

Contributos para uma regulação da Internet.

Gustavo Cardoso

Este documento pretende ser um contributo para a consulta pública lançada pela ANACOM e ICS no quadro da "Convergência e Regulação".

Nas próximas páginas procura-se apresentar um conjunto de posições e informação que pretende contribuir para tornar o processo de decisão quanto à estratégia de regulação de uma das componentes do actual sistema dos media – a Internet – mais informada.

O texto aqui apresentado, embora revisto e modificado, baseia-se num artigo publicado no nº4 da Revista Observatório do OBERCOM.

Abstract

Tenta-se contribuir para esse debate através da apresentação do resultado de um inquérito aos utilizadores da Internet em Portugal sobre a questão da regulação deste Media.

Salienta-se a necessidade de questionar se basta existir convergência tecnológica, para também existir convergência entre as diversas entidades reguladoras. Defende-se que mais importante que a definição do modelo organizacional é a criação de condições de trabalho em rede, cooperativo e flexível entre as diversas componentes funcionais da regulação, por forma a permitir a sua adaptação à evolução próprio media Internet. Uma evolução em muito ditada pelos próprios utilizadores.

Propõe-se igualmente a definição de um Serviço Público para a Internet a par da manutenção da preocupação central com o acesso universal.

Um Novo Sistema dos Media

Da difusão da rádio e telefone à massificação da televisão, tivemos ao longo do século XXa possibilidade de assistir a um constante inovar tecnológico o qual foi igualmente acompanhado por uma necessidade de regular o sistema dos media.

Foram criadas entidades directamente dependentes ou independentes do Estado que asseguravam quer a gestão de conteúdos (no caso da televisão, rádio e jornais) quer a gestão das comunicações e do seu mercado (telefones, telemóveis, satélite, etc).

Regulação e novo sistema dos media

Neste ponto ir-se-á fazer uma breve síntese do pensamento de alguns investigadores sobre a regulação e a Internet para que no próximo ponto seja analisado o contributo dos utilizadores da Internet em Portugal para a definição de políticas de regulação.

Peppino Ortoleva salienta, na sua análise, que após um período de relativa estabilidade a regulação se tornou de novo um objecto de discussão dentro do sistema dos media. Mas diz-nos igualmente que a discussão se tem vindo a centrar maioritariamente nas dimensões económicas associadas ao copyright (música, software, vídeo) e no tipo de liberdade concorrencial que a liberalização do sector da comunicação e telecomunicações estará ou não a promover.

A importância do contributo de Ortoleva para esta discussão sobre a regulação é o de nos fazer aperceber que, se o sistema dos media, está a mudar então poderá dar-se o caso de também surgirem novos actores para os quais poderá surgir também a necessidade de redefinir processos de regulação.

Na obra "A Sociedade da Informação", Ortoleva já havia analisado, numa perspectiva histórica, a continuidade na evolução da regulação nas democracias Europeias e Norte-Americanas. Traçando a evolução desde a preponderância da utilização da ideia de "escândalo moral" (i.e. "aquilo que é considerado capaz de corromper pelo próprio facto de ser visto ou conhecido") até ao estabelecimento de um cada vez maior consenso em torno do que é considerado como um conteúdo lícito.

O contributo de Peppino Ortoleva é fundamental para nos apercebermos de duas tendências constantes na evolução do sistema dos media.

- **A primeira** é a de que cada vez que existe inovação tecnológica existe igualmente resistência e que esta tem sempre a tendência para assumir o receio das tendências eventualmente corruptoras do novo media (basta lembrar as polémicas iniciais sobre os conteúdos nocivos disponibilizados através da Internet).

- **A segunda** tem a ver com a esfera da infância. Além da difusão da ideia de que o Estado não tem o direito de interferir nas escolhas morais dos indivíduos adultos surgiu igualmente a ideia de que as crianças, de idade inferior à puberdade, vivem uma condição de particular necessidade de protecção no plano moral e psicológico. A condição de *infância* torna-se assim desde o século XIX até aos nossos dias na motivação para as campanhas contra o funcionamento do sistema dos media. Como refere Ortoleva "dá-se o caso de cada geração defender o sistema dos media com o qual nasceu e cresceu contra aquele que numa dada altura desponta".

Este conjunto de tendências recorrentes no sistema dos media deu origem a uma solução de compromisso nos países democráticos, onde apenas as tendências mais fundamentalistas, religiosas ou políticas, defendem ainda a pura censura de conteúdos. **Essa solução de compromisso é assim baseada mais na estrutura dos mercados do que na partilha de uma ética comum.**

James Slevin, na obra "The Internet and Society" dá-nos igualmente um contributo interessante sobre o porquê da assunção por parte do Estado do contínuo interesse dado à regulação do sistema dos media e como a regulação da Internet é herdeira dessas visões.

Segundo Slevin o uso das modernas tecnologias de informação tem sido sempre olhado por parte dos Estados–Nação como sendo de prioridade para os seus interesses e como tal pede algum tipo de regulação. Pois, no entender do Estado "(...) as tecnologias que podem ser utilizadas para transmitir algum tipo de mensagens para audiências relativamente alargadas (...) possuem uma profunda significância como factor de influência dos valores e *standards* morais das sociedades modernas."

No entanto, a Internet representa também um desafio para os Estados pois continua a constituir uma certa incerteza sobre qual a melhor maneira de regular aquele media e como conciliar a regulação e os interesses dos seus cidadãos.

Como salienta James Slevin, na tentativa de dotar a Internet de um sistema regulatório que defenda ao mesmo tempo os interesses do Estado e dos cidadãos, temos assistido ao longo da última década ao debate entre dois modelos.

- **Os governos** tendem a defender uma abordagem da Internet enquanto uma tecnologia que facilita a difusão pública de material, e assim é próxima do sistema de *broadcasting* – uma actividade para a qual foram ao longo das últimas décadas desenvolvidos sistemas de regulação de conteúdos.

- Por outro lado, **os indivíduos e organizações da sociedade civil** têm primado por defender uma abordagem da Internet enquanto tecnologia derivada do sistema telefónico – o qual foi desde sempre caracterizado por um sistema de regulação bastante ténue dos seus conteúdos.

Também aqui Slevin nos faz pensar que a nossa abordagem da regulação da Internet tende a colocar-nos na dimensão das continuidades, procurando sempre analogias entre diferentes media (já conhecidos e novos) e os sistemas de regulação já implantados.

Com os dados a seguir apresentado pretende-se discutir, por um lado, qual a posição dos cidadãos sobre a regulação da Internet e, a par disso, tentar identificar quais os novos tipos de actores sociais, e reguladores, que poderão estar a despontar e que poderão condicionar as nossas escolhas sobre o que deverá ser um sistema de regulação para a Internet.

Utilizadores da Internet e a regulação

Os dados que a seguir se apresentam são fruto da análise de cerca de 3000 inquéritos realizados aos utilizadores da Internet em Portugal e analisado durante o ano 2000 pelo Projecto Ciberfaces

A avaliação de vantagens e problemas associados à *Internet* é um indicador significativo da forma como os utilizadores vêem este novo meio de comunicação. Como já foi referido as posições sobre a regulação da Internet tendem a ser, por vezes, simplificadas colocando o Estado como defensor da existência de regulação e os cidadãos como arautos da auto-regulação.

Com o objectivo de analisar a possível veracidade deste tipo de opiniões procurámos inquirir os respondentes ao questionário sobre quais as vantagens e desvantagens que associavam à utilização da Internet. É o resultado destas questões que a seguir é apresentado e debatido.

Em termos gerais, confirma-se uma perspectiva optimista quanto às potencialidades associadas à *Internet* e à utilização das novas tecnologias, matizada por receios quanto à privacidade e segurança.

Principais Vantagens da Internet

Quantidade/diversidade da informação disponível	26,3%
Rapidez de comunicação	20,5%
Facilidade de contacto com outros	18,2%
Possibilidade de debate e troca de opinião	14,7%
Convivência entre pessoas de países e culturas diferentes	13,8%
Ausência de regulação	5,7%
Outras vantagens	0,8%
Total	100,0%

Figura 1

Constata-se uma manifesta apetência destes utilizadores pela quantidade, diversidade e acessibilidade a conteúdos internacionais disponibilizados "à distância de um clic". A rapidez da comunicação e a facilidade nos contactos interpessoais também parecem seduzir estes públicos.

As questões mais problemáticas que a *Internet* enfrenta são, para estes inquiridos, a privacidade dos dados, a segurança dos pagamentos online, a desorganização e dispersão dos conteúdos e a censura a alguns desses conteúdos. Sublinha-se igualmente o facto de a preocupação com a privacidade dos dados pessoais preceder os, frequentemente apontados, problemas de segurança nos pagamentos.

Principais Problemas da Internet

Privacidade dos dados	29,5%
Segurança nos pagamentos online	24,5%
Desorganização e dispersão da informação	14,7%
Censura de determinados conteúdos	10,9%
Ausência de regulação	9,8%
Predomínio de línguas e culturas estrangeiras	5,3%
Reforço do controlo de cidadãos, insts., empresas	5,2%
Total	100,0%

Figura 2

A análise das respostas dadas num contexto de regulação da Internet apresenta algumas surpresas. Nomeadamente, o facto de a ausência de regulação ser apenas encarada como uma vantagem por 5,7% dos respondentes e de a percentagem daqueles que consideram a falta de regulação como problema ser quase o dobro dos seus apologistas.

Também poderemos salientar o facto de entre a atenção dada à desorganização e dispersão de conteúdos e a censura dos mesmos, ser dada maior atenção à primeira (14.7%) em relação à segunda (10.9%).

Quando analisadas as respostas à luz da variável sexo, as preocupações masculinas e femininas revelam-se distintas. O público masculino refere mais como problema a segurança dos pagamentos online, a censura de certos conteúdos, o predomínio de línguas estrangeiras e a desorganização da informação. O público feminino destaca mais a privacidade dos dados e ausência de regulação como os principais problemas da *Internet*. No quadro da atenção dada à regulação entre diferentes sexos, devemos pois salientar que encontramos entre o público feminino o dobro da percentagem que considera a falta de regulação como um problema.

Principais Problemas da *Internet* Segundo o Sexo

	Feminino	Masculino	Total
Segurança nos pagamentos online	55,3%	66,3%	24,5%
Privacidade dos dados	79,3%	76,6%	29,5%
Censura de determinados conteúdos	18,2%	31,4%	10,9%
Predomínio de línguas e culturas estrangeiras	11,7%	14,4%	5,3%
Ausência de regulação	41,1%	21,4%	9,8%
Reforço do controlo de cidadãos, insts.. empresas	9,8%	14,7%	5,2%
Desorganização e dispersão da informação	37,4%	38,8%	14,7%

Em termos etários, junto dos mais jovens (20-29) sobressai a preocupação com a privacidade, a censura de conteúdos (o mais relevante problema para o escalão 10-19 anos) e a ausência de regulação. Nos grupos etários mais elevados (a partir dos 40 anos) nota-se um reforço da preocupação com a segurança dos pagamentos, a censura de conteúdos, a barreira linguística e a ausência de regulação.

Principais Problemas da *Internet* segundo a Idade

	10-19	20-29	30-39	40-49	50 ou+	Total
--	-------	-------	-------	-------	--------	-------

Segurança nos pagamentos online	56,2%	63,1%	66,3%	66,7%	64,6%	24,5%
Privacidade dos dados	73,7%	79,0%	76,9%	73,5%	76,8%	29,5%
Censura de determinados conteúdos	34,3%	29,8%	23,1%	29,1%	29,3%	10,9%
Predomínio de línguas e culturas estrangeiras	10,9%	9,2%	15,1%	22,2%	30,5%	5,3%
Ausência de regulação	18,2%	25,9%	26,3%	26,1%	31,7%	9,8%
Reforço do controlo de cidadãos, insts., empresas	10,2%	12,3%	10,9%	23,1%	17,1%	5,2%
Desorganização e dispersão da informação	34,3%	38,3%	40,7%	41,0%	31,7%	14,7%

Figura 3

Registe-se igualmente que a preocupação com a ausência de regulação na Internet tende a aumentar à medida que o nível etário aumenta.

Outra das dimensões de análise que o inquérito procurou analisar foi a das opiniões sobre o meio Internet. Nomeadamente, procurámos aprofundar o nosso conhecimento sobre algumas dimensões da regulação, como sejam os direitos de autor e a gratuidade; os assuntos a restringir ou eliminar na Internet; e a quem deve caber a regulação da Internet.

Opinião sobre o meio *Internet*

	Concordam	Discordam	Total
A Internet é uma fonte indispensável de informação	91,2%	8,8%	100%
A informação disponibilizada na Internet deve ser gratuita	91,4%	8,6%	100%
Os direitos de autor devem ser respeitados na Internet	83,5%	16,5%	100%
Na Internet prefiro a informação aprofundada à resumida	62,0%	38,0%	100%

O mais interessante da Internet é conhecer pessoas novas	21,3%	78,7%	100%
A Internet é frustrante e confusa	30,1%	69,9%	100%
Tenho plena confiança na informação que encontro na Internet	32,3%	67,7%	100%

Figura 4

Numa primeira abordagem sobressaem: a forte valorização da *Internet* como fonte de informação, a disponibilizar gratuitamente, em respeito dos direitos de autor; a consciência dos riscos deste meio (em termos da confiança que é possível ter na informação disponível) mas sem que a maioria o considere frustrante e confuso.

Sublinhem-se, ainda em termos gerais: a discordância, maioritária nesta população, da consideração da *Internet* como meio interessante para conhecer novas pessoas; o aparente paradoxo na defesa, em simultâneo, do acesso gratuito à informação e da defesa dos direitos de autor. Indicando, talvez, uma pista apontando para a necessidade de procurar soluções que compatibilizem dois pólos de interesses normalmente considerados opostos, indústria dos media e consumidores.

Concorda com a ideia de que alguns assuntos deveriam ser restringidos ou eliminados da Internet ?

Concordo Totalmente	14.5%
Concordo em Parte	27.4%
Não concordo nem discordo	6.8%
Discordo em Parte	12.3%
Discordo Totalmente	38.1%
NS/NR	0.9%

Figura 5

No que respeita às opiniões dos respondentes sobre os Assuntos a Restringir ou Eliminar na Internet, os respondentes ao Inquérito Online Ciberfaces que discordam da censura a conteúdos (50.4%) são em maior número do que os que a admitem (41.9%), o que parece indicar uma perspectiva que privilegia a liberdade na colocação e acesso à informação. No entanto, o facto de um tão elevado número de utilizadores contrariar a análise atrás apresentada por Peppino Ortoleva, quando referia que a censura como método de regulação do sistema dos media se encontra datada historicamente sendo apenas mantida nos locais onde imperam fundamentalismos políticos ou religiosos, levou-nos a pretender aprofundar a análise.

Por graves que sejam considerados os problemas de conteúdos a censura é entendida como uma medida extrema. Quisemos por isso questionar os respondentes sobre em que situações aceitariam *censura* total ou parcial de conteúdos na Internet.

Assuntos a Restringir ou Eliminar na *Internet*

	Acesso livre para todos	Restrito só a menores	Restrito a Menores e Adultos	Ns/ Nr	Total
Material bélico	9,1%	38,1%	45,8%	7,0%	100,0%

Incitação à violência	3,4%	26,2%	67,2%	3,3%	100,0%
Pornografia	6,4%	73,5%	17,3%	2,9%	100,0%
Pedofilia e prostituição infantil	3,5%	12,6%	80,5%	3,5%	100,0%
Intolerância (racismo, fascismo, etc)	15,1%	20,3%	59,7%	5,0%	100,0%
Outro tipo de conteúdo	13,9%	2,5%	6,6%	77,0%	100,0%

Figura 6

Na globalidade, os assuntos a censurar que maior consenso reúnem entre os inquiridos dizem respeito a conteúdos socialmente condenáveis, como a pedofilia e a prostituição infantil, a intolerância, a incitação à violência e a pornografia.

No caso dos assuntos relacionados com material bélico há uma percentagem significativa de inquiridos que os considera menos nocivos, restringindo o seu acesso sobretudo a menores.

Relativamente à pornografia, a maioria dos utilizadores tende a ser bastante tolerante, uma vez que condiciona ou veda o seu acesso apenas a menores.

Assuntos a Restringir ou Eliminar na *Internet* segundo o Sexo

	Feminino	Masculino	Total
Sobre material bélico (armas, explosivos, etc...)			
Acesso livre a todos	6,7%	10,1%	9,1%
Restrito só a menores	38,0%	38,1%	38,1%
Restrito a menores e adultos	48,7%	44,6%	45,8%
Sobre incitação à violência			
Acesso livre a todos	2,7%	3,7%	3,4%
Restrito só a menores	19,7%	28,7%	26,2%
Restrito a menores e adultos	73,3%	64,8%	67,2%
Sobre pornografia			
Acesso livre a todos	5,0%	6,9%	6,4%
Restrito só a menores	63,0%	77,5%	73,5%
Restrito a menores e adultos	28,0%	13,1%	17,3%
Sobre pedofilia e prostituição infantil			
Acesso livre a todos	4,7%	3,0%	3,5%
Restrito só a menores	14,3%	11,9%	12,6%
Restrito a menores e adultos	77,3%	81,7%	80,5%
Intolerância (racismo, fascismo, etc...)			
Acesso livre a todos	19,7%	13,3%	15,1%
Restrito só a menores	21,0%	20,0%	20,3%
Restrito a menores e adultos	54,0%	61,9%	59,7%

Figura 7

Apesar destes assuntos se apresentarem transversalmente referidos como os que mais preocupam os inquiridos, a intensidade desta preocupação apresenta diferenciações quando cruzada com alguns factores sociográficos.

Uma primeira nota para registar que não existem diferenças importantes relacionadas com a variável sexo, o que significa que esta preocupação é extensível a ambos os sexos. Podemos apenas constatar uma ligeira diferenciação no grau de restrição considerado.

A população masculina tende a ser mais tolerante relativamente a assuntos respeitantes a

material bélico, que incitem à violência e à pornografia, e mais restritiva em relação à pedofilia/prostituição infantil e à intolerância. Inversamente, na população feminina verifica-se um maior peso relativo da concordância com um mais severo grau de restrição a conteúdos relacionados com material bélico, violência e pornografia, bem como uma ligeira tendência para uma menor severidade na restrição a conteúdos sobre pedofilia e prostituição infantil e intolerância.

Assuntos a Restringir ou Eliminar na *Internet* segundo a Idade

	10-19	20-29	30-39	40-49	50 ou +	Total
Sobre material bélico (armas, explosivos, etc...)						
Acesso livre a todos	14,1%	10,2%	6,6%	7,0%	5,2%	8,9%
Restrito só a menores	42,4%	43,9%	33,7%	26,8%	31,0%	38,2%
Restrito a menores e adultos	35,9%	38,9%	50,2%	63,1%	56,9%	45,8%
Sobre incitação à violência						
Acesso livre a todos	2,2%	4,3%	2,1%	3,2%	-	3,2%
Restrito só a menores	35,9%	30,1%	19,8%	22,9%	13,8%	26,3%
Restrito a menores e adultos	60,9%	61,9%	74,5%	70,7%	84,5%	67,2%
Sobre pornografia						
Acesso livre a todos	13,0%	7,2%	3,3%	5,1%	1,7%	6,2%
Restrito só a menores	72,8%	75,4%	74,5%	68,2%	70,7%	73,6%
Restrito a menores e adultos	10,9%	14,6%	18,9%	24,2%	24,1%	17,2%
Sobre pedofilia e prostituição infantil						
Acesso livre a todos	8,7%	4,1%	0,4%	3,8%	-	3,4%
Restrito só a menores	15,2%	11,3%	12,3%	14,6%	15,5%	12,6%
Restrito a menores e adultos	72,8%	81,3%	83,5%	77,7%	81,0%	80,5%
Intolerância (racismo, fascismo, etc...)						
Acesso livre a todos	21,7%	15,0%	14,0%	12,7%	13,8%	15,0%
Restrito só a menores	16,3%	21,5%	23,0%	15,9%	17,2%	20,3%
Restrito a menores e adultos	58,7%	58,2%	58,0%	65,6%	65,5%	59,7%

Figura 8

Quando cruzamos o tipo de assuntos a restringir com a idade, verificamos que à medida que se avança no escalão etário, vai aumentando o grau de preocupação relativamente à possibilidade de acesso a determinado tipo de conteúdos na *Internet*.

Com efeito, verifica-se nos escalões mais novos (10-29) uma maior incidência de inquiridos a concordar com opções menos restritivas. Estes inquiridos tendem também a desvalorizar os conteúdos relativos a material bélico bem como a pornografia, vedando o seu acesso apenas a menores.

O escalão intermédio (30-39 anos), tende a manifestar maior preocupação relativamente ao material bélico, incitação à violência, pedofilia e prostituição infantil, concordando com a sua restrição a menores e adultos. Uma larga maioria, $\frac{3}{4}$ dos respondentes deste escalão etário, considera que a pornografia deve ser restrita só a menores.

Os mais velhos consideram que o material bélico, a incitação à violência, pedofilia e prostituição infantil e intolerância devem ser restritos a menores e adultos. Sublinhe-se a

perspectiva tolerante face à pornografia, que a maioria considera apenas dever ser restrita a menores, apesar de um menor índice de concordância nos escalões etários mais elevados.

Depois de analisados os dados referentes às opções restritivas face a certos tipos de conteúdos tentámos compreender qual a opinião dos inquiridos sobre a regulação enquanto conceito a aplicável à Internet.

A quem deve caber a regulação da Internet ?

Utilizadores	33%
Entidades Independentes	24%
Instituições Públicas, Empresas e Utilizadores	24%
Governo	9%
Empresas do Sector (Telecomunicações e ISP)	5%
Não se deve regular	2%
Outros	2%
Total	100%

Figura 9

Uma primeira análise faz-nos salientar que apenas 2% manifestam posições radicais quanto à inexistência de qualquer tipo de regulação. Os adeptos da auto-regulação (33%) apesar de constituírem a categoria mais referida encontram-se em clara minoria quando comparados com os restantes (63%) que referem preferirem uma entidade reguladora. Entidade essa, que no entender dos respondentes deveria excluir quer o Governo quer as empresas do sector. Ambas as categorias são vistas como pouco credíveis para assegurar o equilíbrio necessário entre o interesse privado e público que os utilizadores conferem ao espaço Internet.

Embora esta escolha possa parecer algo surpreendente ela ficará a dever-se ao facto de os utilizadores conferirem ao regulador a noção de entidade sem "interesse directo" no espaço em questão. Assim, a recusa do Governo ficará a dever-se às questões do foro da privacidade e liberdade individual face ao Estado e a ainda maior e a ainda maior contenção no que respeita às empresas privadas do sector poderá, porventura, estar relacionada quer com questões de privacidade, pois exercem um controlo tecnológico directo sobre as actividades dos utilizadores, quer com o facto de aquelas terem interesses financeiros directos na utilização da Internet.

A quem deve caber a regulação da Internet segundo o Sexo ?

	Feminino	Masculino	Total
Utilizadores	21.1%	33.3%	33%
Entidades Independentes	19.5%	23.2%	24%
Instituições Públicas, Empresas e Utilizadores	27.6%	20.4%	24%
Governo	12.2%	7.5%	9%
Empresas do Sector (Telecomunicações e ISP)	5.7%	4.7%	5%
Não se deve regular	10%	90%	2%
Outros	5.1%	6.6%	2%
Total			100%

Figura 10

Analisando as opiniões à luz da variável sexo verificamos também a existência de algumas particularidades. Assim, são os utilizadores do sexo masculino que mais defendem a auto-regulação e os do sexo feminino que promovem as soluções de maior abrangência de participantes.

A quem deve caber a regulação da Internet segundo a Idade ?

	10-19	20-29	30-39	40-49	50 ou +	Total
Utilizadores	44.1%	29.5%	29.4%	29.8%	22.8%	33%
Entidades Independentes	6.2%	24.2%	26%	21%	21.1%	24%
Instituições Públicas, Empresas e Utilizadores	18.6%	22.1%	20.3%	22.3%	33.3%	24%
Governo	8.3%	8%	8.8%	12.2%	3.5%	9%
Empresas do Sector (Telecomunicações e ISP)	9%	4.7%	4.8%	4.2%	1.8%	5%
Não se deve regular	4.1%	2.9%	2.4%	2.5%	5.2%	2%
Outros						2%
Total						100%

Figura 11

Quando cruzamos o tipo de soluções a implementar com as idades dos respondentes, verificamos que são os utilizadores mais novos (10-19) que mais defendem a auto-regulação e também os que, a par dos de mais de 50 anos, salientam a recusa de qualquer tipo de regulação. Quanto às opções de regulação mais referidas pelos utilizadores, são os indivíduos com mais de 50 são os que mais optam pela hipótese (Instituições Públicas, Empresas e Utilizadores" e os entre os 30 e 39 que optam mais pelas "Entidades Independentes".

As escolhas recaem, assim, ou sobre entidades independentes ou numa combinação de interesses públicos, privados e individuais. Trata-se, assim, de modelos próximos daqueles que a legislação portuguesa, a par de outras a nível europeu, privilegia nas áreas de actuação das tecnologias mais tradicionais no sistema dos media.

Esta manifestação de opiniões não pode deixar de merecer a nossa atenção. Pois, embora a Internet se trate de uma nova tecnologia e portanto associada nos discursos à mudança, as escolhas aparentam ser de índole conservadora.

Assim, embora os utilizadores caracterizem a Internet como tecnologia inovadora e facilitadora de transformações nos mais variados domínios parecem no entanto promover a adopção de modelos já conhecidos e que deram já provas ao lidar com questões similares.

Interessa assim referir que tal como em outras dimensões também no campo da regulação somos levados a concordar com as posições, anteriormente expostas, de Slevin e Ortoleva sobre a continuidade no sistema dos media.

Internet: Regular quem e o quê?

O que quer então dizer "regular a Internet"? A atenção dada à regulação da Internet tende a referir-se, quase sempre, à preocupação manifestada pelas entidades públicas, de tutela dos sectores da comunicação, em proteger o público de eventuais ameaças directas aos indivíduos ou à sociedade no seu conjunto ou a erradicação de conteúdos considerados como nocivos ou atentatórios dos valores partilhados por uma dada sociedade.

A iniciativa e-europe2002, promovida pela EU, é um exemplo a reter. Pois, define num quadro de 15 países quais as preocupações comuns quanto à regulação da Internet. A qual, no seu entender, surge essencialmente direccionada para a criação de mecanismos de penalização face aos ataques a *sites* (*denial of service* e *Hacking*), violação de direitos de autor online, difusão de material ofensivo (pedofilia, racismo e xenofobia) ou da promoção da colaboração entre polícias e entidades similares no combate ao crime na Internet.

Se, por um momento, realizarmos um exercício de simulação, esquecendo a complexidade do Media Internet, e a considerarmos como um qualquer outro Media, tal como a Televisão ou os Imprensa, onde encontraremos as diferenças de abordagem entre a regulação escolhida para a Internet e as praticadas ao longo das últimas décadas para os "velhos" media ?

A resposta é ao mesmo tempo complexa e simples e passa igualmente por questionar que tipo de media é a Internet? Quem deve implementar a regulação ? Quais as entidades públicas e privadas que estão envolvidas directa ou indirectamente na gestão e construção do novo sistema dos media?

Propondo uma metodologia para esta análise, julgo que, primeiro temos de destrinçar os alvos da regulação.

No anterior sistema dos Media, a regulação incide essencialmente sobre o difusor, lateralmente sobre o produtor e quase nunca sobre o consumidor final (a menos que se trate de conteúdos considerados como ilegais à luz da legislação).

No que respeita aos conteúdos, a regulação normalmente ocorre por via de legislação que concede a entidades independentes a regulação dos conteúdos a difundir e a implementação das sanções. Os destinatários da regulação são em número reduzido e facilmente identificável (os Guardiões, i.e. os canais de rádio e televisão, jornais, etc). No que respeita à alocação do espectro de emissão, circuitos de difusão, gestão das redes e concorrência, existem entidades reguladoras que (também baseando-se na legislação) actuam directamente sobre as entidades detentoras da alocação cedida pelo Estado. **Existe um sistema de coimas e sanções passíveis de aplicar mas, muitas vezes, essa aplicação é também terreno de luta entre poderes simbólicos, entre quem tem os poderes de cumprimento da lei do seu lado (os reguladores) e quem gere a comunicação com as populações e contribuí para a construção da realidade (as empresas de comunicação e informação: ie os Guardiões).**

Neste sistema de regulação, o produtor não é alvo de regulação por parte das entidades independentes porque não pode emitir. Em última análise a regulação face ao produtor terá um carácter informal, pois desde que o operador ou difusor recuse dar visibilidade a esses conteúdos os mesmos não chegarão, quase nunca, à percepção do grande público.

Na Internet o produtor pode emitir e é essa mudança que tem vindo a dominar a agenda de discussão sobre como efectuar a regulação. Em princípio como todos podem ser emissores e produtores a regulação terá de atingir todos pois todos são permeáveis aos conteúdos e todos podem, em princípio, por em causa o bem comum.

A escala da capacidade de difusão alterou-se, generalizando os intervenientes de pequena dimensão. Como tal, o raciocínio que parece dominar a acção dos Estados é o seguinte: se já regulavam a emissão, ainda em que suportes diferentes, então igualmente se deverá promover algum tipo de regulação na Internet.

É a partir deste ponto que se colocam três tipos de limitações à actuação do Estado na regulação da Internet no que se refere aos conteúdos: A definição do limite entre o que são conteúdos aceitáveis e não aceitáveis; a capacidade tecnológica e financeira de aplicar a regulação e por último a capacidade política de cooperação internacional face a uma tecnologia global.

Não possuindo a capacidade tecnológica os Estados optaram numa primeira fase por dotar as entidades mais similares aos "grandes *broadcasters*" no novo sistema dos media, os Internet

Service Providers (ISP's), do papel de filtragem de conteúdos com base nas legislações nacionais que definiam qual o tipo aceitável de conteúdos. Tratava-se de lidar com os mecanismos à disposição do Estado com uma tecnologia de carácter global. No entanto, o resultado tem sido muito pouco encorajador. Isto, porque os sistemas de filtragem ainda não se encontram numa fase tecnologicamente evoluída e porque as empresas tendem a recusar esse papel por receio de perdas financeiras e de relacionamento com os seus clientes. **Por este conjunto de razões a tendência tem sido a de optar por não penalizar os ISP's concedendo-lhes a analogia não do difusor (broadcaster) mas sim do a do fornecedor de serviço. Ou seja, optou-se por considerar o ISP's à imagem dos correios ou do sistema telefónico e não da televisão ou da rádio.**

No entanto, nada nos assegura que esta não seja uma abordagem definitiva. A evolução tecnológica e as tendências mais recentes face à Internet parecem indicar que se está a evoluir para a criação, ou redefinição de papel, de agências especializadas no controlo da informação e na criminalização da actividades daqueles que a colocam online dados tipos de conteúdos ou realizam acções de carácter socialmente desviante.

Mas será que estaremos a discutir a escolha entre a adopção de um modelo de vigilância e repressão e um modelo de regulação dos media?

Colocar a questão deste modo é enganador, mas como verificámos, pela discussão exposta no início deste artigo, tem sido assim que a mesma tem muitas vezes sido colocada. Salientando-se os antagonismos como se existisse uma única opção em discussão: entre aqueles que afirmam "defender a liberdade de expressão" e os que entendem ser necessário "vigiar para poder prevenir" por forma a proteger a liberdade dos cidadãos.

Reafirmar a extensão da criminalização da difusão e consumo de certos conteúdos dos media tradicionais à Internet é apenas uma face da moeda da regulação.

O problema que o novo sistema dos media coloca à regulação será porventura outro, o de sabermos colocar as questões correctas quanto ao quê e a quem deve efectivamente ser regulado e quem deve realizar essa regulação.

A Internet é um espaço de múltiplas apropriações. É um espaço de comunicação entre pessoas; de disponibilização de conteúdos (desde os que para aí migraram a partir das cadeias tradicionais de difusão de informação e de entretenimento até às páginas pessoais do mais incógnito cidadão) e de interface para a acção (da compra às guerras electrónicas).

Para cada uma dessas áreas existe a necessidade de conceber a regulação de modo diverso ao mesmo tempo que se assegura a dimensão da protecção da privacidade, a qual é talvez a única dimensão de regulação totalmente transversal à totalidade dos espaços de interacção da

Internet.

Como foi salientado pela leitura dos quadros síntese das respostas dos inquiridos no Projecto Ciberfaces, muito do que nós consideramos regulação pode efectivamente ser realizado com instrumentos, modos de actuação e entidades similares àquelas que já actuavam no sistema dos media antes da generalização da Internet.

Contributos para uma regulação da Internet

A regulação da Internet nas suas diferentes apropriações caberá em Portugal, entre outros, a entidades tão diversas como a ANACOM (ex-Instituto de Comunicações de Portugal - ICP), ao ICS (Instituto da Comunicação Social), AACS (Alta Autoridade para a Comunicação Social), à CNPD (Comissão Nacional para a protecção de dados pessoais) e ao Instituto do Consumidor (Comércio Electrónico).

Este artigo, não pretende propor modelos organizacionais para uma estrutura de regulação, o que se prefigura é a necessidade de tornar mais transparentes as relações existentes na utilização da Internet, na presença dos actores económicos e políticos e nas opções tecnológicas.

Com base nas propostas presentes na consulta pública promovida pela ANACOM e ICS, poderíamos entrever uma leitura que se centraria no argumento de que, existindo convergência tecnológica, também deveria existir convergência entre as diversas entidades dando origem a uma entidade reguladora única.

Esse será concertiza um modelo possível, mas importa questionar também se tal conclusão deverá advir da existência de um modelo tecnológico (o qual se encontra em evolução permanente) e de modelos de gestão (normalmente efémeros) ou se a definição de um modelo não deverá também ter em conta princípios gerais de funcionamento democrático do sistema dos Media e as opiniões expressas pelos próprios utilizadores.

Se apenas tivermos em conta a dimensão tecnológica e organizacional do mercado, poderemos num curto prazo de tempo estar perante um modo obsoleto de regulação e necessitar novamente de o refazer.

Como Umberto Eco salientava numa entrevista à RAI, a Internet é um Mass Media e ao mesmo tempo um meio de comunicação interpessoal, as duas dinâmicas encontram-se presentes em simultâneo. Como base tecnológica, a Internet, serve aquelas duas dimensões. Mas, a regulação

deve ser também fruto de uma análise das apropriações realizadas pelos utilizadores e as interacções e actores presentes no sistema dos media e não meramente assente na tecnologia .

No caso português, tendo presente as análises e dados expostos, uma proposta de discussão poderá passar por, na dimensão da regulação da informação/conteúdos, se assistir uma actuação mais conjugada e articulada entre as entidades mais direccionadas para a gestão do acesso e disponibilização conteúdos, a par do controlo da dimensão económica e empresarial da prestação de serviços e uma presença transversal da preocupação para com a quebra de privacidade e exercício da vigilância .

Independentemente de estarmos a conceber a nova estrutura de regulação do sistema dos Media enquanto uma única entidade ou várias, importa sim constituir uma estrutura organizacional flexível e adaptável à evolução da Internet, pois esta é uma tecnologia baseada nas especificações técnicas dos seus protocolos e na estruturação do mercado, mas é fundamentalmente o que os seus utilizadores quiserem que ela seja.

Para um media flexível e adaptável como a Internet teremos de ter estruturas igualmente idealizadas para trabalho de cooperação e mais próximas de modelos de rede do que hierárquicos. O que implica um novo design organizacional e uma reformulação das culturas organizacionais dos diversos intervenientes na regulação em Portugal, os quais tradicionalmente são mais orientados para a performance individual do que para a cooperação em rede.

Apar de uma sã concorrência entre operadores de telecomunicações e respectivos ISP's, o nosso objectivo na regulação deverá também atender à disponibilização de conteúdos na Internet. Dever-se-á zelar pela inexistência de censura visível ou oculta e promover o que Slevin descreve como o princípio do pluralismo regulado : "Primeiro, o governo deve assegurar as condições para que exista uma desconcentração de recursos.(...) isto quer dizer, diminuir o poder de grandes empresas e outras entidades igualmente poderosas de forma a que o pluralismo não seja minado pela concentração de poder económico ou simbólico.(...)Segundo, a política do governo deve assegurar condições que permitam uma clara separação entre as instituições dos media e o exercício do poder do Estado.(...)".

Num media, onde a produção de informação não é apenas realizada por jornalistas, onde o acesso à informação envolve novas lógicas de filtragem e o desenvolvimento de novas competências de validação de informação e recepção por parte dos utilizadores finais **é urgente discutir quem são os actuais *gatekeepers* dos conteúdos e o que é o *Gatekeeping* aplicado à Internet, ou *Internet Gatekeeping*.**

Os actuais *gatekeepers* da Internet, poderão não ser já as entidades públicas nem os próprios actores individuais e estarem a surgir sobre a forma de portais, motores de busca e seus algoritmos de selecção e de sistemas de *rating* e hierarquização proprietários escapando quer à lógica de auto-regulação dos utilizadores quer à dos legisladores públicos. Esta é uma discussão fundamental. **Pois, se pretendermos dar ao maior número possível de cidadãos acesso a este Media, não nos podemos esquecer que tal como nos tradicionais Mass Media, também aqui os valores da pluralidade não estão dependentes só da tecnologia, são igualmente produto das escolhas económicas e políticas.**

Um outro ponto de atenção na definição das estruturas de regulação e seus atributos deve ter em conta igualmente que, dadas as características da Internet, **a regulação daquela deve ocorrer a nível nacional, regional e Mundial. Sendo portanto, necessário equacionar quais as lógicas de cooperação com entidades no quadro da UE e com os EUA.**

Termino este contributo para a consulta pública sobre "Convergência e Regulação", fazendo referência a uma entrevista de Denis Mcquail à Revista do Jornal Diário de Notícias em que aquele referia que "A imprensa não pode ter os dias contados porque a Internet não responde às mesmas necessidades que os jornais, têm vocações distintas. Tão simples quanto isso. Considero contudo que temos de estar atentos ao crescimento desses novos meios e conceber formas de os regular. Nesse sentido sou defensor de um **Serviço Público de Internet** (...) porque não tenhamos ilusões : a informação na Internet também já está a ficar dominada pelo "mainstream" da informação."

Importa pois, para além da associação da lógica de serviço universal à Internet (lógica que tem estado por detrás das políticas de generalização do acesso dos cidadãos à Internet), discutir igualmente o que se entende por **Serviço Público de Internet**.

Aproposta que aqui fica é a de considerar **Serviço Público de Internet**, como enquadrando não apenas o acesso à tecnologia, mas também a acção dos reguladores para a manutenção do pluralismo da informação aí presente (seja pelo incentivo à produção de conteúdos específicos ou pela disponibilização da possibilidade de escolha), a par da formação dos utilizadores no uso da Internet para os seus múltiplos fins.

Gustavo Cardoso

Docente e Investigador do ISCTE na área das Ciências e Tecnologias de Informação

gustavo.cardoso@iscte.pt

I. Bibliografia

ECO, Umberto, *Internet: l'informazione, la conoscenza, la verità*, Available Online: HTTP:

<http://www.educational.rai.it/mat/dr/dreco.asp>

ORTOLEVA, Peppino (1995), *LA Società Dell'Informazione*, Milano, Edizione Anicia.

ORTOLEVA, Peppino (2001), *Il Nuovo Sistema dei Media, 1990-2001*, Apresentação Mestrado Comunicação, Cultura e Tecnologias de Informação do ISCTE Abril de 2001.

PAQUETE DE OLIVEIRA, J.M.; BARREIROS, J.J., (Coords.), (2000), *Ciberfaces - A Sociedade da Informação em Análise: Internet, Interfaces do Social*, Relatório de Pesquisa para a Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Ciência e Tecnologia, Lisboa, ISCTE

SLEVIN, James, (2000), *The Internet and Society*, Cambridge, Polity Press