadra, conduzindo a características idiossincráticas. Aliás, os estudos políticos americanos centram-se sobretudo na aplicação do conceito para se referirem a uma “forma de influência estatal nos processos económicos, enquanto que, na Europa, o termo é em geral percebido como sendo genericamente usado para descrever meios para atingir objetivos de políticas públicas” (HANS BREDOW INSTITUTE FOR MEDIA RESEARCH, 2006, p. 11).

Apesar de uma parte significativa das produções académica na área relacionar diretamente a regulação com comando e controlo, como o “instrumento através do qual o Estado supervisiona, controla ou cerceia as atividades dos atores não-estatais em concordância com a política” (ABRAMSON, 2001, p. 302), várias modalidades podem decorrer da relação entre o estado e os media e isso reflete-se nos modelos de hetero-regulação formulados (FIDALGO, 2009, p. 341). Independentemente disso, aproximamo-nos de conceções de regulação que visam abarcar a complexidade das estruturas que dão corpo ao edifício regulatório. Como menciona Julia Black (2002, p. 1), a regulação “não está centrada no estado mas antes descentrada, difusa pela sociedade”.

3. Perspectivas comparativas na investigação sobre a regulação mediática

Os estudos comparativos são uma ferramenta muito utilizada na investigação científica em Ciências Sociais e têm vindo a ganhar um fôlego e relevo acrescidos. No meio académico, nomeadamente nos encontros científicos nacionais e internacionais, as investigações que decorrem de exercícios comparativos são normalmente recebidas com entusiasmo e expectativa. Todavia, a par disso, são também envoltas em fortes críticas relativas aos métodos de investigação e de comparação dos dados obtidos, o que se pode explicar, em grande parte, pela complexidade que normalmente as caracteriza. Além desta vertente, os comentários sobre este tipo de estudos podem inclusivamente debruçar-se sobre diferentes momentos da elaboração de uma investigação comparativa, designadamente de planeamento da estratégia de ação, de implementação dos métodos

2- Informação detalhada sobre o projeto disponível em <http://www.lasics.uminho.pt/mediareg>. Sediado no Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da Universidade do Minho, teve financiamento da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) de 2010 a 2013 (PTDC/CCI-COM/104634/2008).

3- Após a elaboração deste estudo, no qual nos baseámos para a redação deste artigo, a Croácia aderiu à União Europeia, em 2013, razão pela qual não é incluída na listagem.

4- As categorias e indicadores do modelo de análise dos reguladores estatais dos media na Europa podem ser consultados na íntegra em SOUSA et al., 2013, pp. 6-7.

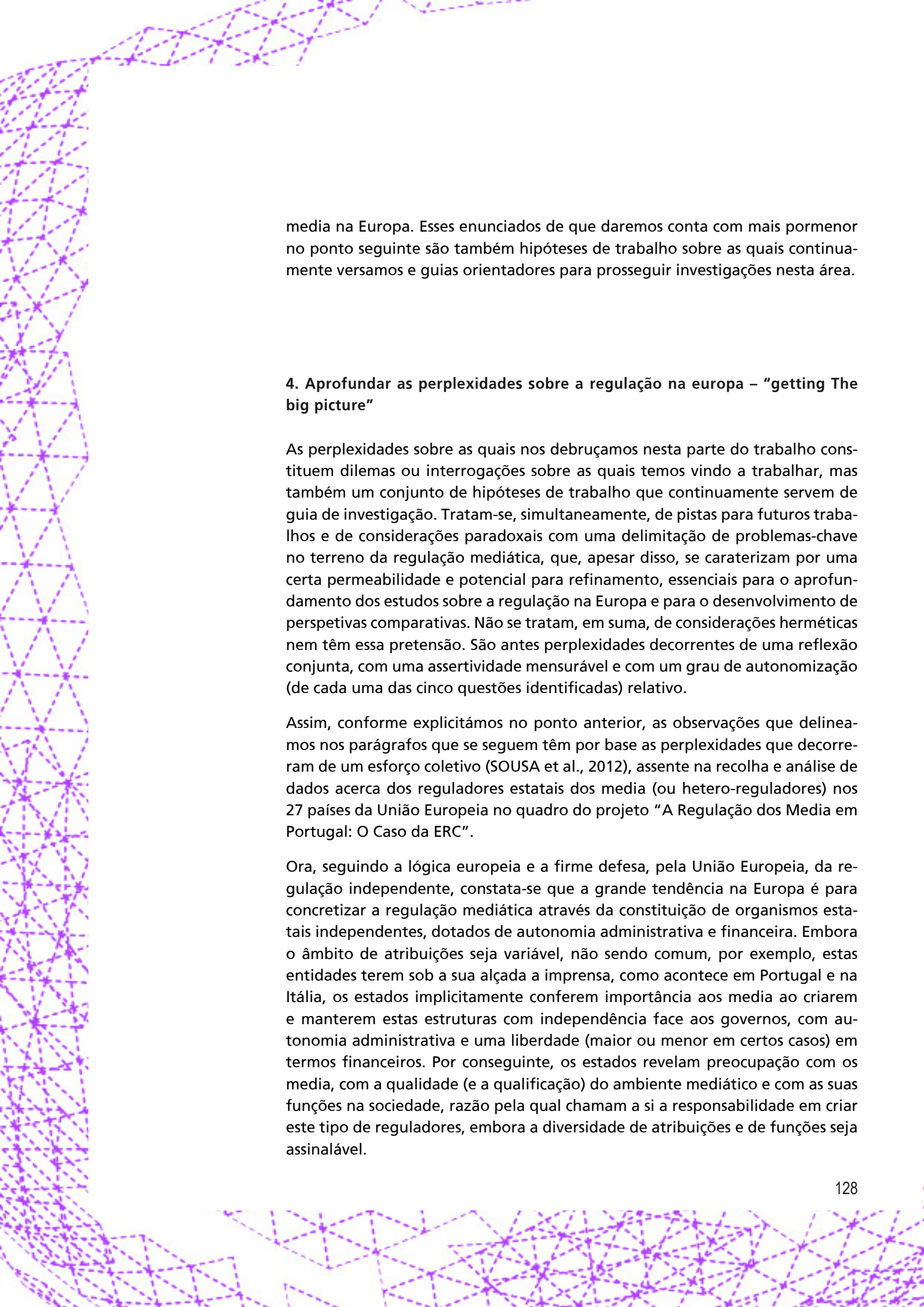
de investigação e/ou das análises e conclusões que daí se extraem. Como Sonia Livingstone (2003, p. 481) identifica, há uma contradição entre o fato de serem trabalhos com elevado grau de recetividade e a falta de discussão formal em torno do assunto.

Apesar de os estudos comparativos serem um dos nossos objetivos no quadro da regulação dos media, tal como assinalaremos de seguida, o intuito deste artigo não é o de comparar entidades reguladoras mas antes o de elencar e aprofundar um conjunto de traços gerais (que têm servido e continuamente servirão de hipóteses de trabalho) decorrentes da caracterização dos reguladores de 27 países da União Europeia. Estes traços foram fruto de um esforço coletivo e, como tal, deixamos uma nota explicativa sobre a génese deste artigo e sobre o percurso que coletivamente tem sido percorrido neste âmbito.

Deste modo, o processo de recolha dos dados sobre os variados modelos de regulação vigentes na Europa enquadra-se no âmbito do projeto de investigação coletivo intitulado “A Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC”² e de um outro que entretanto deste derivou. Então, numa fase inicial, procurámos clarificar e compreender a realidade portuguesa através do exercício comparativo com outros países. Com o intuito de mapear o maior número de organismos reguladores possível, desenvolvemos uma base de dados (disponível em <http://www.lasics.uminho.pt/mediareg>), na qual sumariamente se descrevem as principais características dos reguladores de 57 países do globo. Além disso, numa fase posterior foi publicada a obra **A Regulação dos Media na Europa dos 27**³ (SOUSA et al., 2012), com informação mais detalhada acerca dos reguladores dos 27 países estados-membros da União Europeia.

A necessidade de aprofundar os dados para uma análise comparativa esteve, assim, na origem do desenvolvimento de um projeto que visa comparar os reguladores da Europa através da aplicação, por investigadores correspondentes nacionais, de um modelo de análise composto por nove dimensões que visam aprofundar conhecimentos sobre os reguladores estatais dos media, bem como sobre o ambiente regulatório e mediático em que estão inseridos⁴. Em estreita colaboração com o *EuroMedia Research Group*, foi editado e publicado o livro “*Media Regulators in Europe: A Cross-country Comparative Analysis*” (SOUSA et al., 2013), no qual se encontram os relatórios sobre os reguladores de 13 países, designadamente: Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Reino Unido e Suíça.

Posto isto, feitas as referências à investigação coletiva que tem sido conduzida no âmbito dos reguladores europeus e à perspetiva comparativa em particular, anotamos que este artigo parte dos dados recolhidos e publicados na primeira obra coletiva que mencionámos (SOUSA et al., 2012) para refletir sobre a análise preliminar efetuada nessa altura e da qual resultaram, como conjuntamente designámos, ‘perplexidades’ (ou paradoxos) em matéria de regulação dos



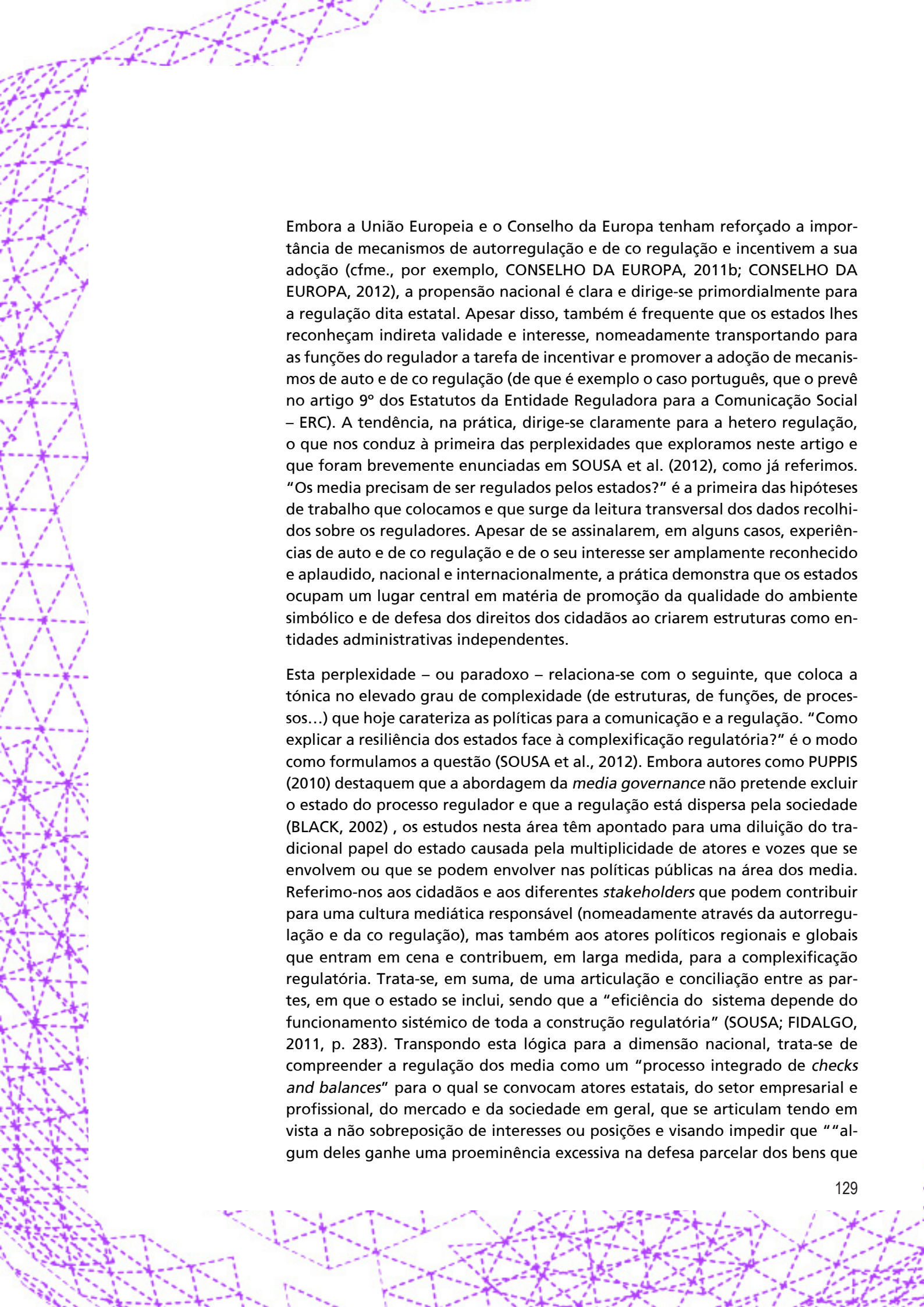
media na Europa. Esses enunciados de que daremos conta com mais pormenor no ponto seguinte são também hipóteses de trabalho sobre as quais continuamente versamos e guias orientadores para prosseguir investigações nesta área.

4. Aprofundar as perplexidades sobre a regulação na europa – “getting The big picture”

As perplexidades sobre as quais nos debruçamos nesta parte do trabalho constituem dilemas ou interrogações sobre as quais temos vindo a trabalhar, mas também um conjunto de hipóteses de trabalho que continuamente servem de guia de investigação. Tratam-se, simultaneamente, de pistas para futuros trabalhos e de considerações paradoxais com uma delimitação de problemas-chave no terreno da regulação mediática, que, apesar disso, se caracterizam por uma certa permeabilidade e potencial para refinamento, essenciais para o aprofundamento dos estudos sobre a regulação na Europa e para o desenvolvimento de perspetivas comparativas. Não se tratam, em suma, de considerações herméticas nem têm essa pretensão. São antes perplexidades decorrentes de uma reflexão conjunta, com uma assertividade mensurável e com um grau de autonomização (de cada uma das cinco questões identificadas) relativo.

Assim, conforme explicitámos no ponto anterior, as observações que delineamos nos parágrafos que se seguem têm por base as perplexidades que decorreram de um esforço coletivo (SOUSA et al., 2012), assente na recolha e análise de dados acerca dos reguladores estatais dos media (ou hetero-reguladores) nos 27 países da União Europeia no quadro do projeto “A Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC”.

Ora, seguindo a lógica europeia e a firme defesa, pela União Europeia, da regulação independente, constata-se que a grande tendência na Europa é para concretizar a regulação mediática através da constituição de organismos estatais independentes, dotados de autonomia administrativa e financeira. Embora o âmbito de atribuições seja variável, não sendo comum, por exemplo, estas entidades terem sob a sua alçada a imprensa, como acontece em Portugal e na Itália, os estados implicitamente conferem importância aos media ao criarem e manterem estas estruturas com independência face aos governos, com autonomia administrativa e uma liberdade (maior ou menor em certos casos) em termos financeiros. Por conseguinte, os estados revelam preocupação com os media, com a qualidade (e a qualificação) do ambiente mediático e com as suas funções na sociedade, razão pela qual chamam a si a responsabilidade em criar este tipo de reguladores, embora a diversidade de atribuições e de funções seja assinalável.



Embora a União Europeia e o Conselho da Europa tenham reforçado a importância de mecanismos de autorregulação e de co regulação e incentivem a sua adoção (cfme., por exemplo, CONSELHO DA EUROPA, 2011b; CONSELHO DA EUROPA, 2012), a propensão nacional é clara e dirige-se primordialmente para a regulação dita estatal. Apesar disso, também é frequente que os estados lhes reconheçam indireta validade e interesse, nomeadamente transportando para as funções do regulador a tarefa de incentivar e promover a adoção de mecanismos de auto e de co regulação (de que é exemplo o caso português, que o prevê no artigo 9º dos Estatutos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social – ERC). A tendência, na prática, dirige-se claramente para a hetero regulação, o que nos conduz à primeira das perplexidades que exploramos neste artigo e que foram brevemente enunciadas em SOUSA et al. (2012), como já referimos. “Os media precisam de ser regulados pelos estados?” é a primeira das hipóteses de trabalho que colocamos e que surge da leitura transversal dos dados recolhidos sobre os reguladores. Apesar de se assinalarem, em alguns casos, experiências de auto e de co regulação e de o seu interesse ser amplamente reconhecido e aplaudido, nacional e internacionalmente, a prática demonstra que os estados ocupam um lugar central em matéria de promoção da qualidade do ambiente simbólico e de defesa dos direitos dos cidadãos ao criarem estruturas como entidades administrativas independentes.

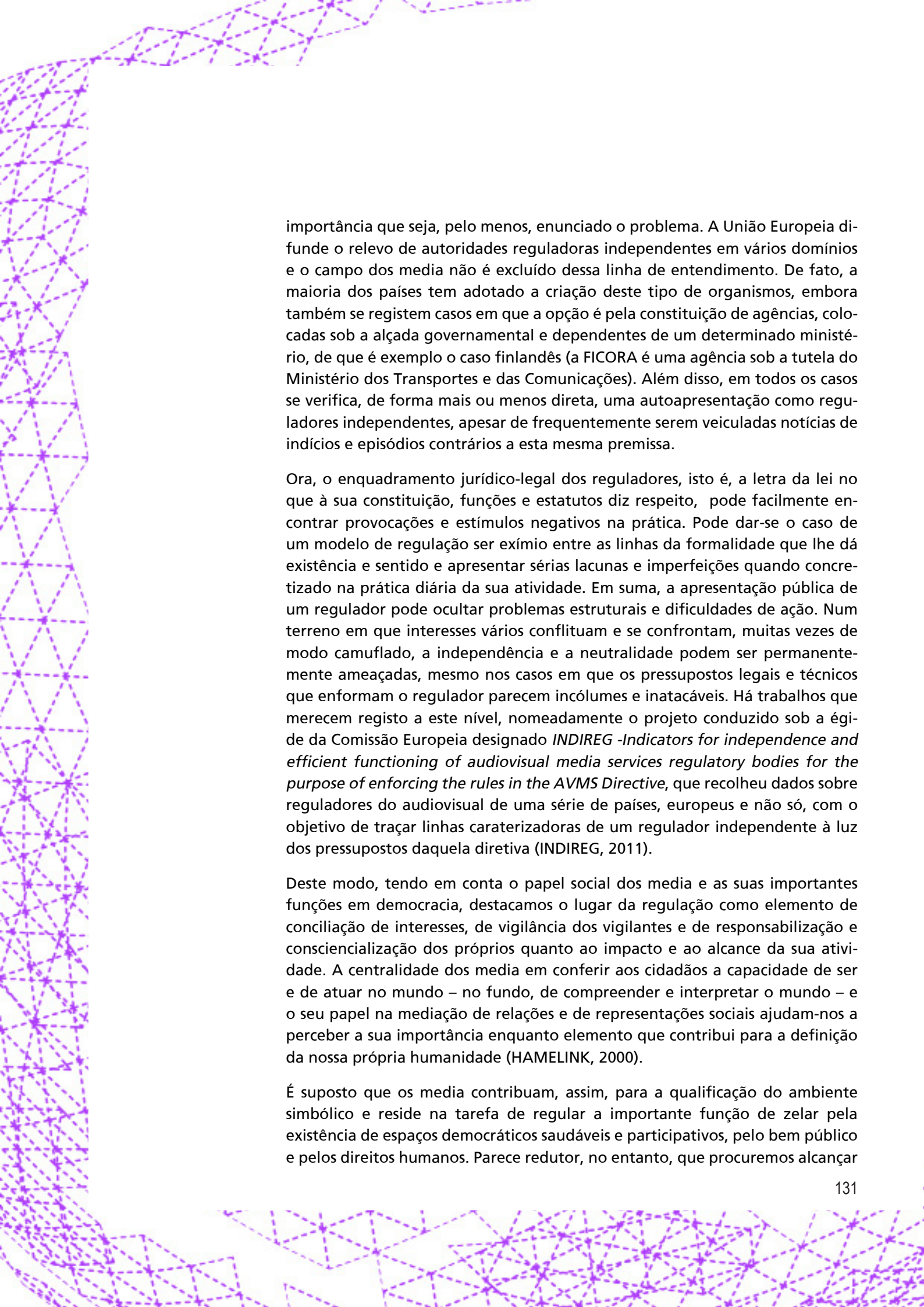
Esta perplexidade – ou paradoxo – relaciona-se com o seguinte, que coloca a tónica no elevado grau de complexidade (de estruturas, de funções, de processos...) que hoje caracteriza as políticas para a comunicação e a regulação. “Como explicar a resiliência dos estados face à complexificação regulatória?” é o modo como formulamos a questão (SOUSA et al., 2012). Embora autores como PUPPIS (2010) destaquem que a abordagem da *media governance* não pretende excluir o estado do processo regulador e que a regulação está dispersa pela sociedade (BLACK, 2002) , os estudos nesta área têm apontado para uma diluição do tradicional papel do estado causada pela multiplicidade de atores e vozes que se envolvem ou que se podem envolver nas políticas públicas na área dos media. Referimo-nos aos cidadãos e aos diferentes *stakeholders* que podem contribuir para uma cultura mediática responsável (nomeadamente através da autorregulação e da co regulação), mas também aos atores políticos regionais e globais que entram em cena e contribuem, em larga medida, para a complexificação regulatória. Trata-se, em suma, de uma articulação e conciliação entre as partes, em que o estado se inclui, sendo que a “eficiência do sistema depende do funcionamento sistémico de toda a construção regulatória” (SOUSA; FIDALGO, 2011, p. 283). Transpondo esta lógica para a dimensão nacional, trata-se de compreender a regulação dos media como um “processo integrado de *checks and balances*” para o qual se convocam atores estatais, do setor empresarial e profissional, do mercado e da sociedade em geral, que se articulam tendo em vista a não sobreposição de interesses ou posições e visando impedir que “algun deles ganhe uma proeminência excessiva na defesa parcelar dos bens que

mais especificamente está vocacionado para preservar” (FIDALGO, 2009, p. 339).

As estruturas de regulação nos 27 países membros da União Europeia que analisámos revelam, além da diversidade das atribuições, grandes diferenças relativamente ao modo como se lida com os novos media. As inovações tecnológicas vieram desafiar os tradicionais modos de intervenção no setor da comunicação social e, genericamente, podemos afirmar que os reguladores se mostram cientes disso, tendo inclusivamente vindo a desenvolver estudos e investigações mais aprofundadas acerca desta temática. Não obstante, o que se verifica é um claro desfasamento entre os enquadramentos nacionais da regulação e o terreno em que se movem. Podemos, por conseguinte, dizer que os reguladores não têm conseguido acompanhar o ritmo das mudanças, ficando encarcerados nos quadros legislativos setoriais e nos procedimentos tradicionalmente aplicáveis a um setor que apresenta mudanças a um ritmo vertiginoso. Há países em que as tentativas de enfrentar os desafios têm passado pela criação de organismos de regulação convergentes, como sucede no AGCOM italiano ou no britânico OFCOM, mas o problema será provavelmente mais vasto. “O que regula a regulação mediática?” é a formulação original desta terceira perplexidade (SOUZA et al., 2012, pp. 6-7), no sentido em que se questiona o que guia ou pode guiar a regulação face a um cenário de mudança, de inovação e de instabilidade conceptual e normativa.

Transversalmente, nestes países parece haver alguma certeza quanto à centralidade e à importância dos media tradicionais, com particular enfoque para a rádio e a televisão comercial e para o serviço público. Além disso, a própria União Europeia tem também construído um consistente argumento quanto às vantagens e potencialidades trazidas pela internet em termos de produção, difusão e receção de conteúdos, bem como no que diz respeito às modalidades de participação dos cidadãos e de agentes vários no debate público. Não tão clara, todavia, é a estratégia e a concretização prática para fazer face à mudança. A implosão do conceito de media que atrás abordámos revoluciona todas as premissas que poderiam ser dadas como certas. A indefinição sobre o que regular, sobre se se fala em media no sentido tradicional ou englobando os novos media, sobre a noção de comunicação social não é apenas ao nível nacional. Também o Conselho da Europa se tem deparado com a incoerência e emitiu a Recomendação (2011)⁷ sobre uma nova conceção dos media, que traça seis critérios de auxílio na definição do que pode ser considerado ‘media’ e ‘atividades de media’ no novo ecossistema mediático (CONSELHO DA EUROPA, 2011a).

“As entidades reguladoras são independentes ou mecanismos de legitimação e de ocultação de interesses?” é o quarto paradoxo identificado no trabalho conjunto intitulado **A Regulação dos media na Europa dos 27** (SOUZA et al., 2012) e diz respeito a uma complexa questão de abordagem e de desconstrução muito difíceis. São inúmeras as variáveis a ser tidas em conta para dar resposta a esta interrogação. Não sendo o nosso propósito fazê-lo, parece-nos de extrema

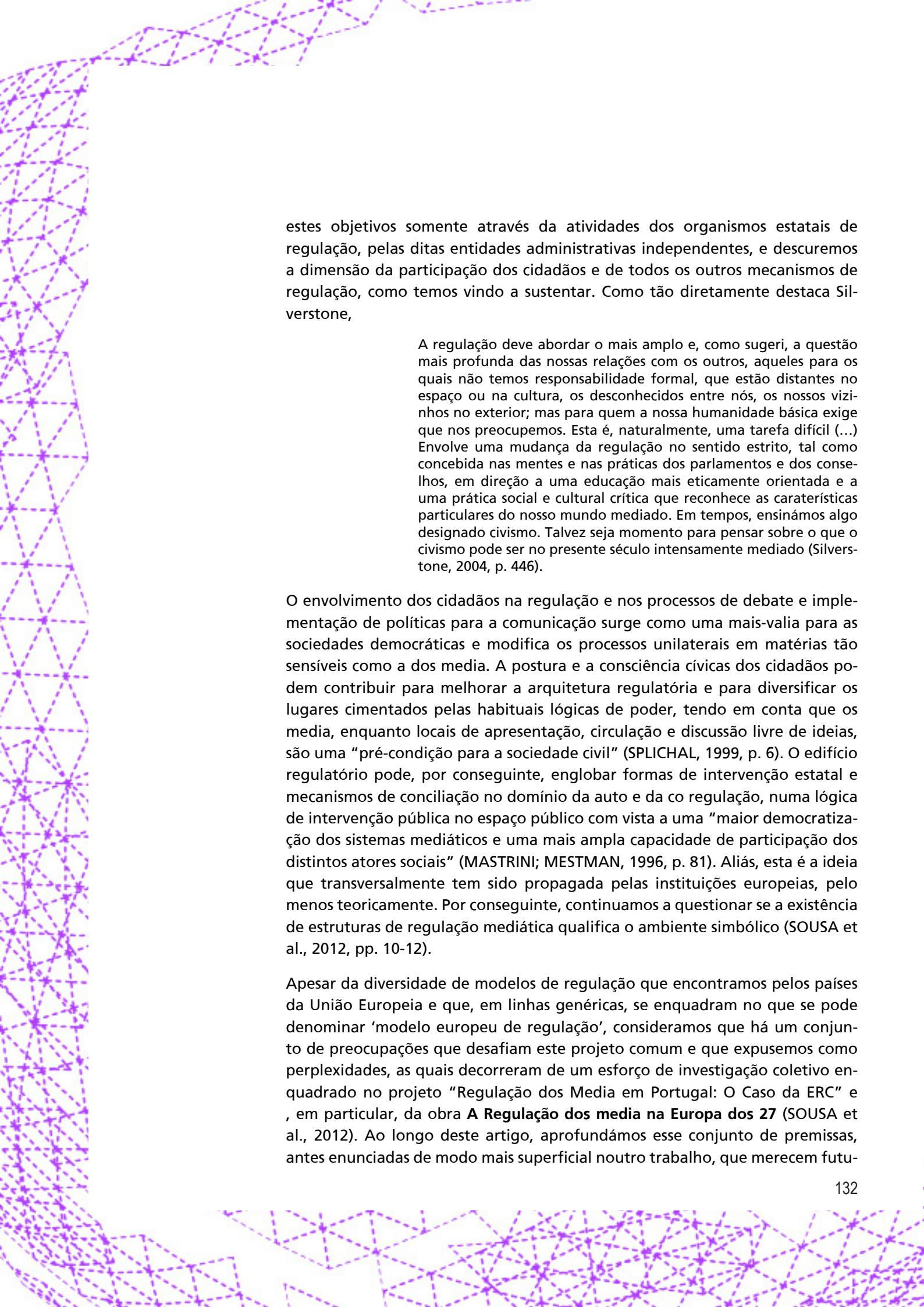


importância que seja, pelo menos, enunciado o problema. A União Europeia difunde o relevo de autoridades reguladoras independentes em vários domínios e o campo dos media não é excluído dessa linha de entendimento. De fato, a maioria dos países tem adotado a criação deste tipo de organismos, embora também se registem casos em que a opção é pela constituição de agências, colocadas sob a alçada governamental e dependentes de um determinado ministério, de que é exemplo o caso finlandês (a FICORA é uma agência sob a tutela do Ministério dos Transportes e das Comunicações). Além disso, em todos os casos se verifica, de forma mais ou menos direta, uma autoapresentação como reguladores independentes, apesar de frequentemente serem veiculadas notícias de indícios e episódios contrários a esta mesma premissa.

Ora, o enquadramento jurídico-legal dos reguladores, isto é, a letra da lei no que à sua constituição, funções e estatutos diz respeito, pode facilmente encontrar provocações e estímulos negativos na prática. Pode dar-se o caso de um modelo de regulação ser exímio entre as linhas da formalidade que lhe dá existência e sentido e apresentar sérias lacunas e imperfeições quando concretizado na prática diária da sua atividade. Em suma, a apresentação pública de um regulador pode ocultar problemas estruturais e dificuldades de ação. Num terreno em que interesses vários conflituam e se confrontam, muitas vezes de modo camuflado, a independência e a neutralidade podem ser permanentemente ameaçadas, mesmo nos casos em que os pressupostos legais e técnicos que enformam o regulador parecem incólumes e inatacáveis. Há trabalhos que merecem registo a este nível, nomeadamente o projeto conduzido sob a égide da Comissão Europeia designado *INDIREG - Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive*, que recolheu dados sobre reguladores do audiovisual de uma série de países, europeus e não só, com o objetivo de traçar linhas caracterizadoras de um regulador independente à luz dos pressupostos daquela diretiva (INDIREG, 2011).

Deste modo, tendo em conta o papel social dos media e as suas importantes funções em democracia, destacamos o lugar da regulação como elemento de conciliação de interesses, de vigilância dos vigilantes e de responsabilização e consciencialização dos próprios quanto ao impacto e ao alcance da sua atividade. A centralidade dos media em conferir aos cidadãos a capacidade de ser e de atuar no mundo – no fundo, de compreender e interpretar o mundo – e o seu papel na mediação de relações e de representações sociais ajudam-nos a perceber a sua importância enquanto elemento que contribui para a definição da nossa própria humanidade (HAMELINK, 2000).

É suposto que os media contribuam, assim, para a qualificação do ambiente simbólico e reside na tarefa de regular a importante função de zelar pela existência de espaços democráticos saudáveis e participativos, pelo bem público e pelos direitos humanos. Parece redutor, no entanto, que procuremos alcançar



estes objetivos somente através das atividades dos organismos estatais de regulação, pelas ditas entidades administrativas independentes, e descuremos a dimensão da participação dos cidadãos e de todos os outros mecanismos de regulação, como temos vindo a sustentar. Como tão diretamente destaca Silverstone,

A regulação deve abordar o mais amplo e, como sugeri, a questão mais profunda das nossas relações com os outros, aqueles para os quais não temos responsabilidade formal, que estão distantes no espaço ou na cultura, os desconhecidos entre nós, os nossos vizinhos no exterior; mas para quem a nossa humanidade básica exige que nos preocupemos. Esta é, naturalmente, uma tarefa difícil (...) Envolve uma mudança da regulação no sentido estrito, tal como concebida nas mentes e nas práticas dos parlamentos e dos conselhos, em direção a uma educação mais eticamente orientada e a uma prática social e cultural crítica que reconhece as características particulares do nosso mundo mediado. Em tempos, ensinámos algo designado civismo. Talvez seja momento para pensar sobre o que o civismo pode ser no presente século intensamente mediado (Silverstone, 2004, p. 446).

O envolvimento dos cidadãos na regulação e nos processos de debate e implementação de políticas para a comunicação surge como uma mais-valia para as sociedades democráticas e modifica os processos unilaterais em matérias tão sensíveis como a dos media. A postura e a consciência cívicas dos cidadãos podem contribuir para melhorar a arquitetura regulatória e para diversificar os lugares cimentados pelas habituais lógicas de poder, tendo em conta que os media, enquanto locais de apresentação, circulação e discussão livre de ideias, são uma “pré-condição para a sociedade civil” (SPLICHAL, 1999, p. 6). O edifício regulatório pode, por conseguinte, englobar formas de intervenção estatal e mecanismos de conciliação no domínio da auto e da co regulação, numa lógica de intervenção pública no espaço público com vista a uma “maior democratização dos sistemas mediáticos e uma mais ampla capacidade de participação dos distintos atores sociais” (MASTRINI; MESTMAN, 1996, p. 81). Aliás, esta é a ideia que transversalmente tem sido propagada pelas instituições europeias, pelo menos teoricamente. Por conseguinte, continuamos a questionar se a existência de estruturas de regulação mediática qualifica o ambiente simbólico (SOUSA et al., 2012, pp. 10-12).

Apesar da diversidade de modelos de regulação que encontramos pelos países da União Europeia e que, em linhas genéricas, se enquadram no que se pode denominar ‘modelo europeu de regulação’, consideramos que há um conjunto de preocupações que desafiam este projeto comum e que expusemos como perplexidades, as quais decorreram de um esforço de investigação coletivo enquadrado no projeto “Regulação dos Media em Portugal: O Caso da ERC” e, em particular, da obra **A Regulação dos media na Europa dos 27** (SOUSA et al., 2012). Ao longo deste artigo, aprofundámos esse conjunto de premissas, antes enunciadas de modo mais superficial noutro trabalho, que merecem futu-

ras reflexões e que levantam uma série de questões autónomas sobre as quais nos debruçaremos em investigações vindouras. Procurámos, porém, nesta fase, contextualizar as problemáticas e contribuir para uma visão mais abrangente acerca da desorientação normativa que atualmente caracteriza a regulação dos media na Europa.

5. Referências

ABRAMSON, Bram Dov. Media policy after regulation? **International Journal of Cultural Studies**, vol. 4(3), p. 301-326, 2001.

BLACK, Julia. **Critical Reflections on Regulation**. London: Centre for Analysis of Risk and Regulation at the London School of Economics and Political Science, 2002.

CONSELHO DA EUROPA (2012). Resolução 1877 (2012) sobre a proteção da liberdade de expressão e de informação na Internet e nos media online (25-04-2012). Disponível em: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18323&Language=EN>. Acesso em: 16 de março de 2015.

CONSELHO DA EUROPA (2011a). Recomendação (2011)7 sobre uma nova conceção dos media (21-09-2011). Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1835645&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>. Acesso em: 16 de março de 2015.

CONSELHO DA EUROPA (2011b). Resolução 1843 (2011) sobre a proteção da vida privada e dos dados pessoais na internet e nos media online (07-10-2011). Disponível em: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1843.htm>. Acesso em: 16 de março de 2015.

CONSELHO DA EUROPA (2008). Declaração sobre a independência e funções das entidades de regulação do setor audiovisual (26-03-2008). Disponível em: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl\(26.03.2008\)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Decl(26.03.2008)&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75). Acesso em: 16 de março de 2015.

COULDRY, Nick. Does 'the Media' have a future? **European Journal of Communication**, vol. 24(4), p. 437- 449, 2009.

CUILENBURG, Jan van & MCQUAIL, Denis. Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. **European Journal of Communica-**

tion, vol. 18(2), p. 181–207, 2003.

ERGA (2014) **ERGA statement on the independence of NRAs in the audiovisual sector**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/avmsd-audiovisual-regulators>. Acesso em: 16 de março de 2015.

ESTATUTOS DA ENTIDADE REGULADORA PARA A COMUNICAÇÃO SOCIAL (ERC) – Anexos à Lei n.º 53/2005 de 8 de Novembro de 2005 – Lei que cria a ERC - Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social. Disponível em: www.erc.pt/documentos/legislacao-site/lei53.pdf. Acesso em: 16 de março de 2015.

FIDALGO, Joaquim. **O Lugar da Ética e da Auto-regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), 2009.

HAMELINK, Cees (2000). Ethics for Media Users. In: Pattyn, Bart (Ed.). **Media Ethics: Opening Social Dialogue**. Leuven: Peeters, 2000, p. 393-401.

HAMELINK, Cees J. & NORDENSTRENG, Kaarle. Towards Democratic Media Governance. In: BENS, Els, HAMELINK, Cees, JAKUBOWICZ, Karol, NORDENSTRENG, Kaarle, CUILENBURG, Jan van & Derwurff, Richard van (Eds.). **Media Between Culture and Commerce**. Bristol: Intellect, 2007, p. 225-243.

HANS BREDOW INSTITUTE FOR MEDIA RESEARCH (2006). Final Report: Study on Co-Regulation Measures in the Media Sector. Study for the European Commission, Directorate Information Society and Media, Unit A1 Audiovisual and Media Policies, Tender DG EAC 03/04, Contract nº2004-5091/001-001 DAV BST. Disponível em: http://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/info_centre/library/studies/index_en.htm. Acesso em: 16 de março de 2015.

INDIREG (2011). INDIREG Final Report - Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001). Study conducted on behalf of the European Commission. Disponível em: <https://www.hans-bredow-institut.de/en/forschung/search-indicators-independence-and-efficient-functioning-audiovisual-media-services-regula>. Acesso em: 16 de março de 2015.

LIVINGSTONE, Sonia. On the Challenges of Cross-National Comparative Media Research. **European Journal of Communication**, vol. 18(4), p. 477-500, 2003.

MASTRINI, Guillermo & MESTMAN, Mariano. ¿Desregulación o re-regulación?: De la derrota de las políticas a las políticas de la derrota. **CIC: Cuadernos de Información y Comunicación**, nº 2, p. 81-88, 1996.

MCQUAIL, Denis. The Current State of Media Governance in Europe. In: TERZIS,

Georgios (Ed.). **European Media Governance: National and Regional Dimensions**. Bristol: Intellect, 2007, p. 17-25.

MCQUAIL, Denis. **Media Accountability and Freedom of Publication**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

NIEMINEN, Hannu & TRAPPEL, Josef. Media Serving Democracy. In: TRAPPEL, Josef, MEIER, Werner A., D'HAENENS, Leen, STEEMERS, Jeanette & THOMASS, Barbara (Eds.). **Media in Europe Today**. Bristol: Intellect, 2011, p. 137-151.

PUPPIS, Manuel. Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation. **Communication, Culture & Critique**, vol. 3(2), p. 134-149, 2010.

PUPPIS, Manuel. National Media Regulation in the Era of Free Trade: The Role of Global Media Governance. **European Journal of Communication**, vol. 23(4), p. 405-424, 2008.

REINARD, John C. & ORTIZ, Sandra M. Communication Law and Policy: The State of Research and Theory. **Journal of Communication**, vol. 55(3), p. 594-631, 2005.

SILVERSTONE, Roger. Regulation, Media Literacy and Media Civics. **Media, Culture & Society**, vol. 26(3), p. 440-449, 2004.

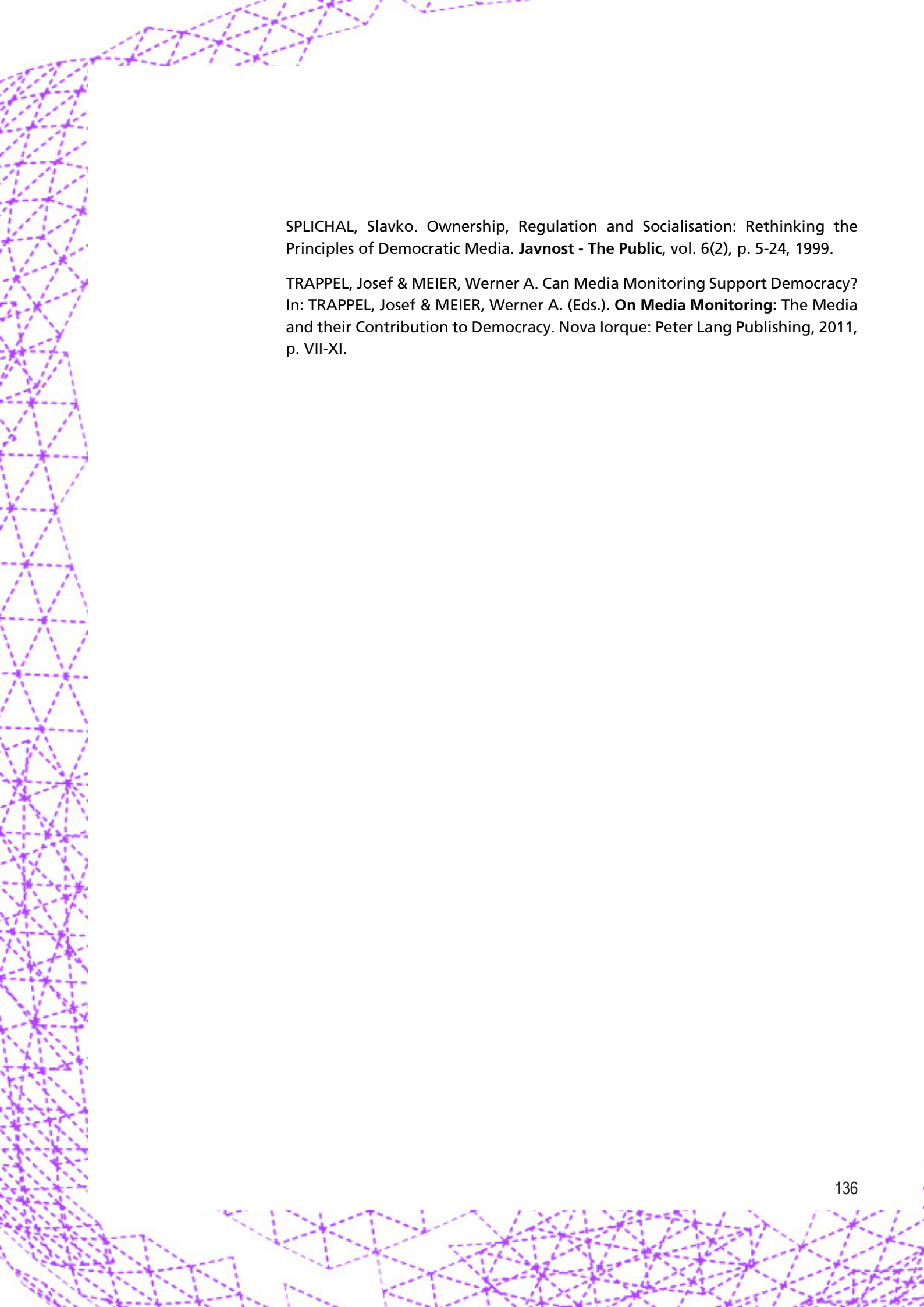
SIOCHRÚ, Seán Ó. & GIRARD, Bruce. **Global Media Governance: A Beginner's Guide**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

SOUSA, Mariana. **A Entidade Reguladora para a Comunicação Social: Contributos para uma análise histórica, conceptual e performativa**. DISSERTAÇÃO de Mestrado em Ciências da Comunicação, ICS/UM, Braga, 2011, 148p.

SOUSA, Helena, TRÜTZSCHLER, Wolfgang, FIDALGO, Joaquim & LAMEIRAS, Mariana (Eds.). **Media Regulators in Europe: A Cross-Country Comparative Analysis**. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho, 2013.

SOUSA, Helena, PINTO, Manuel, LOPES, Felisbela, FIDALGO, Joaquim, JEDRZEJEWSKI, Stanislaw, SILVA, Elsa C., MELO, Ana & LAMEIRAS, Mariana. **A Regulação dos Media na Europa dos 27**. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS)/Universidade do Minho. 2012.

SOUSA, Helena & FIDALGO, Joaquim. Journalism Regulation: State Power and Professional Autonomy. In: J. WASKO, Janet, MURDOCK, Graham & SOUSA, Helena (Eds.). **The Handbook of Political Economy of Communications**. Oxford: Blackwell, 2011, p. 283-303.



SPLICHAL, Slavko. Ownership, Regulation and Socialisation: Rethinking the Principles of Democratic Media. **Javnost - The Public**, vol. 6(2), p. 5-24, 1999.

TRAPPEL, Josef & MEIER, Werner A. Can Media Monitoring Support Democracy? In: TRAPPEL, Josef & MEIER, Werner A. (Eds.). **On Media Monitoring: The Media and their Contribution to Democracy**. Nova Iorque: Peter Lang Publishing, 2011, p. VII-XI.