



**Universidade de Brasília
Faculdade de Comunicação
Programa de Pós-Graduação
Doutorado em Comunicação
Linha de Pesquisa: Políticas de Comunicação**

**Responsabilidade Social da Mídia.
Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal
e Espanha.**

Fernando Oliveira Paulino

Brasília-DF, 2008.

FERNANDO OLIVEIRA PAULINO

**Responsabilidade Social da Mídia.
Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal
e Espanha.**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Comunicação.

Orientador: Prof. Dr. Murilo César Ramos

Brasília-DF

Março de 2008

Fernando Oliveira Paulino

**Responsabilidade Social da Mídia.
Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal
e Espanha.**

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Murilo César Ramos (FAC-UnB)

Prof. Dr. Luiz Martins da Silva (FAC-UnB)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Esch (FAC-UnB)

Prof. Dr.^a Denise Bomtempo Birche de Carvalho (SER-UnB)

Prof. Dr. Laurindo Leal Filho (ECA-USP)

Prof. Dr. Luiz Gonzaga Motta (FAC-UnB, suplente)

*“Sou pelo combate, sempre em toda parte, dos três assassinos:
a ignorância, o fanatismo e a tirania”.*
Fernando Pessoa

Por Juliana, dou-me à vida.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador e coordenador do LaPCom professor Murilo César Ramos. Aos entrevistados e às entrevistadas para a construção desta tese. À CAPES/MEC pelo estágio de doutorado na Universidad de Sevilla em 2006. À Fundação Ford e ao Laboratório de Políticas de Comunicação pela bolsa em 2007. Aos professores: Luiz Martins da Silva, Luiz Gonzaga Motta, Zélia Leal, Sérgio Porto, Tânia Montoro, Selma Reis, Clodo Ferreira, David Renault, Dácia Ibiapina, Nelia del Bianco, Carlos Eduardo Esch, Fernando Bastos, Marcos Mendes, Thaís de Mendonça, Denise Bomtempo, Wagner Rizzo, Marilúcia e Ubirajara Picanço, Maria Adalgisa do Rosário, Laurindo Leal Filho, Beth Brandão, Nina Laranjeira, Sérgio Euclides, Marcelo Bizerril, Claude-Jean Bertrand, Luiz Martino, Marco Antônio Rodrigues, Salvador M. Lozada, Carlos Cesar Schleicher, César Bolaño, Hugo Aznar, Francisco Sierra, Joaquín Herrera Flores, José Rebelo e Peter Dahlgren. Aos professores, funcionários e alunos da Escola Técnica Estadual Getúlio Vargas e da Escola Municipal de Ensino Fundamental Cacilda Becker.

Ao meu pai, à minha mãe e às minhas irmãs Andreia e Janaina. À minha madrinha, meu padrinho, Tia Ester, Tia Niniu e Tia Palmira. Aos meus sogros Jean e Julieta. Aos alunos que me fazem professor a cada dia. Aos amigos: Oswaldo Braga de Souza, Maurício Leite, Beth Vargas, Fernando Molina, Cris Moscou, Lara Haje, Samya Mateus, Célia Bonfim, Francisco de Assis, Francisco Carvalho, José Eduardo Romão, Érico da Silveira; Manuel Montenegro, Nayr Alves, Maria José Rodrigues, Marcelo Arruda, Leyberson Lelis, Juliana Mendes, Jairo Faria, Wilson Salgado, Joberto Sant'Anna, Fernando Alexandre, Josi Paz, Daniella Goulart, Gilberto Costa, Marco Pires, Fernando Grossi, Rose May, Clésio Sabino, Tomas Vieira, André Alves, Igor Chambon, Alexandre Prada, José Carlos dos Santos, Flávia Rochet, Rogério Giugliano, Imanol Ibarrondo, Javier Moreno, Xavier Ginesta, Paola Ranova, Walter Guimarães, Carlos Grillo, Cristiane, Sérgio, Juliana e Marcos Santana, Marcos e Alexandre Paulino, Jonas Ribeiro, Sayonara Leal, Ivoneide Brito, Hercílio Castanheda, Regina Lúcia e Luciano de Castro.

RESUMO

Esta tese analisa o conceito de *Responsabilidade Social da Imprensa* desenvolvido pela Comissão Hutchins (1947), assim como sua perspectiva de aplicação em mecanismos que assegurem a *accountability* por parte das instituições de comunicação, tendo como referência a realidade brasileira e experiências praticadas em Portugal (AACS e ERC) e Espanha (CIC e CAC). Desenvolvida tomando como base as técnicas que Thompson (1995) classificou como referencial metodológico da hermenêutica da profundidade, a tese concluiu que existem semelhanças históricas entre Espanha, Portugal e Brasil, porém as práticas de regulação, co-regulação e auto-regulação da mídia têm se transformado após o ingresso dos países ibéricos na Comunidade Européia (1986). Ademais, percebeu-se nas entrevistas com representantes de empresários, profissionais e do público que as instituições de comunicação tendem a adquirir maior possibilidade de prestação de contas a partir da criação e consolidação de *Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia – MARS* (BERTRAND, 2002), mecanismos que se constituem como alternativas não-concorrenciais de mediação e *accountability*.

Palavras-chave:

Responsabilidade social da mídia; *accountability*

ABSTRACT

This thesis analyses the concept of *Social Responsibility of the Press* that was developed by the Hutchins Commission in 1947, as well as its perspective of application to mechanisms that can assure accountability by the Communication Institutions, having as a reference the Brazilian reality and experiments carried out in Portugal (AACS and ERC) and Spain (CIC and CAC). The thesis, which was developed having as a base the techniques that Thompson classified as Methodological Referential of the Hermeneutics of the Depth, concluded that there are historical similarities among Brazil, Portugal and Spain, but the practices of regulation, co-regulation and self regulation of the press have changed after the admission of the Iberian countries into the EU(1986). Furthermore, it was noticed in interviews with representatives of entrepreneurs, professionals and of the public that the Communication Institutions tend to acquire bigger possibility of accountability from the creation and consolidation of Media Accountability Systems — Means to Assure Social Responsibility of the Media, MARS (BERTRAND, 2002), mechanisms that constitute non-concurrent alternatives of mediation and accountability.

Key-words:

Media Accountability Systems; accountability

SUMÁRIO

1 Apresentação: Problema, hipótese e objetivo da pesquisa	1
2 Justificativa: Liberdade de Expressão e Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa.	6
2.1 RSE e Sustentabilidade	19
2.2 Regulação, co-regulação e auto-regulação	24
3 Construindo o objeto de pesquisa: abordagem teórico-metodológica	33
4 Referenciais Teóricos e contextuais	
4.1 Direitos humanos, cidadania e jornalismo	43
4.2 Propriedade Privada, Esfera Pública e Sociedade Civil	47
4.3 Jornalismo e Teoria Libertária da Imprensa	53
4.4 Mídia, Liberdade de Expressão e Concentração de Propriedade	60
4.5 Instituições de Comunicação e legislação brasileira	66
4.6 Liberdade de expressão, direito à privacidade e interesse público	82
4.7 Regulação da mídia e Mercosul	88
4.8 <i>Accountability</i> : responsabilização e prestação de contas	91
4.8.1 <i>Accountability</i> Social e Mídia	98
4.8.2 Formas de assegurar a responsabilidade social da mídia	106
4.8.3 Conselhos de Imprensa como “MARS ideal”	116
4.8.4 <i>O modelar Minnesota News Council</i> e Multiplicidade de Conselhos no Canadá	122
4.9 Clientelismo, mídia e realidade ibero-americana.	132
4.9.1 Brasil e raízes ibéricas	139
4.9.2 Realidade brasileira e “idéias fora de lugar”	156
5 Análise e resultados	
5.1 Diretiva <i>Televisão Sem Fronteiras</i> e o Impacto da União Européia	166
5.2 Exemplos de regulação	174
5.3 Mídia e realidade portuguesa	182
5.3.1 A atuação da AACS e da ERC	195
5.4 Mídia, Espanha e a experiência do CAC e do CIC	201
5.4.1 A atuação do CAC e do CIC	222
5.5 Entrevistas e reinterpretações em Portugal e Espanha	231
5.6 Entrevistas, reinterpretações e responsabilidade social da mídia no Brasil	306
6 Conclusões	331
7 Referências	336

Lista de siglas

Anatel Agência Nacional de Telecomunicações
AACS Alta Autoridade para a Comunicação Social
Abert Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão
ANDI Agência de Notícias dos Direitos da Infância
Aner Associação Nacional dos Editores de Revistas
ANJ Associação Nacional de Jornais
CAC *Consejo del Audiovisual de Cataluña*
CEDH Convenção Europeia dos Direitos Humanos
CBT Código Brasileiro de Telecomunicações
CIC *Consell de la Informació de Catalunya*
CF Constituição Federal de 1988
CSA *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*
DTSF Diretiva *Televisão sem Fronteiras*
EUA Estados Unidos da América
ERC Entidade Reguladora para a Comunicação Social
FCC *Federal Communications Commission*
FENAJ Federação Nacional de Jornalistas
IC Instituição de Comunicação
LGT Lei Geral de Telecomunicações
MARS Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia
MNC *Minnesota News Council*
OFCOM Office of Communications (Reino Unido)
RSE Responsabilidade Social Empresarial
TEDH Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
UE União Europeia

1 Apresentação: Problema, hipótese e objetivo da pesquisa

Esta tese tem como seu problema central a conceituação e aplicabilidade da idéia de *Responsabilidade Social da Mídia*, derivada principalmente da atuação da Comissão Hutchins nos Estados Unidos, nos anos 1940, e aprofundada a partir da obra de autores como Fred Siebert e Claude-Jean Bertrand¹. O objetivo principal da tese é, tendo como referência experiências existentes em Portugal (Alta Autoridade para a Comunicação Social, AACS, e Entidade Reguladora para a Comunicação Social, ERC) e Espanha (*Consejo del Audiovisual de Cataluña*, CAC, e o *Consell de la Informació de Catalunya*, CIC), avaliar possibilidades de aplicação no Brasil do conceito de Responsabilidade Social da Mídia, bem como de mecanismos dele decorrentes, que assegurem a *accountability*² por parte das instituições de comunicação³.

Tendo em vista as formulações contidas na Teoria Libertária e na Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa⁴, a hipótese central desta tese é a de que existem muitas similitudes históricas entre Espanha, Portugal e Brasil. Porém, as

¹ Professor da Universidade de Paris II, falecido em 2007.

² Embora não haja tradução exata do conceito em português, trata-se da idéia de precisão e prestação de contas, desenvolvida com mais profundidade adiante.

³ Conceito entendido como *instituição de comunicação* e não como *veículos* ou *meios de comunicação* a partir da idéia de ausência de mera mediação e neutralidade segundo Lavina Ribeiro (1996). Nesta tese, o conceito de mídia será eventualmente tratado como sinônimo de *mídia*.

⁴ A Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa é parte das quatro abordagens teóricas do jornalismo formuladas por Siebert, Schramm e Peterson no clássico estudo *Four Theories of the Press* (SIEBERT, 1976), que classifica: a) a teoria autoritária derivada do absolutismo do século XVI; b) a teoria libertária originada no século XIX; c) a teoria da responsabilidade social, conseqüente do período pós-Segunda Guerra Mundial, que pressupõe deveres das instituições de comunicação para com a sociedade (*truth, accuracy, objectivity, and balance*), e d) a teoria comunista soviética inspirada no modelo desenvolvido na antiga União Soviética e países satélites numa perspectiva analítica influenciada pela Guerra Fria.

práticas de regulação, co-regulação e auto-regulação⁵ das instituições de comunicação naqueles países ibéricos, diferentemente do que ocorre no Brasil, estão em transformação após seus ingressos na Comunidade Européia⁶ (1986), com a instauração de entidades de aplicação do conceito de Responsabilidade Social da Mídia como a ERC, o CAC e o CIC.

Presume-se, ainda, como hipótese complementar que as instituições de comunicação adquirem maior potencial de confiança e apoio do público, a partir da criação e consolidação de *Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia — MARS* (BERTRAND, 2002), derivados do conceito da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, na forma de mecanismos internos, externos e cooperativos, que se constituem como alternativas não-concorrenciais de mediação, arbitragem e disciplinação da atividade profissional. Tais práticas podem ser vistas como experiências de prestação de contas do conteúdo

⁵ Regulação entendida introdutoriamente como ato oriundo do Estado, auto-regulação compreendida como um conjunto de ações que fiscalizam a prática de normas estabelecidas voluntariamente, e co-regulação denota uma responsabilidade compartilhada entre as instituições de comunicação e o Poder Público a partir de um conjunto de medidas nos prazos necessários para o cumprimento de objetivos firmados.

⁶ após um longo período de governos ditatoriais em Portugal (1926-1974) e Espanha (1939-1975), os dois países ingressam em 1986 na então Comunidade Européia (término substituído pela assinatura do Tratado da União Europeia em 7 de fevereiro de 1992 em Maastricht, Holanda). As decisões comunitárias passam a ter importante influência nas políticas nacionais. Dentre elas, a *Diretiva Televisão Sem Fronteiras* (DTSF), estabelecida em 3 de outubro de 1989, que constituiu, até 2007, a pedra angular da política audiovisual da União Européia e que estimulou a criação de órgãos independentes de regulação audiovisual. A Diretiva se assentou em dois princípios de base: “a livre circulação de programas televisivos europeus no mercado interno e a obrigação de os canais de televisão reservarem, sempre que tal seja exequível, mais de metade do seu tempo de antena a obras europeias (q̄otas de difusão)” O documento “visa igualmente preservar determinados objectivos importantes para o interesse público, como a diversidade cultural, a protecção dos menores e o direito de resposta”. O conteúdo da DTSF está disponível no site da União Européia <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/consleg/1989/L/01989L0552-19970730-pt.pdf>. Em dezembro de 2007, a União Européia publicou a *Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual* (Diretiva 2007/65/EC) substitutiva à DTSF. (disponível em <http://www.acmedia.pt/documentacao/directiva.pdf>).

publicado, diante da posição privilegiada das instituições de comunicação nas sociedades e não funcionam como ferramentas inibidoras da atuação jornalística, pois em muitos casos as instituições de comunicação promovem as experiências de iniciativas de promoção do entendimento entre as partes, evitando procedimento judicial.

O reduzido número de práticas de *accountability* do sistema político e a restrita presença de MARS na realidade brasileira estão em relacionados com o ambiente cultural e regulatório nos quais as instituições de comunicação estão inseridas. Um dos componentes importantes nessa relação é o clientelismo (HALLIN, 2005), firmemente arraigado na história ibero-americana como um sistema de uso de poderes políticos, baseado no manejo de recursos significativos e de seu serviço a grupos sociais sobre os quais, em troca, se exercem variadas maneiras de dominação, subordinação ou conluio.

Nos últimos anos, o termo *accountability* tem sido disseminado na ciência política latino-americana como sinônimo de mecanismos que *possibilitam* a responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos, sejam elas eleitas ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado. Dispositivo classificado pelo cientista político argentino Guillermo O'Donnell em dois tipos: o vertical (realizado por meio de eleições periódicas) e o horizontal, mais difícil de ser atingido e que pressupõe a existência, entre os poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, de agências com autoridade legal, dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais (O'DONNELL, 1998). O

debate sobre *accountability* pode ser estendido aos jornais, revistas e emissoras de rádio e tevê, entendido como o “processo que invoca a responsabilidade objetiva e subjetiva dos profissionais e veículos de comunicação através da organização da sociedade e da constituição de espaços públicos democráticos de discussão” (OLIVEIRA, 2005).

Sob o ponto de vista normativo, vinte após a incorporação pela Constituição Federal brasileira do Capítulo V *Da Comunicação* (Título III, *Da Ordem Social*, que estabelece a supressão da censura prévia por parte do Estado), a sociedade brasileira se depara com o desafio de criar condições que assegurem a responsabilidade social das instituições de comunicação e que também ofereçam subsídios para a regulação, a co-regulação e a auto-regulação no Brasil, a serem desenvolvidas e promovidas por órgãos como o Conselho de Comunicação Social, instalado somente em 2002, embora houvesse legislação que garantisse seu funcionamento desde 1991 (Lei nº 8.389, de 30/12/1991).

Algumas entidades, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ) e o Movimento Nacional dos Trabalhadores Sem Terra (MST)⁷, pleiteiam a adoção de mecanismos de controle social da mídia. No entanto, propostas como essa encontram resistência por parte de representantes patronais e profissionais, que não consideram clara a forma como seriam operacionalizadas e também por

⁷ Disponível em: <<http://www.cut.org.br/site/start.php?inford=12801&sid=6>>. Acesso: em 15 out. 2007.

remeterem à idéia de controle social estudada pela sociologia funcionalista da comunicação baseada em estudos que variam “desde o controle direto exercido pelos proprietários e executivos da indústria da comunicação de massa até as mais sofisticadas teorias da conspiração manipuladora, geralmente identificadas como estudos do controle social da mídia” (MOTTA, 2002, p.128), de *formação de consciência* analisada, como exemplo, por diversos autores na obra *Meios de Comunicação, Realidade e Mito* (WERTHEIN, 1978). Dadas essas condições, esta tese pretende identificar e avaliar iniciativas estabelecidas buscando compreender suas respectivas atuações nas possibilidades de criação e efetivação dos chamados *Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia (MARS)* na realidade brasileira.

2 Justificativa: Liberdade de Expressão e Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa

A presente tese parte da possibilidade de se balizar a liberdade de expressão, entendida como direito de livre manifestação do pensamento (segundo a Constituição Federal de 1988), com os pressupostos estabelecidos pela Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa aplicados às instituições de comunicação. Esse debate se faz necessário à realidade brasileira, tendo em vista que, após o período histórico autoritário mais recente (1964-1985), a Constituição aboliu a prerrogativa de o Estado exercer censura prévia nas instituições de comunicação e espetáculos públicos. Surgiu, então, uma questão para debate: como equacionar, a partir de pressupostos liberais, direitos de personalidade e a liberdade de expressão, conceituada como o direito de comunicar-se e de ser informado, mas que “*no puede concebirse como um laissez-faire*” (MARCHANTE, 1997, p. 5).

Ao longo do texto, utilizamos preferencialmente o termo instituições de comunicação (RIBEIRO, 1996) ou mídia⁸, entendidas como o conjunto de organizações que utiliza tecnologias específicas para realizar a comunicação entre os seres humanos, isto é, o grupo de emissoras de rádio e de televisão (aberta e paga), de jornais e de revistas, do cinema e das outras diversas instituições que fazem uso de recursos tecnológicos na chamada comunicação de massa (LIMA,

⁸ Originalmente, o plural de *Medium* (“meio”) em latim é *Media*, termo usual em Portugal. No entanto, no Brasil, usamos o vocábulo *Mídia* influenciados pela pronúncia anglo-saxã. Em Espanhol, o equivalente ao conceito é a palavra *Medios*.

2006). Por outro lado, normativamente, a legislação brasileira, por meio da vigente Lei de Imprensa (Lei nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967), define o conceito de Imprensa incluindo os serviços de radiodifusão e das agências de notícias. Dessa forma, pode-se afirmar que a palavra imprensa não versa apenas sobre a tecnologia de difusão de informação impressa, pois se refere aos meios diversos de divulgação de informação ao público através dos contemporâneos mecanismos de difusão, como o rádio, a televisão e a internet. Dispositivos que adquirem, cada vez mais, papel essencial, dado que “a complexidade das sociedades contemporâneas não permite a cada um observar diretamente todos os fatos concernentes, nem dá a todos a capacidade de interpretá-los coerentemente, profissionalmente. Esse é o papel da imprensa” (MOTTA, 2002, p.16).

Autores como Claude-Jean Bertrand (2002), Eugene Goodwin (1993) e Hugo Aznar (1999) consideram a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa como uma possível base para se fundamentar um sistema de jornalismo ético, à medida que estabelece como princípio central a idéia de que os comunicadores estão obrigados a serem responsáveis com seu público, prestando contas de suas atividades. A formulação desta teoria foi inspirada nas atividades da *Comissão sobre Liberdade de Imprensa*, mais conhecida como Comissão Hutchins, constituída em dezembro de 1942, a partir do financiamento de Henry Luce, um dos fundadores da revista *Time*, que convidou o seu colega de graduação na Universidade de Yale e então reitor da Universidade de Chicago, Robert Maynard Hutchins, para coordenar uma pesquisa que revelasse “o estado atual e as perspectivas futuras da liberdade de imprensa”.

Precedendo o trabalho da Comissão Hutchins, as primeiras críticas à atuação jornalística nos EUA foram realizadas no período colonial (SCHMUEHL, 1984) e nos anos iniciais após a independência estadunidense, ocorrida em 1776. Com o passar do tempo, cresceu a preocupação com a ética jornalística que entrou na pauta de algumas instituições de comunicação. Um marco nos debates sobre responsabilidade social da mídia foi o artigo *The College of Journalism* escrito por Joseph Pulitzer (1904) para justificar sua decisão de doar US\$ 2 milhões para a criação da Escola de Jornalismo na Columbia University⁹, em 1903. O texto defendia que somente um elevado senso de responsabilidade social permitiria à imprensa libertar-se da subordinação aos interesses do mundo dos negócios e seria a base da promoção da virtude, de forma que:

Our Republic and its press will rise or fall together. An able, disinterested, public-spirited press, with trained intelligence to know the right and courage to do it, can preserve that public virtue without which popular government is a shame and a mockery. A cynical, mercenary, demagogic press will produce in time a people as base as itself. The power to mould the future of the Republic will be in the hands of the journalists of future generations. This is why I urge my colleagues to aid the important experiment which I have ventured to endow. Upon their generous aid and cooperation the ultimate success of the project must depend (PULITZER, 1904, p.4) .

Em 1910, ganhou notoriedade a série de artigos assinados pelo jornalista Will Irwin, na revista *Collier's*, apontando a natureza comercial dos jornais como responsável por muitos dos seus erros. Para Irwin, a atuação das instituições de

⁹ As propostas de Joseph Pulitzer não somente orientaram a Escola de Jornalismo da Universidade de Columbia, como também motivaram os criadores da primeira Faculdade de Jornalismo, em nível de graduação, estabelecida pela Universidade de Missouri em 1908 (MARQUES DE MELO; HOHLFELDT, 2004, p.9).

comunicação foi influenciada pela transformação tecnológica, pois *“differential relationship was challenged by a new form of journalism made possible by technological innovation”* e tal situação pressupunha cuidado por parte dos profissionais à medida que o alcance das notícias era cada vez maior: *“these were the new mass magazines, printed inexpensively and distributed nationally, whose muckraking journalism captured the public's imagination and broke all the rules of Washington reporting”* (RITCHIE, 1999, p.2). Na década de 1920, a Sociedade Americana de Editores de Jornais (1923) e a Sociedade dos Jornalistas Profissionais (1926) adotaram os primeiros códigos de conduta jornalística. A partir da década de 1930, o “ideal de objetividade” começou a orientar os profissionais de imprensa e as escolas de jornalismo passaram a se expandir (SCHMUHL, 1984, p. 12), num momento de crítica da intelectualidade dos EUA à imprensa conforme relato de William Rivers e Wilbur Lang Schramm (RIVERS, SCHRAMM, 1970, p. 69). Outros diagnósticos foram realizados a respeito da atuação das instituições de comunicação nos EUA, dentre eles uma compilação feita por Theodore Peterson (1966), a partir de críticas realizadas na primeira metade do século XX, assinalando as deficiências mais evidentes. À época, a imprensa estaria “concentrando um enorme poder para os seus próprios fins” já que seus donos divulgavam “apenas suas opiniões, especialmente em assuntos econômicos e políticos, em detrimento de opiniões contrárias” com uma atuação “subserviente às grandes empresas e que, às vezes, tem permitido que os anunciantes controlem a linha editorial” (SCHMUHL, 1984, p. 52).

Ao financiar a Comissão Hutchins, Henry Luce tinha como objetivo colher subsídios para resolver seus dilemas como editor de uma grande revista. Além disso, acreditava estar consciente de que o “mundo contemporâneo do pensamento e da filosofia moral se encontrava em um estado bastante agudo de confusão” e, dessa maneira, “não seria fácil encontrar respostas prontas e ‘corretas’ para as indagações filosóficas e morais da atualidade. Elas somente poderiam ser dadas se pudessem, pelo esforço dos melhores talentos filosóficos” (SCHMUHL, 1984, p. 67). Para Theodore Peterson, um dos formuladores da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, esta deveria substituir a Teoria Libertária que havia guiado a imprensa, até então, principalmente nos EUA, e se baseava no princípio do “*free market/flow of ideas*”, que tinha por missão principal colocar o governo em xeque, mas que era insuficiente para, a partir da atuação de livre mercado, assegurar uma atuação responsável por parte das instituições de comunicação (SCHMUHL, 1984, p. 52).

O papel cívico da informação havia sido reconhecido como um fundamento da liberdade de imprensa na formação das democracias liberais e nesse sentido foi possível descrever a inversão operada no século XIX, com a passagem de uma imprensa que permitia a expressão de opiniões a uma imprensa que fornecia aos cidadãos elementos cada vez mais numerosos para fazer um juízo com conhecimento de causa. Para propor atividades que pudessem orientar e transformar a atuação dos jornais e das emissoras de rádio e tevê, Hutchins contou com o financiamento de US\$ 200 mil (Time) e US\$ 15 mil (Encyclopaedia Britannica), e levou a investigação à frente, encabeçando uma equipe com treze

membros, na maioria acadêmicos¹⁰, que se reuniu dezessete vezes durante dois anos, entrevistando 58 pessoas e preparando documentos prévios ao informe final. O resultado do trabalho da Comissão, o relatório *A Free and Responsible Press a General Report on Mass Communication: Newspapers, Radio, Motion Pictures, Magazines, and Books*, foi publicado em 1947, provocou polêmica ao propor a criação de um órgão independente para avaliar a atuação da mídia e recebeu críticas de grande parte das instituições de comunicação, receosas de regulamentações que se materializassem em interferências restritivas à liberdade de imprensa. Igualmente, as propostas da Comissão Hutchins colidiram com o momento político dos EUA, principalmente no que se relacionava a preocupação intervencionista sobre a mídia realizada pela *House Un-American Activities Committee* (1938-1975), difundida pelo senador Joseph McCarthy e conhecida pela campanha contra todos os “suspeitos” de ser ou simpatizar com comunistas.

O relatório da Comissão Hutchins propunha uma nova agenda para a imprensa a partir de um conjunto de orientações que apelaram à responsabilidade como contrapartida à liberdade de imprensa, pois a responsabilidade, tal como o respeito pelas leis, não é em si mesma um entrave à liberdade, pelo contrário,

¹⁰ Além de Robert Hutchins, os demais doze membros da Comissão Hutchins foram: 1) Zechariah Chaffe Jr. (Professor de Direito na Universidade de Harvard), 2) John M. Clark (Professor de Economia na Universidade de Columbia), 3) John Dickinson (Professor de Direito na Universidade da Pennsylvania), 4) William E. Hocking (Professor-emérito de Filosofia da Universidade de Harvard), 5) Harold D. Lasswell (membro da Escola de Sociologia de Chicago) criador do clássico modelo aperfeiçador da teoria hipodérmica: quem (emissor) diz o quê (mensagem) através de que canal (meio) com que efeito? (efeitos/resposta), 6) Archibald Macleish (ex-secretário-assistente de Estado) 7) Charles E. Merriam (Professor Emérito de Ciência Política na Universidade de Chicago), 8) Reinhold Niebuhr (Professor de Ética e Filosofia da Religião no Union Theological Seminary), 9) Robert Redfield (Professor de Antropologia na Universidade de Chicago), 10) Beardsley Ruml (presidente do Federal Reserve Bank of New York), 11) Arthur M. Schlesinger (Professor de História na Universidade de Harvard); e 12) George N. Shuster (Presidente do Hunter College).

pode ser a expressão autêntica de uma liberdade positiva (CORNU, 1994), Nesse sentido, a imprensa deve saber que os seus erros e as suas paixões deixaram de pertencer ao domínio privado para se tornarem perigos públicos, pois se ela se equivoca, engana a opinião pública. Não é possível dar-lhe, como a qualquer pessoa, o direito ao erro ou mesmo o direito de só ter meia razão (HUTCHINS, 1947). O documento apontava a duplicidade do serviço da imprensa, privada e livre (por isso humana e falível), mas sem ter, no entanto, a falibilidade como justificativa aos seus equívocos porque presta um serviço público.

Somada a liberdade editorial em relação aos poderes estabelecida pelos princípios da Teoria Libertária, as instituições de comunicação, segundo as bases da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, devem proporcionar um relato verdadeiro, completo e inteligente dos acontecimentos diários dentro de um contexto, que lhes desse significado e deveriam também se constituir num “fórum para intercâmbio de comentários e críticas”, pois “assim como uma ferrovia não pode se recusar a transportar qualquer passageiro que tenha comprado um bilhete”, uma instituição de comunicação “não pode recusar espaço em seu noticiário para divulgar as ações ou pontos de vista de grupos ou indivíduos, que tenham sido criticados” (SCHMUHL, 1984, p. 53). Além disso, o jornalismo teria como dever apresentar “um quadro representativo dos principais grupos que formam a sociedade” e deveria proporcionar “um amplo acesso às informações classificadas como secretas pelo governo”, idéia que está associada à doutrina de que o público tem o direito de saber, de conhecer as informações públicas, estimulando o acesso dos cidadãos e da imprensa aos documentos do governo.

O texto da Comissão Hutchins propôs mais responsabilidade por parte da mídia quando as emissoras de tevê ainda davam os primeiros passos. O documento temia que a concentração de propriedade das instituições de comunicação (ICs), nas mãos de número cada vez menor de empresas, poderia resultar num monopólio de idéias e na incapacidade de elementos variados da democracia comunicarem-se livremente entre si. A respeito dessa situação, John Hulteng, da Universidade de Stanford, considerou que, à medida que se diminuísse o número de canais, a partir da redução da quantidade de proprietários e concessionários, a responsabilidade social deveria ser uma preocupação de todo o exercício do jornalismo (GOODWIN, 1993, p. 21). As formulações propostas pela Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa demonstravam, assim, a perspectiva de se entender as ICs como entidades que têm como objetivo salvaguardar direitos dos cidadãos. Por isso, seus modos de transmitir um tema deveriam ser objeto de cuidados, pois poderiam influir diretamente na repercussão e na amplitude que a referida pauta encontraria na sociedade.

Os debates abertos pela Comissão Hutchins influenciaram reflexões diversas sobre a atuação da mídia. Nos EUA, inspiraram especialmente as regras estabelecidas pela *Federal Communications Commission* (FCC), em particular as relativas às emissões de rádio e de televisão que tratavam de assuntos públicos.

A *Fairness Doctrine* (princípio da equidade), introduzida em 1949¹¹, “obrigava as estações a não se limitarem à apresentação de um só ponto de vista na apresentação de uma questão pública controversa”. A *personal attack rule* (regra em caso de ataque contra uma pessoa), por sua vez, estabeleceu que as redes e estações fizessem “chegar, nos oito dias seguintes, uma cópia do programa concernido a todos quantos forem atacados nas antenas, para que tenham a possibilidade de se defender” (CORNU, 1994, p. 199)

A discussão sobre a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, inspirada no relatório da Comissão Hutchins, permanece contemporânea, principalmente quando se leva em conta a complexidade da atuação dos grandes conglomerados empresariais atuantes nas instituições de comunicação se comparada às atividades que eram realizadas pelas primeiras empresas jornalísticas. Em 1997, 50 anos depois da publicação do relatório da *Comissão Hutchins*, um grupo de 28 repórteres, editores e professores de jornalismo de Chicago buscou emitir uma declaração conjunta que definisse e aperfeiçoasse o ofício jornalístico. A iniciativa ganhou relevância, pois, à época, se debatia internacionalmente os excessos atribuídos a atuação dos *paparazzi*, principalmente os fotógrafos que foram acusados de terem contribuído para o acidente em Paris que causou a morte da princesa galesa Diana e mais três pessoas. No documento, os signatários

¹¹ Abolida em decisão da FCC, em 1987, que a considerou como possível intromissão no conteúdo da programação que poderia restringir a liberdade jornalística dos radiodifusores e inibir a publicação de controvérsias. No mesmo ano e em 1991, o Congresso dos EUA aprovou novas versões para a *Fairness Doctrine*. Porém, os presidentes Ronald Reagan e George Bush, respectivamente, vetaram as propostas aprovadas pelos parlamentares.

declararam-se preocupados com o jornalismo, porque nele estariam prevalecendo o entretenimento e o sensacionalismo, em detrimento das coberturas eqüidistantes. A declaração queixava-se de uma perda de perspectiva na imprensa; havia até uma dúvida sobre a definição vigente do conceito de notícia, questionamento evidente quando “organizações jornalísticas vagam entre a opinião, a informação-entretenimento e sensação de desequilíbrio nas notícias”¹². Mais recentemente, algumas ICs, a partir do estudo do seu próprio impacto, têm buscado reorientar suas atividades. Na Argentina, por exemplo, após a crise política do final do governo Fernando de la Rúa, em 2001, o *La Nación* publicou, em editorial de 4 de fevereiro de 2002, a necessidade de toda a sociedade, inclusive a mídia, fazer uma autocrítica sobre as funções que haviam desempenhado durante a crise.

Segundo o jornal, seria imprescindível que cada setor da sociedade revisasse seu próprio comportamento com espírito autocrítico e sincero propósito de assumir a responsabilidade que lhe coubesse. A mídia não estaria isenta desse dever. Num mundo que, a cada dia, absorve um grande número de informações, análises de notícias e comentários editoriais, seria ingênuo desconhecer a influência do jornalismo (impresso, radiofônico e televisivo) na evolução dos acontecimentos presentes na vida de um país e também¹³ “*sería un error ignorar lo que internet, como medio de intercomunicación personal, puede llegar a gravitar en esos mismos aspectos de la realidad*”. A autocrítica proposta pelo jornal está adequada

¹² Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/diana2.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2003.

¹³ *El periodismo y su autocrítica*. Buenos Aires: La Nación, 4/2/2002.

aos princípios estabelecidos na formulação da Teoria da Responsabilidade Social aplicada às ICs, pois não se questiona o princípio da liberdade de expressão sem o qual não é concebível a existência de uma sociedade democrática e respeitosa dos direitos individuais. O editorial indicava a necessidade do debate acerca dos procedimentos da mídia, pois:

*El sensacionalismo, la mercantilización de la información, la utilización de medios ilegales y hasta perversos para obtener una supuesta noticia, la vocación por el escándalo con olvido del respeto que merece la dignidad de todo ser humano, el incumplimiento de los principios que obligan a confirmar la veracidad de una información antes de difundirla, la frivolidad en el tratamiento de cuestiones de gravísima repercusión social, la violación a menudo delictuosa de la intimidad de las personas, la exarcebación maliciosa de los ánimos en el despliegue de temas que generan violencia o son causa de disolución social*¹⁴

Também há uma relação direta entre a autocrítica expressa no editorial do jornal argentino com a própria origem etimológica da palavra responsabilidade. Esta, de acordo com Wilson Gomes, não deve ser tomada em sua conotação usual, mas no seu sentido mais rigoroso como a capacidade de exposição e transparência (GOMES, 2004, p.197). Por outro lado, Ester Kosovski relaciona a “mobilização, o impacto, a solidariedade ou até o pânico que uma imagem possa causar” à “responsabilidade (das instituições de comunicação para com a sociedade, “reponsa” como origem etimológica de resposta), o que inclui respeito para com a cidadania”. Ainda de acordo com a autora, a responsabilidade não pode ser delegada, pois “segundo os cânones da administração; delega-se autoridade — a responsabilidade é compartilhada” (KOSOVSKI, 1995, p. 25). As contribuições da

¹⁴ *El periodismo y su autocrítica*. Buenos Aires: La Nación, 4/2/2002

Comissão Hutchins, e, conseqüentemente, os princípios da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, são pouco difundidos e colocados em prática na realidade brasileira. Em 2005, o economista Luiz Gonzaga Beluzzo, atual presidente do Conselho Curador da TV Brasil, publicou no artigo *Mídia e Democracia*, trecho do relatório aplicável, segundo ele, à situação no país, ao levar-se em conta que “existe uma razão inversamente proporcional entre a vasta influência da imprensa na atualidade e o tamanho do grupo que pode utilizá-la para expressar sua opinião” (BELLUZZO, 2005, p.23). Essa repercussão insuficiente da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa talvez esteja relacionada à influência do modelo norte-americano no jornalismo brasileiro pautada majoritariamente pelos princípios da Teoria Libertária (SILVA, 1991, p.58). Alguns autores têm levantado dúvidas sobre a utilidade da diferenciação entre a Teoria Autoritária, a Teoria Comunista-Soviética, a Teoria Libertária e a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa nos dias de hoje. John C. Nerone, professor da Universidade de Illinois, organizou o livro *Last Rights: Revising Four Theories of the Press* (NERONE, 1995) em que se critica vários dos argumentos e pressupostos estabelecidos com as quatro teorias da imprensa, principalmente pela conexão entre os pressupostos teóricos (sobretudo a polaridade entre Teoria Autoritária e a Teoria Libertária) e o momento histórico da Guerra Fria, que fez com que as teorias propostas se pautassem “*not by ideas but by history*” (NERONE, 1995, p. 182). Critica-se, também, na obra a compreensão das teorias presentes nos EUA, pois a Teoria Libertária e sua “agradável irmã” Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa “*were presented sympathetically and with historical concreteness*” enquanto que a “*authoritarian theory and the Soviet*

communist theory were essentially straw men and bogeymen" (NERONE, 1995, p. 181). Mauro Porto pensa que a crítica crescente em relação ao modelo das "quatro teorias da imprensa" indica a necessidade da produção de novos enfoques teóricos para a pesquisa das diversas práticas jornalísticas no mundo (PORTO, 1999, p. 11). Carlos Eduardo Lins e Silva considera a classificação estabelecida em *Four Theories of the Press* como um esquema precário; entende, entretanto, que os modelos estão relacionados às divisões essenciais entre as diferentes maneiras de compreensão e prática dos jornalismo (SILVA, 1991, p. 57).

2.1 RSE e Sustentabilidade

Embora haja pontos de contato entre a reflexão proposta pela Comissão Hutchins e o contemporâneo conceito de Responsabilidade Social Empresarial¹⁵ (RSE) ou Corporativa, não é objeto direto desta tese verificar a extensão e aplicação do conceito RSE às empresas de comunicação. Contudo, vale ressaltar introdutoriamente o crescimento da atenção da mídia às ações de RSE, principalmente no que se refere às atividades de promoção da saúde, infância, meio ambiente e desenvolvimento sustentável por parte das empresas privadas, algo que tem ganhado sistematicamente espaço na cobertura jornalística ibero-americana, conforme análise da Fundação Avina (2007). Entretanto, “a maioria das notícias analisadas não vai além de uma apresentação factual de acontecimentos ou uma contextualização simples dos temas e é significativo que não apareçam críticas ao conceito de RSE” (AVINA, 2007, p. 12), o que inclusive poderia gerar debates sobre o que está prioritariamente associado com o comportamento “socialmente responsável” das companhias.

Dado que a mídia é compreendida como fator central para a visibilidade e o aprimoramento das práticas de RSE, torna-se necessário que a cobertura jornalística “evolua rumo à esta abordagem mais contextualizada e crítica (...),

¹⁵ Conceito entendido, pelo Instituto Ethos, como “uma forma de gestão pautada pela relação ética, transparente e solidária da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, de maneira a preservar recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitar a diversidade e promover a redução das desigualdades sociais”. Disponível em: <www.internethos.org.br/_Internethos/Documents/empresas_imprensa_web.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2008.

somente assim a imprensa poderá exercer, de maneira efetiva, seu decisivo papel de fiscalizador (ou *watchdog*)” (AVINA, 2007, p. 14). Tal medida poderia inclusive estimular uma autocrítica da gestão por parte das próprias instituições de comunicação, fazendo com que as ICs, além de vigiar o mercado, o Estado e a sociedade, “olhasse para sua própria atuação, não apenas na transparência na sua atividade fim, mas também no que diz respeito a valores éticos, sócio-ambientais, trabalhistas etc” e avaliasse o alcance de suas próprias iniciativas de RSE¹⁶. Afinal, em alguns países da América do Sul, como a Bolívia, as empresas de comunicação são, muitas vezes, os lugares onde se oferecem precárias condições de trabalho nos quais não se “*observa la legislación laboral, no hay claridad en cuanto a sus ingresos y la administración de éstas y, de manera particular, en los medios escritos, no se cuida la naturaleza, se emplea inúltimente demasiado papel*” (AVINA, 2007, p. 14).

A contradição entre cobertura e prática mediática tem estimulado a publicação de documentos por parte de organizações como Avina¹⁷ e o Instituto Ethos¹⁸ em

¹⁶ Como, por exemplo, o *Criança Esperança* (criado pelas Organizações Globo em 1986) e o Instituto Ressoar (projeto social criado pela Rede Record em 2005).

¹⁷ A Avina foi fundada em 1994 e pretende contribuir “*al desarrollo sostenible de América Latina fomentando la construcción de vínculos de confianza y alianzas fructíferas entre líderes sociales y empresariales, y articulando agendas de acción consensuadas*”. Disponível em: <<http://www.avina.net/web/siteavina.nsf/0/18E13FA582FE0AD6032573B000712188?opendocument&sistema=1&plantilla=2&Idioma=spa&cate=%C2%BFQui%C3%A9nes%20somos%20y%20qu%C3%A9%20hacemos?&>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

¹⁸ O Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é “uma organização não-governamental criada com a missão de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa. Seus 1307 associados – empresas de diferentes setores e portes – têm faturamento anual correspondente a aproximadamente 35% do PIB brasileiro e empregam cerca de dois milhões de pessoas, tendo como característica principal o interesse em estabelecer padrões éticos de relacionamento com funcionários, clientes, fornecedores, comunidade, acionistas, poder público e com o meio ambiente”. Disponível em:

consequência a eventos com especialistas, empresários e jornalistas. Em 2007, o Ethos publicou o guia *Como Fazer para que a Sustentabilidade se torne uma Pauta Diária das Redações* (INSTITUTO ETHOS, 2007), fruto de debates sobre o tema, que traça um histórico associado ao conceito de desenvolvimento sustentável¹⁹. O guia prescreve medidas para que a mídia seja agente difusor do conceito e, ao mesmo tempo, execute um balanço de suas próprias práticas. Para isso, seria necessário levar em conta quatro características da realização da pauta: 1) a missão de detectar e transmitir tendências; 2) a necessidade de checar fatos com várias fontes; 3) trabalhar o contraditório (avaliar a questão por diferentes ângulos); e 4) investir no jornalismo investigativo (por exemplo, verificar se a ação social é de fato o que se propaga) (INSTITUTO ETHOS, 2007, p.19). Para que o processo de difusão ocorra, é mister que as empresas (potencialmente fontes de notícias) também estejam preparadas, garantindo informações mais confiáveis, inclusive em outras áreas, não apenas no que tange ao investimento social privado ou filantropia, mas produzindo balanços sociais auditados, publicados junto com o balanço financeiro e, com isso, oferecendo mais indicadores de modo a permitir uma leitura analítica da RSE da organização. Em relação à mídia e seus profissionais, a publicação do Instituto Ethos prescreve transparência na gestão das instituições de comunicação, a incorporação do debate sobre sustentabilidade nos cursos de formação das empresas jornalísticas,

<<http://www.ethos.org.br/DesktopDefault.aspx?TabID=3334&Alias=Ethos&Lang=pt-BR>>. Acesso em: 13 jan. 2008.

¹⁹ em suas quatro fases a) *Limites do Crescimento (1962-1973)*, b) *Movimento Verde (1987-1992)*, c) *Globalização (1999-2002)*, e d) *Momento da Sustentabilidade (atual)*.

a introdução do tema nas grades curriculares dos cursos de jornalismo (inicialmente como disciplina optativa).

No panorama latino-americano, Jaime Abello, diretor-executivo da *Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano* (FNPI²⁰) e coordenador da Avina na Colômbia, acredita que há um interesse em construção sobre assuntos relacionados à RSE por parte da mídia: “*tanto a medios como periodistas les interesa mucho, hay una conciencia sobre la importancia del tema para la agenda pública de nuestros países*”. Isto faz com que o FNPI procure capacitar os profissionais nos assuntos com “*un cierto grado de complejidad*”, onde se projetam muitas questões como o “*problema del acceso a la información pública, el entendimiento de cifras y estadísticas, de datos en la discusión de políticas públicas*”²¹. Para Abello, é preciso investir continuamente na formação jornalística, pois embora haja temas como a infância mais bem colocados na cobertura mediática, ao mesmo tempo em outras pautas como a pobreza em que “*muchos medios, siguen siendo simplistas*”²² num cotidiano no qual profissionais, principalmente os mais jovens, se dão conta que têm que melhorar sua atuação, sensibilizando os gestores das

²⁰ Organização criada por Gabriel García Márquez em 1995 que, desde então, promove prêmios, cursos e seminários relacionados ao jornalismo (www.fnpi.org).

²¹ Disponível em: <http://www.avina.net/web/siteavina.nsf/0/73F2E62DACA704490325733F004CCE54?OpenDocument&idioma=spa&sistema=1&plantilla=3&flag=Home&>. Acesso em: 30 jan. 2008.

²² Disponível em: <http://www.avina.net/web/siteavina.nsf/0/73F2E62DACA704490325733F004CCE54?OpenDocument&idioma=spa&sistema=1&plantilla=3&flag=Home&>. Acesso em: 30 jan. 2008.

instituições de comunicação que não estão no mesmo compasso, pois “*a veces se nota uno que van más adelante los periodistas que los medios*”²³.

²³Disponível em:
<<http://www.avina.net/web/siteavina.nsf/0/73F2E62DACA704490325733F004CCE54?OpenDocument&idioma=spa&sistema=1&plantilla=3&flag=Home>>. Acesso em: 30 jan. 2008.

2.2 Regulação, co-regulação e auto-regulação

As instituições de comunicação desempenham uma essencial tarefa numa sociedade democrática como instrumento de livre formação da opinião pública, influenciando na maneira como as pessoas compreendem os acontecimentos históricos e contribuindo decisivamente “no nível de informação e de conhecimento dos cidadãos sobre os assuntos públicos (...) porque constituem um instrumento importantíssimo na promoção e na generalização da cultura, bem como na difusão de valores sociais” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.265). Diante de tamanha centralidade e relevância, a existência de marco legal das atividades da mídia se justifica pela necessidade de assegurar o equilíbrio entre os interesses públicos e privados, e a intervenção do Estado deve basear-se na “promoção e protecção da liberdade de expressão e de informação, mas também em qualquer circunstância pela salvaguarda dos valores constitucionais que possam ser afetados pela comunicação social (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.265). Contudo, as instituições de comunicação, que tendem a ver como cotidiana a regulação de outras atividades econômicas, costumam manifestar resistência a atividades reguladoras em seu próprio setor, utilizando-se de discurso receoso à censura estatal de outrora, quando questões relacionadas à mídia são expostas publicamente. Pesquisa realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (2007) com 53 jornais de todas as Unidades da Federação do Brasil, além de quatro revistas de circulação nacional, no período 2003 a 2005, sobre a cobertura acerca da temática

*Políticas Públicas de Comunicação*²⁴ aferiu a insuficiente visibilidade do tema, principalmente nos jornais e revistas que têm interesses cruzados, isto é, que também são coligados a emissoras de radiodifusão. A pesquisa demonstra que há uma considerável editorialização da cobertura sobre as Políticas Públicas de Comunicação, sendo publicados textos em espaços como editoriais, artigos e colunas (25%), com um especial foco nas propostas de regulação apresentadas com o aval do Poder Executivo (Conselho Federal de Jornalismo e Ancinav, por exemplo). O material informativo (reportagens e entrevistas) publicado geralmente (62% dos casos) é pautado nas declarações de uma fonte, preferencialmente “no âmbito do do governo e das empresas — e, no outro lado da moeda”, há “conseqüente desvalorização da sociedade civil como voz relevante nesse debate” (ANDI, 2007, p. 187). Apenas 16% do material publicado oferece “opiniões divergentes — resultado que fica distante do esperado, principalmente quando lembramos que estamos falando de um debate com tamanha polarização e complexidade” (ANDI, 2007, p. 187).

Como resposta a muitos intentos reguladores, internacionalmente a proposta de auto-regulação (ou auto-regulamentação) das instituições de comunicação surge como alternativa a ser implementada por parte dos empresários. O presidente do grupo Impresa e do Conselho Europeu de Editores²⁵, Francisco Pinto Balsemão

²⁴ O estudo parte de duas premissas: a primeira, de que a “mídia é um ator relevante para a sociedade contemporânea e, portanto, também deve ser (...) *accountable* e passível de controle democrático”; e a “segunda, de que as comunicações são um tema central para os Estados Nacionais e, desta forma, deveriam ser objeto de Políticas Públicas específicas”, abordagens sintetizadas na verificação de como “os guardiões guardam a si mesmos?” (ANDI, 2006, p. 8).

²⁵ *The European Publishers Council is a high level group of Chairmen and CEOs of European media corporations actively involved in multimedia markets spanning newspaper, magazine and*

acredita nos mecanismos de auto-regulação, sabendo que estes não se constituem como “solução única e milagrosa”, mas como “caminho maduro, indispensável e democrático”, enfatizando que produzir mais legislação e criar mais órgãos reguladores pode gerar “sintomas de limitação à liberdade de informação”, preocupando-se pelo que considera uma “fúria regulamentadora européia” que incide sobre o setor “como se fosse um menino que nunca cresce e que tem de ser sempre acompanhado por um tutor”²⁶. De toda maneira, estudo publicado recentemente pela *International Clearing House on Children, Youth and Media*, entidade com sede na Suécia, criada e promovida pela Unesco, manifestado no artigo “*Regulation, awareness, empowerment*”²⁷ demonstra que as experiências de auto-regulação por parte das instituições de comunicação têm falhado no que se refere ao acompanhamento da programação dirigida a crianças e adolescentes, situação expressa na “metáfora dos cuidados do galinheiro nas mãos de raposas”²⁸. O estudo demonstra que nos países de maior Índice de Desenvolvimento Humano, a regulação do conteúdo, em mecanismos como a Classificação Indicativa está consolidada, não havendo conflito conceitual entre liberdade de expressão e proteção dos direitos das crianças e adolescentes.

online database publishers. Many EPC members also have significant interests in commercial television and radio. The EPC is not a trade association, but a high level group of the most senior representatives of newspaper and magazine publishers in Europe. The EPC was founded in January 1991 with the express purpose of reviewing the impact of proposed European legislation on the press, and then expressing an agreed opinion to the initiators of the legislation, politicians and opinion-formers. Disponível em: <<http://www.epceurope.org>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

²⁶ Disponível em: <http://linhasdeivas.net/2004/asps/news/one_news.asp?IDNews=1034>. Acesso em: 27 dez. 2007.

²⁷ Disponível em: <http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/232_Regulation_Awareness_Empowerment.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2007.

²⁸ Utilizada por Veet Vivarta, secretário-executivo da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) no artigo “*Chega de Censura!*”, publicado na p. 16 do Correio Braziliense de 25 de junho de 2007.

Assim sendo, regular a mídia traz algumas dificuldades associadas a como garantir e balizar a liberdade de expressão com a existência de outros direitos (de personalidade e proteção à infância, por exemplo) com o advento de novos desafios tecnológicos que põem em xeque a exclusiva competência dos Estados Nacionais diante do cenário internacional de transformação e convergência tecnológica com a, por exemplo, crescente troca de informações pela internet. Nesse sentido, vale ressaltar a importância dos MARS associando-os a uma perspectiva de auto-regulação — compreendida como um conjunto de ações que fiscalizam a prática de normas estabelecidas voluntariamente, na qual todos se submetem quando são implantadas e cujos resultados são apresentados ao público — e de co-regulação, denotando uma responsabilidade compartilhada entre a mídia e o poder público, combinando elementos de automonitoramento com posterior acompanhamento do Estado e do Mercado. Nessa perspectiva, o Poder Público promove a interação entre autoridades que propõem metas e as instituições reguladas que adotam o conjunto de medidas nos prazos necessários para o cumprimento dos objetivos firmados.

Nos últimos anos, a União Européia tem promovido debate sobre auto-regulação, tomando como referência o trabalho feito por organizações que atuam na publicidade²⁹ e sobre co-regulação, que podem se constituir como medidas

²⁹ Em 2004, a EASA (*European Advertising Standard Alliance*) numa reunião que contou com a presença de 130 participantes em representação dos principais anunciantes, agências e instituições de comunicação, assinou acordo para a promoção de um modelo de boas práticas e auto-regulação, cuja iniciativa visa comprometer e envolver a indústria européia da publicidade numa rede de auto-regulação. Em linhas gerais, o documento tem como “princípios a cobertura por parte dos sistemas de auto-regulação de todas as formas de publicidade (...); o financiamento adequado e sustentado por parte de todos os agentes envolvidos e a existência de códigos

complementares à regulação tradicional. O estudo sobre as medidas de co-regulação na mídia (encomendado pela Comissão Europeia, órgão executivo da UE) foi realizado pelo *Hans-Bredow Institut* da Universidade de Hamburgo (instituto dedicado a pesquisas sobre a mídia) e concluiu que, geralmente, as instituições de comunicação precisam de incentivos para aderir a um regime de co-regulação, sendo que a “existência de um regulador estatal em plano de fundo tem, muitas vezes, por efeito dotar os organismos de auto-regulação do poder de que necessitam para trabalhar eficazmente”³⁰. Além disso, segundo a investigação, para que um sistema de co-regulação seja viável, são necessários meios suficientes para fazer cumprir a regulamentação, tais como sanções adequadas e proporcionais. A pesquisa também considerou que a transparência e a abertura são vitais para proporcionar confiança nos mecanismos, sobretudo quando os órgãos responsáveis pela regulação são independentes do Poder Executivo, ou quando não estão envolvidos grupos de interesse. O estudo examinou as diferentes abordagens da co-regulação colocadas em prática na Europa em duas áreas importantes: a proteção das crianças e adolescentes e a publicidade, frisando o impacto de ações consorciadas entre o Estado, os dirigentes e as profissionais das instituições de comunicação. Dessa forma, a

abrangentes e efectivos na prática da publicidade”, também prevendo “uma consulta alargada com as partes interessadas durante o desenvolvimento dos códigos e a necessidade de ter em consideração o envolvimento de personalidades independentes e não-governamentais na adjudicação dos processos de queixas”. O novo documento estipula “ainda uma gestão eficiente dos códigos e das queixas de uma forma independente e imparcial por um organismo de auto-regulação criado para esse efeito”. Disponível em: <<http://www.apan.pt/?ref=detnot&id=401>>. Acesso em: 12 dez. 2007. No Brasil, o órgão auto-regulador da publicidade é o CONAR (Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária) que desde 1980 fiscaliza o cumprimento do Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária. Disponível em: <www.conar.org.br>. Acesso em 13 nov. 2007.

³⁰ Disponível em: <<http://www.itd-tdi.org/pt/pubs/rapid/ip0701382007020600.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

auto-regulação e a co-regulação são, portanto, encorajadas pela Comissão Europeia na *Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual* (Diretiva 2007/65/EC) substitutiva da DTSE. A nova Diretiva faz referência explícita à auto e à co-regulação da mídia, com o artigo 3º determinando que os Estados-Membros encorajem “os regimes de co-regulação nos domínios coordenados pela presente directiva. Tais regimes terão de ser largamente aceites pelas principais partes interessadas e prever um controlo efectivo do seu cumprimento”³¹. Durante a apresentação dos resultados da pesquisa do *Hans-Bredow Institut*, Viviane Reding, Comissária responsável pela Sociedade da Informação e Mídia felicitou os resultados, que para ela confirmaram a sua “convicção de que a auto e a co-regulação oferecem hoje alternativas muito reais às abordagens legislativas tradicionais no sector dos meios de comunicação”, avaliando que “se tais modelos de auto e de co-regulação forem credíveis e eficientes, a Comissão Europeia encorajará a sua utilização”, principalmente para o ambiente *on line*³². Entre outros bons exemplos de práticas contemporâneas de auto e de co-regulação na União Europeia, Reding referiu-se à assinatura pelos operadores de comunicações móveis, de um acordo-quadro europeu sobre a utilização mais segura dos telefones celulares por crianças.

A internet tem motivado ações de co-regulação entre empresas e representantes do Poder Público. Na França, diante da inviabilidade de um controle estritamente

³¹ Disponível em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st10/st10076-re06.pt07.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2008.

³² Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/138&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

estatal, o relatório *Du droit et des libertés sur l'internet* (Do direito e das liberdades na Internet), propôs a criação de medidas co-reguladoras com o entendimento entre os poderes públicos, os participantes da auto-regulação privada, e os usuários da Internet, “aos quais convém oferecer um local de discussão e de debate aberto (...) que teria uma função de recomendação, de alerta, de informação e de mediação”³³. Na Espanha, onde o Estado mantém a competência de regulação da mídia nas mãos do Executivo sem a existência de um organismo nacional regulador (embora haja experiências regionais relevantes como será apresentado adiante), a co-regulação estabelecida com a criação de um código de conduta determinado por autoridade reguladora e pelas instituições de comunicação poderia ser uma ação combinada interessante porque contaria “*con la supervisión, y con la sanción por incumplimiento, si fuera necesaria, de la autoridad reguladora*”, segundo Josep Maria Carbonell i Abelló, presidente do Conselho Audiovisual da Catalunha (CAC)³⁴. Carbonel reitera que a criação de uma conselho regulador para a Espanha, coordenando a atuação dos conselhos regionais, seria um avanço decisivo na defesa dos interesses dos telespectadores, especialmente de crianças e jovens diante da ineficácia do código de auto-regulação e do comitê de auto-regulação estabelecido por parte das emissoras de radiodifusão e Governo em dezembro de 2004,³⁵ mas ineficazes até o momento,

³³ Relatório publicado em juho de 2000, Disponível em: <<http://www.ambafrance.org.br/abr/label/label41/dossier/09.html>> e <<http://www.internet.gouv.fr>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

³⁴ Durante sua participação no XXI Congresso Internacional da Facultad de Comunicación da Universidad de Navarra. Disponível em: <<http://www.unav.edu/fcom/noticias/2006/11/10cicom03.htm>>. Acesso em: 13 mai 2007.

³⁵ Em 9/12/2004, as operadoras de televisão de transmissão para toda a Espanha (TVE, Antena 3, Tele 5 e Canal +) assinaram o “*Código de autorregulación de contenidos televisivos e infancia*. En ese mismo acto, dichos operadores firmaron con el Gobierno un acuerdo para el fomento del

não se produzindo nenhuma mudança nos conteúdos transmitidos, mesmo nos horários protegidos. Em 2004, o OFCOM, entidade reguladora britânica para a mídia, divulgou o documento *“Criteria for promoting effective co and self-regulation”*³⁶, determinando os critérios adotados e as práticas de auto-regulação e de co-regulação³⁷. O texto foi resultado de um processo de consulta pública que envolveu inúmeras entidades, estabelecendo os princípios a seguir: a) o mecanismo de co-regulação deve traduzir-se numa efetiva melhoria para os consumidores; b) a divisão de responsabilidades e a repartição de atribuições entre os mecanismos de co-regulação e de regulação formal devem estar claramente definidas; c) as partes que integram a sua constituição devem incluir representantes da indústria mas também personalidades independentes. A estrutura de funcionamento do sistema de co-regulação deve ser independente de qualquer entidade sectorial; d) o financiamento e a equipe técnica responsáveis pela operacionalização do sistema devem ser os mais adequados; e) as sanções devem ser eficazes, efetivas e, eventualmente, com mais consequências mais graves para o transgressor, nomeadamente inibindo-o do exercício da atividade; sendo que a fiscalização do desempenho dos organismos de co-regulação será feita pelo OFCOM através da definição de critérios de avaliação, tais como o grau

mencionado código, al que posteriormente, en noviembre de 2005, se sumaría la cadena privada de televisión Cuatro”, o código de auto-regulação buscou conciliar os objetivos econômicos (e de audiência) das televisões com a garantia da proteção aos menores sancionada pela própria Constituição Espanhola e promovida por organizações da sociedade civil, que cobram a implementação efetiva dos Código de auto-regulação de conteúdos televisos e infância. Disponível em: <<http://www.icono14.net/revista/num7/articulos/carmen%20garcia%20galera.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

³⁶Disponível em: <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/co-reg/promoting_effective_coregulation>. Acesso em: 13 jan. 2008.

³⁷ Realizada por meio de parceria Estado-Sociedade, percebida como *“accredited self regulation. by an independent regulatory body”*.

de satisfação dos consumidores ou a rapidez na resolução dos casos³⁸. A Comissão Europeia considera, por conseguinte, que a auto-regulação e a co-regulação, compreendida como a combinação de regulação estatal e não estatal “podem ser uma maneira de combater o risco cada vez maior de fracasso das abordagens tradicionais e devolverão a responsabilidade à sociedade e às partes interessadas, quando adequado”³⁹. Assim sendo, os mecanismos de regulação, de co-regulação e de auto-regulação não são excludentes, podem ser aplicados de forma combinada, levando em conta as normas jurídicas e deontologias associadas às práticas mediáticas, afinal, “a actividade reguladora não se pode compreender sem ser baseada num triunvirato: regulação, co-regulação e auto-regulação” e o modelo de regulação tem de ser “um caminho de cultura, que tem passos para dar, e não se pode fazer por decreto”⁴⁰.

³⁸ Disponível em: <<http://www.apan.pt/?ref=detnot&id=401>>. Acesso em: 14 jan. 2007.

³⁹ Disponível em <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/138&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

⁴⁰ Análise de Luís Landerset Cardoso, presidente do Obercom (Observatório da Comunicação). Disponível em: <http://linhasdeelas.net/2004/asps/news/one_news.asp?IDNews=1034>. Acesso em: 11 jan. 2008.

3. Construindo o objeto de pesquisa: abordagem teórico-metodológica

Na seqüência de trabalho originado no Programa de Iniciação Científica e continuado no mestrado⁴¹, esta tese busca aprofundar a análise teórico-conceitual da idéia de Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia, MARS (*Media Accountability Systems*), e suas possibilidades de aplicação à realidade das instituições de comunicação, tendo como referência experiências praticadas em Portugal (AACS e ERC) e na Espanha (CAC e CIC), dois países que, assim como o Brasil passaram por experiências autoritárias e redemocratização nos últimos quarenta anos, além de haver traços históricos comuns calcados no patrimonialismo (FAORO, 2001; HOLANDA, 2002). Ademais, há nos sistemas mediáticos de Brasil, Portugal e Espanha, a presença de práticas clientelistas (HALLIN, PAPATHANASSOPOULOS, 2004), baixos níveis de circulação de jornais e profissionalização jornalística, assim como alto grau de “paralelismo político”⁴² (HALLIN, MANCINI, 2005).

A tese foi desenvolvida tomando como base as técnicas que John B. Thompson (1995) classificou como referencial metodológico da hermenêutica da

⁴¹ O presente doutorando foi um dos fundadores e bolsistas de Iniciação Científica do Projeto de Pesquisa e Extensão “SOS-Imprensa”, de 1996 a 1999. Posteriormente (2000-2003), desenvolveu, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, a dissertação “Formas de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia: modelos, propostas e perspectivas”.

⁴² Diferentemente do que ocorre na maior parte dos países da Europa central e boreal, a realidade de Espanha, Portugal, Itália e Grécia é caracterizada pelo “*political parallelism*”, isto é “*public broadcasting tends to be party-politicized. Both journalists and media owners often have political ties or alliances, and it remains fairly common for journalists to become politicians and vice versa*” (HALLIN; MANCINI, 2004, p. 98).

profundidade, baseado nas formulações de Paul Ricoeur, organizador do método que possibilita perceber que o processo de interpretação não se opõe, necessariamente, aos tipos de análise que tratam das características das formas simbólicas, ou às condições sócio-históricas de ação e interação. Pelo contrário, a análise pode estar conjuntamente ligada e articulada como passo necessário ao longo do caminho da interpretação. Assim, foram levadas em conta três fases. A inicial, entendida como “análise sócio-histórica”, quando são consideradas as condições sócio-históricas de criação de Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia, tendo como principais referências as experiências ibéricas (*Consejo del Audiovisual de Cataluña*, o *Consell de la Informació de Catalunya* e a *Entidade Reguladora para a Comunicação Social*). Depois, principalmente a partir das entrevistas semi-estruturadas (LAKATOS; MARCONI, 2001) com pelo menos um ator-chave — membro dos segmentos tripartites apontados por Bertrand: a) empresários, b) profissionais, e c) público, a que se pode somar a d) membros de entidade estudada (AACCS/ERC, do CAC ou do CIC) — operacionalizou-se a segunda fase que Thompson descreve como sendo a “análise formal ou discursiva” com a agrupação e interpretação das respostas. Foram entrevistados:

1) Portugal:

a) Empresariado: Francisco Avillez Van Zeller (Secretário-Geral da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social no período 2005-2007), Francisco

Pinto Balsemão⁴³ (presidente do grupo Impresa⁴⁴ e do Conselho Europeu de Editores) e João Palmeiro (presidente da Associação Portuguesa de Imprensa);

b) Profissional: Anabela Fino (Secretária da Direção do Sindicato dos Jornalistas);

c) Público⁴⁵: Rogério Santos (professor da Universidade Católica Portuguesa e editor do blogue Indústrias Culturais⁴⁶), Jorge Pedro Sousa (professor da Universidade Fernando Pessoa), Mário Mesquita⁴⁷ — vice-presidente da Sociedade Portuguesa de Autores, membro do Conselho Executivo da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, professor da Escola Superior de Comunicação Social do Instituto Politécnico de Lisboa e da Universidade Lusófona, primeiro provedor dos leitores imprensa generalista⁴⁸ portuguesa (Diário de Notícias 1997-98) e José Manuel Paquete de Oliveira (professor no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e provedor do telespectador na RTP desde 2006);

d) Entidade: Estrela Serrano (vogal do Conselho Regulador da ERC e ex-provedora dos leitores do *Diário de Notícias* no período 2001-2004), Alberto Arons de Carvalho (deputado pelo Partido Socialista, ex-membro do Conselho de Imprensa — em 1975 e no período 1985-88 —, Secretário de Estado da

⁴³ Fundador do Partido Social Democrata (PSD) e Primeiro-Ministro português no período 1981-83. Membro da Comissão que elaborou a Lei de Imprensa de 1975 e membro do Conselho de Imprensa (1975-80), tendo sido seu vice-presidente no período 1975-78.

⁴⁴ Um dos principais conglomerados de mídia de Portugal, controlador, dentre outros, da tevê privada SIC, da Revista Visão e do jornal Expresso (www.impresa.pt).

⁴⁵ Também foram entrevistados Nelson Traquina e Francisco Rui Cádima, professores da Universidade Nova de Lisboa, mas ambos depoimentos não foram selecionados para a mostra em razão das respostas terem sido contempladas por outras falas.

⁴⁶ Disponível em: <www.industriasculturais.blogspot.com>. Acesso em: 12 abr. 2006.

⁴⁷ Foi vice-presidente do Conselho de Imprensa (84-85), membro do Conselho de Comunicação Social (86-87) e provedor dos leitores do "Diário de Notícias" (97-98). Professor coordenador na Escola Superior de Comunicação Social, professor convidado da Universidade Lusófona.

⁴⁸ Experiência antecedida em Agosto de 1992 pela experiência de David Borges como ombudsman no jornal desportivo *Record*.

Comunicação Social entre 1995 e 2002 e professor da Universidade Nova de Lisboa), Maria de Lurdes Monteiro (ex-membro da Alta Autoridade para a Comunicação Social no período 1999-2006).

2) Espanha⁴⁹:

a) Empresariado: Francesc Robert, Secretário-Geral da Associació Catalana de Ràdio, criada em 1992, integra todas as emissoras privadas que operam na Catalunha e Josep García Miquel (editor do jornal *El Periódico*);

b) Profissionais: Albert Musons⁵⁰, ex-secretário técnico do *Col·legi de Periodistes de Catalunya* (1988-2007) e Ramon Espuny, secretário de Medios Públicos do Sindicat de Periodistes de Catalunya;

c) Público: Lourdes Domingo, coordenadora de comunicação da *Teleespectadors Associats de Catalunya* (TAC), e Bernat Aviñoa, membro da *Oficina d'Informació i Denúncies da SOS Racisme*;

d) Entidade; do CAC Joan Botella⁵¹ (professor de Ciência Política na Universitat Autònoma de Barcelona e conselheiro do CAC de 2000 a 2006), Joan Manuel Tresserras i Gaju⁵² (professor no Departamento de Jornalismo e Ciências da Comunicação da Universitat Autònoma de Barcelona e conselheiro do CAC de 2000 a 2006), Victoria Camps (conselheira do CAC desde 2002; membro do CIC;

⁴⁹ A maior parte das entrevistas foi gravada com decupagem em português. As respostas por escrito foram mantidas em castelhano.

⁵⁰ Falecido em novembro de 2007.

⁵¹ De 2001 a 2007, foi vice-presidente da EPRA, *European Platform of Regulatory Authorities* (www.epra.org), que reúne 51 autoridades reguladoras de 42 países europeus.

⁵² Atual *Conseller* (Secretário) de *Cultura i Mitjans de Comunicació na Generalitat* (Governo) da Catalunha.

como senadora, presidente, de 1992-1995, da *Comisión Especial sobre los Contenidos Televisivos*, e participante do Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad Estatal, “*Comité de sabios*”, instituído pelo governo Zapatero): Manuel Parès i Maicas (professor da Universitat Autònoma de Barcelona e ex-presidente da *International Association for Media and Communication Research*, IAMCR, de 1998 a 2002), Marc Carrillo (professor na Universitat Pompeu Fabra), e Josep Maria Cadena (Secretário Geral do CIC).

3) Brasil⁵³:

a) Empresariado: Ricardo Pedreira (jornalista desde 1978, assessor de comunicação da Associação Nacional de Jornais, ANJ, desde 2004), Jairo Leal (presidente da Associação Nacional dos Editores de Revista, ANER, desde 2006 e vice-presidente da Editora Abril, empresa onde trabalha há 30 anos) e Evandro Guimarães (Membro do Conselho Superior da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão, Abert, e vice-presidente de Relações Institucionais das Organizações Globo);

b) Profissionais: Sérgio Murillo de Andrade (presidente da FENAJ, professor na Associação Educacional Luterana Bom Jesus, Ielusc, Joinville-SC);

⁵³ No caso brasileiro, diante da falta de qualquer conselho de imprensa e da fragilidade e inoperância da experiência do Conselho de Comunicação Social (estabelecido constitucionalmente em 1988, colocado em prática em 2002, mas sem atividades desde 2006) não se considerou explicitamente a categoria *d) Entidade*.

c) Público: Veet Vivarta (secretário-executivo da ANDI) e Alberto Dines (fundador e editor-responsável do Observatório da Imprensa e membro do Conselho de Comunicação Social de 2002 a 2004).

Por fim, após da análise sócio-histórica e da coleta de todos os dados, por meio de visitas e entrevistas com membros dos órgãos estudados, realizou-se a última fase do referencial da hermenêutica de profundidade, que pode ser chamada de “reinterpretação”, buscando oferecer uma análise acerca das informações sistematizadas, estimulando uma reflexão crítica “não apenas da compreensão cotidiana dos atores leigos, mas também das relações de poder e dominação em que esses atores estão inseridos” (THOMPSON, 1995, p.38). Desta forma, a pesquisa para a construção da tese de doutoramento foi realizada em dois eixos:

a) Análise do termo Responsabilidade Social da Imprensa com sua conseqüente aplicação à Mídia dos respectivos debates teóricos acerca do tema a partir de produções acadêmicas nacionais e internacionais. Para isso, foi importante estudar os mecanismos associados à criação de sistemas de *accountability* (prestação de contas) das instituições de comunicação;

b) Entrevistas com atores-chave a partir do acompanhamento de experiências presentes em Portugal (AACS substituída em 2006 pela ERC) e Espanha (CAC e CIC) e análise das possibilidades de aplicação dos conceitos de Responsabilidade Social da Mídia nas instituições de comunicação do Brasil.

Para tanto, foi realizado levantamento bibliográfico nas publicações brasileiras e em internacionais. Na etapa brasileira, a tese foi construída a partir da identificação dos atores sociais envolvidos — empresários, editores, jornalistas, representantes de associações empresarias (ANJ, ABERT e ANER) e profissionais (FENAJ) — buscando compreender a atuação de cada um deles nas possibilidades de criação e efetivação dos chamados Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia (MARS). Nesse eixo, utilizou-se o conceito desenvolvido por Bertrand em *O Arsenal da Democracia* (2002), que compreende a necessidade de instrumentos tripartites de intermediação com a participação de representantes de editores (que detém as instituições de comunicação), dos jornalistas (que têm o dever deontológico de informar com precisão) e do público (que tem o direito de ser informado corretamente). A tese também levou em consideração a legislação e as possibilidades de criação, aperfeiçoamento e atuação de mecanismos propostos que balizem e garantam a convivência entre o direito à liberdade de expressão com os chamados direitos de personalidade (intimidade, honra, imagem e à vida privada) e o pluralismo diante da atuação da mídia.

A preocupação em buscar apreender a realidade em sua dinâmica complexa e não-linear validou o enfoque metodológico proposto para o estudo, inspirado na noção da dialética histórico-estrutural formulada por Thompson em que toda realidade é composta, de forma indissociável, por relevos estruturais e processos históricos que podem ser compreendidos pelo pesquisador à luz de suas escolhas

teóricas bem como metodológicas. As formas simbólicas podem ser percebidas como as ações, as falas, os argumentos, e os textos que acabam por se encontrar num campo de força, num território de poder e conflito pela hegemonia. A produção e recepção de formas simbólicas são processos que têm lugar em contextos sociais estruturados espacial e temporalmente, os quais são parcialmente constitutivos da ação e interação que têm lugar dentro deles (THOMPSON, 2002).

Contudo, os contextos sociais das formas simbólicas não são apenas espacial e temporalmente específicos, são também sistematizados de variadas maneiras, no que o conceito de estrutura é essencial para a análise dos contextos sociais, uma vez que sugere a existência de padrões mais ou menos estáveis dentro de uma realidade em constante transformação. Segundo Thompson (2002), podemos distinguir os vários campos de interação e os vários tipos de recursos, regras e esquemas que os caracterizam daquilo que pode ser chamado de instituições sociais⁵⁴. As instituições sociais podem ser entendidas como conjuntos específicos e relativamente estáveis de regras e recursos, juntamente com as relações sociais que são estabelecidas por elas e dentro delas.

⁵⁴ De Rousseau a Hegel, passando por Durkheim, pelos teóricos marxistas e por todos aqueles que se dedicaram ao estudo das instituições sociais, o fato é que o conceito é diversificado. Entretanto, para não se alongar demasiadamente num tema tão amplo e repleto de divergências, adota-se, nesta tese, o conceito proposto por Lourau (1996): o “sistema institucional” existente, de onde se extrai a instituição, é um conjunto de relações entre a racionalidade estabelecida (regras, formas sociais e códigos) e os acontecimentos, desenvolvimentos e movimentos sociais que se apóiam implícita ou explicitamente sobre a racionalidade estabelecida ou a submetem à discussão.

Este referencial coloca em evidência o fato de que o objeto de análise é uma construção simbólica significativa que exige uma interpretação. Por isso, devemos conceder um papel central ao processo de interpretação, pois somente desse modo poderemos fazer justiça ao caráter distintivo do campo-objeto. Mas as formas simbólicas estão também inseridas em contextos sociais e históricos de diferentes tipos; e sendo construções simbólicas significativas, elas estão estruturadas internamente de várias maneiras. Para poder levar em consideração a contextualização social das formas simbólicas e suas características estruturais internas, deve-se empregar outros métodos de análise. Buscou-se mostrar que a hermenêutica de profundidade apresenta um referencial dentro do qual esses vários métodos de análise podem ser sistematicamente inter-relacionados (THOMPSON, 1995, p. 355).

Thompson quer reagir à tendência da pesquisa clássica de reduzir tudo a objeto de análise formal. Ele assinala que os objetos de investigação social representam um território pré-interpretado. O mundo sócio-histórico não é apenas um campo-objeto, mas um campo-sujeito construído, em parte, por sujeitos preocupados em compreender a si mesmos e aos outros, e em interpretar as ações, falas e acontecimentos que estão ao seu redor (THOMPSON, 2002). Baseado nessas idéias, Thompson busca montar o referencial metodológico da Hermenêutica de Profundidade. Inicia pela *hermenêutica da vida quotidiana*, como abordagem introdutória e contextualizante. Trata-se de um *momento etnográfico*, que utiliza entrevistas, observação participante e outros tipos de pesquisa etnográfica para que se construa o contexto mais abrangente possível do campo-sujeito-objeto. A

razão principal dessa idéia é que as formas simbólicas não podem ser analisadas separadamente dos contextos em que são produzidas e interpretadas.

4 Referenciais Teóricos e Contextuais

4.1 Direitos humanos, cidadania e jornalismo

Os ideais do Iluminismo, ou Filosofia das Luzes, começaram a marcar presença na Europa a partir do século XVII. Filósofos iluministas afirmavam que somente quando a razão e o conhecimento fossem difundidos entre todos é que a humanidade faria grandes progressos. Seria apenas uma questão de tempo para que desaparecessem a irracionalidade e a ignorância e surgisse uma humanidade esclarecida. Os iluministas não se contentaram apenas com concepções teóricas sobre o lugar do ser humano na sociedade. Eles lutaram por aquilo que chamaram de "direitos naturais"⁵⁵ dos cidadãos. Tratava-se de uma luta que envolvia combate à censura, ou seja, defendia-se a liberdade de expressão. No que diz respeito à religião, à moral e à política, o indivíduo precisava ter assegurado o seu direito à liberdade de pensamento e de expressão de seus pontos de vista. Além disso, lutou-se contra a escravidão e por um tratamento adequado aos infratores da lei.

O princípio da "inviolabilidade do indivíduo" resultou na *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, promulgada pela Assembléia Nacional Francesa em 1789,

⁵⁵ Posteriormente, o conceito de direito natural recebeu críticas à medida que alguns pesquisadores passaram a entender que o direito não é meramente natural, pois se trata de *construção social*. A concepção do direito, visto como processo histórico, fruto da luta e dos princípios libertadores contidos na totalidade social é um dos resultados da reflexão e da prática de um grupo de intelectuais reunidos num movimento denominado Nova Escola Jurídica Brasileira, cujo principal representante foi o professor Roberto Lyra Filho, e que tem sido exercitada há mais de 30 anos, principalmente na Universidade de Brasília, por meio da linha de pesquisa "Direito Achado na Rua", atividade do Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos (SOUSA JR, J.G. 1993).

como iniciativa conseqüente da Revolução Francesa, que declarou uma série de direitos válidos, em princípio para todos os cidadãos, porém na prática, à época, restritos basicamente aos homens. A questão dos direitos da mulher foi colocada no bojo da revolução francesa, contudo, logo que a situação política se estabilizou numa nova ordem, a antiga predominância da pauta masculina foi restabelecida. Somente no século XIX é que o movimento em defesa dos direitos das mulheres começou a ganhar força, tanto na França como em toda a Europa. E foi muito lentamente que essa luta começou a dar os seus primeiros frutos. No Brasil, por exemplo, somente a partir de 1934 as mulheres conquistaram o direito ao voto.

Em 1795, Immanuel Kant escreveu o artigo *Sobre a paz perpétua* (KANT, 1995), que afirmava a necessidade de união de todos os países em uma associação, que teria a atribuição de zelar pela coexistência pacífica das diferentes nações. Cerca de 125 anos depois de publicado o texto, logo após a Primeira Grande Guerra (1914-18), a Liga das Nações foi efetivamente fundada. Depois da Segunda Guerra Mundial (1939-45), ela foi substituída pela Organização das Nações Unidas (ONU). É possível encontrar, então, pontos de contato entre os postulados de Kant e a formulação e atuação da ONU, pois o filósofo acreditava que a "razão prática" dos seres humanos forçaria as nações a abandonar um "estado natural", que provocava sucessivas guerras, e a fundar uma ordem legal internacional com o objetivo de evitar conflitos. Para Kant, é dever universal cuidar para que a paz entre os povos seja sempre assegurada. O autor foi o grande inspirador do ideal de uma ética universal, de um agir baseado no imperativo categórico: a lei moral como ato absoluto e universal. O agir humano deve sempre visar à ação como seu

fim último. O indivíduo age em liberdade quando *age seguindo aquelas máximas através das quais possa, ao mesmo tempo, querer que elas se transformem numa lei geral* (KANT, 1992). A ação deve ser feita de modo que outras pessoas possam, na mesma situação agir da mesma maneira.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi adotada em 10 de dezembro de 1948 por 48 nações do mundo, em resolução da 3ª Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas. Os principais objetivos foram consagrar valores como o direito à dignidade a todos os membros da família, à liberdade de palavra e de crença, à igualdade de direitos do homem e da mulher, à justiça e à paz mundial. Essas condições imprescindíveis ao desenvolvimento físico, moral e intelectual dos seres humanos e fundamentais para o estabelecimento de relações amistosas entre os países, passaram a ser asseguradas, pelo menos formalmente, por Estados signatários. A DUDH marca importante papel nas relações internacionais, porém somente a Declaração e a existência da ONU infelizmente não deram conta da consolidação de uma paz mundial. Interesses políticos e econômicos, que não contemplavam as aspirações de todas as nações, fizeram com que muitos ainda sofressem danosamente, pós-1948, os horrores dos combates armados e da tortura de governos autoritários em países pertencentes aos cinco continentes.

Críticos da reduzida efetividade de aplicação da DUDH como Joaquín Herrera Flores, diante do grande número de direitos consagrados pelos tratados internacionais, mas negados (FLORES, 2004) à grande parte da população como

habitação e lazer, apontam a necessidade de um novo processo cultural que transforme a sociedade. Em *El proceso cultural: materiales para la creatividad humana* (FLORES, 2005), o pesquisador propõe a centralidade dos Direitos Humanos numa perspectiva que restaure a centralidade da política nos homens e mulheres. Joaquín Herrera Flores dinamiza a cultura reivindicando-a como processo humano criador e emancipador onde se situam as lutas concretas das políticas de Direitos Humanos: a liberdade de expressão, a diversidade, o gênero e o meio ambiente amparados por uma concepção de dignidade humana que, assim sendo, deveria guiar todas as práticas culturais. Assim, se do ponto de vista regulado pelo Artigo 5.º da DUDH, a cidadania, entendida como exercício pleno de direitos e deveres não foi universalmente contemplada sob a égide moral e o processo cultural, não satisfatoriamente abusos da liberdade de imprensa e de expressão tem se sobreposto ao respeito aos seres humanos determinado no Artigo 1.º da Declaração dos Direitos Humanos: *“todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”*. Torna-se importante avaliar quais pressupostos teóricos têm orientado a atuação das instituições de comunicação e quais mecanismos e perspectivas têm sido planejados e colocados em prática para a promoção da liberdade de expressão compatibilizada com os ideais de Direitos Humanos e responsabilidade social da mídia.

4.2 Propriedade Privada, Esfera Pública e conceitos de Sociedade Civil

O século XVIII marcou uma transformação fundamental nas formas de comunicação, pois embora o conceito de esfera pública, entendida como meio de interação entre os cidadãos no processo de circulação e tomada de decisões políticas (HABERMAS, 1989) tenha sido iniciado na Grécia clássica, os modernos conceitos de público e privado nascem na época do Iluminismo. Alguns autores, como Jürgen Habermas (1989), associam as instituições de comunicação às funções e problemáticas da esfera pública, pois nas cidades se organizaram espaços específicos (como *coffee-houses*, os *sallons* e comunidades comensais) para troca de opiniões e comentários, dentre outros assuntos, sobre as produções literárias e, posteriormente, políticas da burguesia. A esfera pública seria então constituída como o domínio da vida social, à medida que os cidadãos reuniam-se e se associavam para discutir assuntos de interesse público.

A existência da esfera pública burguesa estava baseada numa separação entre a esfera privada (contendo as atividades econômicas) e a esfera política do poder. Conduzia a uma diferenciação entre a sociedade civil e o Estado cada vez mais “confusa devido à extensão da soberania e de todo o povo, por efeito do sufrágio universal, e pelas intervenções cada vez mais freqüentes do Estado, como agente regulador nos mecanismos da Economia” (CORNU, 1994, p.188). Essa intervenção produz transferências de competências entre o Estado e a sociedade, por meio da assunção do Estado de atividades de caráter privado e da passagem de atividades próprias da autoridade pública para organismos privados, sendo que

a distinção entre privado e político, entre sociedade e Estado, tem uma complexidade cada vez maior. Nesse cenário opera-se uma inversão quanto ao desempenho da imprensa que não se constitui apenas como um ponto crítico de ligação entre a esfera privada e a esfera do poder, mas também como instrumento público de penetração do espaço sociopolítico no domínio doméstico. Embora fundamental, a perspectiva de análise de Habermas recebeu críticas porque, segundo pesquisadores como Roger Silverstone, a idéia de esfera pública foi constituída como uma fantasia à medida que não contemplava a pluralidade da sociedade composta também por mulheres e trabalhadores que não tinham participação efetiva na esfera pública, e também pelo fato do filósofo alemão deixar de reconhecer a “pluralidade e as diferentes maneiras pelas quais as discussões e debates públicos podem ocorrer significativamente” (2002, p.273) Nancy Fraser (1987) critica que o alto nível de abstração de Habermas omite questões de gênero presentes sociedades concretas. As referências ao sistema e o mundo da vida, em sua a produção material e simbólica, pública e privada elidiriam distinções entre dos “papéis do macho e da fêmea”.

Peter Dahlgren estrutura, em seu livro *Television and the Public Sphere* (1995, p.8), a ascensão da esfera pública emergindo do capitalismo liberal, em países como Grã-Bretanha, França e Alemanha. O desaparecimento do feudalismo, o crescimento dos Estados Nacionais e o desenvolvimento das atividades econômicas das classes médias colaboraram para a importância cada vez maior da tipografia na comunicação enraizando-a na esfera política.

Para alguns autores, como Rogério Santos, é importante contextualizar que o século XVIII também foi marcado pela expansão de cartas e relatos que passam a ser essenciais no intercâmbio de informações e, desta maneira, a formação moderna de opinião pública ao longo do Iluminismo ocorre num primeiro momento “em espaços íntimos de discussão de idéias (...) transferindo-se, depois, para os debates mediatizados pelos meios impressos, por meio da colaboração de uma intelectualidade crítica nascente” (SANTOS, 1998). Esta transformação histórica faz com que o conceito de público adquira a conotação atual, “referindo-se a uma área da vida social à margem do domínio familiar e dos amigos íntimos e também ao domínio do público de conhecidos e estranhos que integram uma grande diversidade de pessoas” (SANTOS, 1998, p. 11). Por um lado, embora as instituições de comunicação tenham se constituído como um dos agentes presentes na esfera pública, por outro buscaram historicamente garantir que não houvesse interferência em suas atividades de acordo com os pressupostos liberais. Para Lavina Ribeiro, “o caráter privado da origem e da evolução da imprensa é resultante do próprio caráter privado da sociedade burguesa em movimento” (RIBEIRO, 1989).

Essa natureza privada das ICs é freqüentemente utilizada como argumento para evitar não só a interferência governamental na cobertura jornalística, como também para justificar independência e autonomia essenciais ao interesse público⁵⁶, pensamento didaticamente exemplificado pela afirmação atribuída ao

⁵⁶ No âmbito da atuação das instituições de comunicação, toma-se nessa tese interesse público como sinônimo do tema relevante socialmente, daquilo que “*carry out a number of important, even*

economista Willian Peter Hamilton, colaborador do *Wall Street Journal* na década de 1920: “um jornal é uma empresa privada que nada deve ao público, que dele não recebe nenhum privilégio. Não é, portanto, afetado pelo interesse público. Ele é, de modo categórico, propriedade de seu dono, que está vendendo um produto manufaturado por sua conta e risco” (SCHMUHL: 1984, p. 44). Assim, com a intensificação das idéias liberais, formulou-se, a partir de pensadores como John Milton, Thomas Jefferson e John Stuart Mill, a Teoria Libertária da Imprensa, pela qual:

a imprensa e os outros meios de comunicação devem ser de propriedade privada e desligados (...) do governo para que possam buscar a verdade cada um à sua maneira e colocar o governo em xeque. A imprensa pode ser irresponsável tanto quanto responsável, imprimir a imagem de falsidade tanto quanto a da verdade, porque os cidadãos podem separar uma da outra. O importante na teoria libertária é a tese que deve haver um mercado livre de idéias, porque se todas vozes puderem ser escutadas, a verdade, certamente, acabará por emergir (GOODWIN, 1993, p. 45).

A imprensa tal como praticada contemporaneamente nas modernas democracias, surge e se desenvolve a partir da vontade de emancipação da sociedade civil⁵⁷ em relação aos Estados absolutistas predominantes na realidade europeia no período pré-iluminista. Cientistas sociais contemporâneos preconizam um descolamento entre Estado e Sociedade Civil e avalizam o argumento de que “só pode haver reforma que produza um Estado ativo, competente e democrático se trazer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática” (NOGUEIRA:

essential, information and cultural tasks and it is in the general interest (or good of the majority) that these are carried out well and according to principles of efficiency, justice, fairness, and respect for current social and cultural values” (McQUAIL, 2003, p. 47).

⁵⁷ Conceito entendido como o segmento social que surge como “campo das relações econômicas privadas que foram estabelecidas sob a égide da autoridade pública”, compreendendo uma nova esfera de ‘público’ constituída por indivíduos privados que se juntaram para debater sobre a regulação do estado” (THOMPSON, 1995, p.145).

2004, p.58) e que a sociedade civil brasileira ressurgiu como “único núcleo possível de resistência ao Estado autoritário” (DAGNINO, 2002, p. 9), vigilante de um conjunto de direitos tomados como parâmetros básicos de convivência social (dentre eles, a liberdade de imprensa). Para Cohen e Arato, como condição necessária ao exercício da democracia é preciso distinguir Estado, economia e sociedade civil, já que só uma reconstrução dessas três partes pode “*respaldar el drástico papel opositor de este concepto de los regímenes autoritarios y de renovar su potencial crítico em las democracias liberales*” (ARATO; COHEN, 2002, p.8). As definições de sociedade civil acima emergem sistematicamente desde o século XVIII, segundo Ellen Wood, diferenciando-se das noções anteriores de sociedade por representar uma esfera distinta do Estado “separada das relações e das atividades humanas, mas nem públicas nem privadas, ou talvez as duas ao mesmo tempo, incorporando toda uma gama de interações sociais fora da esfera privada do lar e da esfera do mercado” (WOOD, 2003, p.206)

Com compreensão diferenciada ao uso mais contemporâneo, Norberto Bobbio, no artigo *A sociedade civil em Gramsci* (2002), enlaça o conceito à sua origem em Kant e Locke, por exemplo, como sinônimo de sociedade política (e, por conseqüência, Estado). Antônio Gramsci, por sua vez, ao preconizar a necessidade de um Estado Ampliado que contemplasse classe política e sociedade civil, relacionou o conceito, segundo Bobbio (2002), não ao momento da estrutura marxista (campo econômico), mas à superestrutura, entendida como o espaço de busca da hegemonia política e cultural, de construção de vontade coletiva que pode ser gerada “através do reconhecimento das condições objetivas

(...) que o sujeito se torna livre e se põe em condições de poder transformar a realidade” (BOBBIO, 2002, p.60).

Contemporaneamente, a “batalha” por hegemonia cultural tem estado cada dia mais presente nas ICs, já que “a competição pelo apoio popular que se dava através da cultura na opinião de Gramsci, é agora ‘luta comunicacional’ e se dá nesse momento através da comunicação política, particularmente no jornalismo televisivo” (GOMES, 2004, p.194). Segundo Daniel Hallin, a mídia realiza a função de manutenção da ideologia política dominante ao divulgá-la, celebrá-la e atuar interpretando o mundo aos seus termos e o conceito de hegemonia “é empregado para explicar o comportamento da mídia, o próprio processo de produção cultural”, sendo a ideologia dominante conformadora da produção de notícias e entretenimento, algo que explica “por que podemos esperar que a mídia funcione como *agente de legitimação*”, embora esteja relacionada ao controle político (apud LIMA, 2001, p. 168).

4.3 Jornalismo e Teoria Libertária da Imprensa

O liberalismo decorrente do Iluminismo foi marcado pela influência decorrente do período pós-descobrimientos marítimos que acentuou o crescente comércio entre as nações e o intercâmbio de costumes e culturas à medida que jornais, panfletos e livros foram publicados em quantidade intensificada nos séculos XVII, XVIII e XIX. A partir do século XIX, os meios de produção e circulação em expansão “foram acompanhados pelo crescimento significativo nos níveis de alfabetização, na Europa e em outros lugares, de tal modo que os materiais impressos pudessem ser lidos por uma proporção sempre crescente da população” (THOMPSON, 1995, p. 9). A supremacia da razão defendida pelos iluministas, que deram origem às idéias liberais transformou a relação de crença na autoridade e no poder, pois segundo René Remond (apud NOVELLI, 1994, p. 74), em relação ao método da autoridade, “o liberalismo acredita na descoberta progressiva da verdade pela razão individual. Ele se opõe ao julgo da autoridade, ao respeito cego pelo passado, ao império do preconceito, assim como aos impulsos dos instintos”. Outro ponto de mudança na antiga ordem foi à emergência de uma classe média burguesa que impôs limitações ao poder da monarquia e aos privilégios da nobreza.

Na Inglaterra, por exemplo, a revolução de 1688 resultou na supremacia do Parlamento sobre a Coroa e na criação de um sistema de partidos. A sociedade passou a ocupar um espaço público, e, por consequência político, que se materializava com a idéia relacionada à necessidade de uma imprensa “livre” e

“desvinculada das instâncias governamentais”. John Milton em *Areopagítica*, seu discurso pela liberdade de imprensa de 23 de novembro de 1644, ao Parlamento da Inglaterra, chega a afirmar que “quem mata um homem mata uma criatura racional, mas quem destrói um bom livro mata a própria razão” (1999, p. 46). Afinal, para pensadores liberais pioneiros (Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill):

O estabelecimento de uma imprensa independente, que estivesse livre da censura e do controle do Estado era vital para o desenvolvimento de uma política democrática onde a diversidade de opiniões pudesse ser expressa e onde as atividades daquele que governa pudessem ser examinadas, criticadas e, se necessário, restringidas (THOMPSON, 1995, p.29).

As idéias liberais estiveram presentes nas ações dos chamados “pais fundadores” dos Estados Unidos. A posição se reflete nos debates que têm como referência a criação da 1.^a Emenda à Constituição estadunidense, que fundamenta a Teoria Libertária da Imprensa: “o Congresso não fará qualquer lei (...) que proíba o livre exercício destas ou que restrinja a liberdade de expressão ou de imprensa; ou o direito de as pessoas se reunirem pacificamente ou de requererem ao governo a reparação por injustiça praticada”. Em carta enviada a um correspondente, Thomas Jefferson afirma que se lhe fosse dado escolher entre *um país com governo e sem imprensa, ou um país com imprensa e sem governo, não hesitaria em escolher a segunda opção.*

O pensamento original do liberalismo se baseia em dois pilares: a afirmação das liberdades individuais e a respectiva autonomia de sua ação, principalmente econômica, no quadro do Estado. Há um terceiro aspecto que tem a ver com a

forma do governo e com a exigência estabelecida por Locke, e posteriormente por Montesquieu, do equilíbrio entre os poderes. Os regimes liberais serão fiéis a uma delimitação dos três poderes e ao respeito por um jogo equilibrado contra a tentação de abuso de poder que pode ser aproximar de quem o detêm. Nesse sentido, os mecanismos de controle, pesos e contrapesos (*checks and balances*) podem oferecer as melhores garantias de liberdade política. Nessa perspectiva, o Poder Legislativo deve ser confiado a um Parlamento eleito. O Executivo mesmo que sob responsabilidade em alguns países liberais da Europa à uma família real, tem sua ação sujeita à uma constituição. Aos dois poderes, se junta o Poder Judiciário, não só independente dos outros dois, mas também com a capacidade de desempenhar o papel arbitral já que “as reivindicações liberais incidem sobre a inamovibilidade dos juízes que devem em caso nenhum ser joguetes do poder político, e sobre a sua eleição para que não sejam servo de nenhum senhor” (CORNU, 1994, p.176). Ademais, há uma grande preocupação com a instituição do júri, a responsabilidade de dar um veredito é de um grupo de jurados, eleitos ou designados por tiragem aleatória, cuja imparcialidade deveria ser garantida. Uma das conquistas precoces da imprensa à procura de liberdade na Inglaterra foi o *Libel Act* de 1792, que transferiu para o júri o julgamento das questões de fundo nos casos de difamação.

Foi a partir da influência do pensamento liberal e do pensamento sobre a separação dos poderes que nasceu, para qualificar o trabalho da imprensa, a

expressão “quarto poder”. Thomas Carlyle⁵⁸ atribuiu sua autoria ao escritor irlandês Edmund Burke, mas não há vestígios desta conceituação em sua obra escrita. De qualquer maneira, a disseminação das idéias liberais inaugura uma era de tensão entre a “esfera do poder e a esfera pública, doravante ocupada por uma imprensa com meios mais poderosos e uma audiência mais vasta” (CORNU, 1994, p. 197). Segundo Daniel Cornu (1994, p.199), no século XIX houve uma mostra comparativa interessante entre atribuições e prestação de contas entre os Poderes do Estado e da Imprensa. O jornal *Times* havia protestado contra a aprovação concedida pelo ministro dos Negócios Estrangeiros Britânico ao golpe de Estado de dezembro de 1851, no qual Luís Napoleão instaurou um regime presidencial autoritário na França. Tal crítica valeu um interessante pronunciamento do então Primeiro-Ministro, Lorde Derby, na Câmara dos Comuns: “uma vez que a imprensa inglesa aspira partilhar a influência dos homens de Estado, deve igualmente partilhar as responsabilidades dos homens de Estado”. O discurso estimulou réplica em dois artigos publicados em 6 e 7 de fevereiro de 1852 que diferenciavam os objetivos e os deveres do Poder Executivo com o “poder da imprensa”: “ambos os poderes são constantemente separados, geralmente independentes, por vezes diametralmente opostos”, pois “o primeiro dever da imprensa é obter a compreensão mais rápida e mais correta dos acontecimentos da época e, revelando-os instantaneamente, fazer com que sejam propriedade comum da nação”. Os artigos afirmavam que “a imprensa vive de revelações, recorre à opinião pública, antecipa, se possível, os acontecimentos” e essa argumentação de ocupação da esfera pública e de uma maneira que associa

⁵⁸ Historiador escocês no século XIX.

a transmissão da informação à reflexão crítica, é avaliada como diametralmente oposto aos mecanismos de funcionamento do estatal, já que o dever do homem do Estado cotidianamente é desenvolvido em sentido contrário, mantendo longe do público as informações sobre as quais se baseia a sua ação e opinião, reservando-se a si o julgamento sobre os acontecimentos até o último momento e formulando-os em linguagem obscura, sendo que “o dever de um é falar, o dever do outro é ficar calado. Um explica-se pela discussão, o outro pela ação” sendo a obrigação da imprensa “dizer a verdade tal como a encontramos, sem medo das conseqüências; é nossa obrigação não esconder atos de injustiça e de opressão, mas, pelo contrário, revelá-los a julgamento do mundo”⁵⁹.

A mobilização da imprensa por transparência do Estado, matriz do princípio do “direito público de saber”, faz parte de um sistema de relações entre as formas de soberania e as formas de governo que estimulará o liberalismo a partir do século XIX. A luta do liberalismo contra o absolutismo se manifesta na reivindicação dos direitos do indivíduo e na afirmação do princípio de separação dos poderes. Norberto Bobbio argumentou que “este princípio visa assegurar a independência do poder judiciário, mero aplicador do direito e, ao mesmo tempo, deixa com o monarca o Poder Executivo, enquanto os representantes do povo recebem a tarefa de definir, mediante a lei, a vontade comum da nação” (BOBBIO, 1991, p. 61). A sociedade passa a ocupar um espaço público, e por conseqüência político,

⁵⁹ Henry Wickham Steed. *The Press*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1938, pp. 75-79 (apud CORNU, 1994, p. 177).

que se materializa com a idéia relacionada à necessidade de uma imprensa livre e desvinculada das instâncias governamentais.

A idéia que se difunde então é a de que a liberdade de imprensa tornará possível a revelação da verdade. Num panfleto francês de 1789, chamado *Liberté de la presse* (apud NOVELLI, 1994, p. 75), a questão é apresentada da seguinte forma: “a liberdade de imprensa só pode ser perigosa àqueles que têm interesse em perpetuar os erros e os abusos dos quais se aproveitam, mas seus medos, seus gritos e seus esforços contra essa liberdade provam ainda mais sua necessidade”. Despossuídos dessa liberdade, “a dilapidação das finanças, todas as suas malversações, todas as opressões continuarão”, pois os “administradores, por mais honestos que sejam, só farão operações erradas, só empregarão paliativos, sem nunca destruírem a causa da desordem. O povo, sempre oprimido, ficará sem voz para se lamentar” (NOVELLI, 1994, p. 45).

A função da imprensa, de acordo com o postulado da Teoria Libertária, é vigiar o Estado para que ele não se desvie de seus propósitos originais, viabilizar o intercâmbio de informações, possibilitar o entretenimento e promover a troca, como suporte econômico capaz de assegurar a independência financeira. Para Siebert (1976, p.71), a Teoria Libertária da Imprensa, originada do paradigma liberal clássico, demonstrara sua vantagem no campo teórico e prático, pois tirou algemas das mentes dos indivíduos e abriu novas possibilidades para a humanidade, embora o autor apontasse a necessidade de criação de mecanismos próximos à formulação da Teoria da Responsabilidade Social de Imprensa: “o

maior defeito (da Teoria Libertária) tem sido a dificuldade em providenciar um rigoroso padrão para a operacionalização cotidiana dos meios de comunicação de massa — em resumo, uma fórmula estável que distinga entre liberdade e abuso de liberdade” e “seu grande acerto, no entanto, é a sua flexibilidade, sua adaptabilidade para mudança e, sobretudo, sua confiança na habilidade em fazer avançar os interesses do bem-estar da humanidade pela contínua confiança no indivíduo” (SIEBERT, 1976, p.71).

4.4 Mídia, Liberdade de Expressão e Concentração de Propriedade

Estudar o funcionamento das instituições de comunicação se faz tarefa essencial, pois “é necessário, em primeiro lugar, o reconhecimento de que mídia é um fator central da vida política contemporânea e que não é possível mudar este fato” (MIGUEL, 2002, p.158). Porquanto, a idéia de independência frente aos poderes políticos ou econômicos pelas instituições de comunicação tem sido cada vez mais posta em xeque por pesquisas acadêmicas. Em artigo clássico de 1924, denominado *Sociologia da Imprensa*, Max Weber questionava em que medida a “crescente demanda de capital significa um crescente monopólio das empresas jornalísticas existentes” (WEBER, 2002, p.189).

Em estudo realizado no início da década de 1990, Ben Bagdikian (1995) demonstra o quanto historicamente, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, tem havido uma concentração de propriedade com a formação de cadeias jornalísticas e oligopólios de comunicação que afetam o conteúdo editorial veiculado. Segundo o autor, de 1983 a 1991, o número de corporações que controlavam a mídia nos EUA havia diminuído de 50 para 23, contribuindo para que seja criado um silêncio que se estende às notícias e aos comentários nos principais jornais, revistas e noticiários de rádio e televisão. Robert McChesney, em seu livro *Rich Media, Poor Democracy* (1999) argumenta que a mídia, longe de promover bases sólidas para a democracia, tem se tornado uma força antidemocrática significativa nos EUA e, de variados níveis, em todo o mundo. McChesney defende a idéia de que as instituições de comunicação, ao serem

propriedade de grandes conglomerados estão se afastando cada vez mais da promoção de uma democracia participativa. O livro *Rich Media, Poor Democracy* expõe mecanismos de funcionamento da mídia, questionando mitos tais como a idéia de que as instituições de comunicação "*give the people what they want*". McChesney recomenda uma mobilização política para reestruturar a mídia e restabelecer sua conexão com a democracia.

O ambiente contemporâneo de atuação e a natureza das ICs estão muito distintos se comparados ao ambiente histórico de formação da imprensa. Afinal, o mercado como afirma o professor Salvador M. Lozada se transformou muito, estando distante o tempo em que "*los costos originales de um nuevo médio eran pocos significativos. Las cosas son decididamente otras en el presente siglo y serán sin duda en el venidero*" (LOZADA, 1998), à medida que, como decidiu a Corte Suprema dos Estados Unidos na sentença *Miami Herald versus Tornillo* (1974), "*los periódicos se han transformado en grandes empresas y son ahora mucho menos para servir a una mucho más grande población analfabeta (...)*" e o resultado destas mudanças tem sido colocar em poucas mãos o poder de informar a população e de formar a opinião pública, de forma que "*muchas de las opiniones vertidas en editoriales y comentarios que se imprimen, provienen de estas redes nacionales de información y, como resultado, tiende a haber una homogeneidad de estas opiniones*". Assim, os eventuais abusos destas reportagens manipuladas podem ser resultados da grande acumulação de poder pelos conglomerados de comunicação.

Conceitualmente, no que tange à relação direta entre ICs e salvaguarda dos valores democráticos, torna-se necessário perceber que as próprias liberdades necessitadas pela mídia e a ela oferecidas que serviram bem a pelo menos parte da sociedade, diante de interesses comerciais, podem estar a ponto “de serem destruídas por essa própria mídia em sua ostentosa maturidade” (SILVERSTONE, 2002, p.265). Concomitante ao modelo liberal que privilegia a livre iniciativa sem a interferência do Estado há potencial risco relacionado à exacerbação das políticas de cunhos meramente individualistas que podem se constituir como “uma ameaça à liberdade tanto como qualquer ideologia autoritária” (SILVERSTONE, 2002, p.275).

No Brasil, a preocupação associada ao reflexo dos interesses dos proprietários das ICs já estavam presentes nas reflexões dos profissionais de imprensa que atuavam no início do século XX. Austregésilo de Athayde, na Conferência *Os problemas do jornalismo no Brasil*, proferida em dezembro de 1938, definia liberdade de expressão como a necessidade de “elucidação dos acontecimentos” e “livre concorrência das opiniões”. Porém o autor já apontava que, se por um lado, a imprensa se constituía como um reflexo direto das condições do meio, “o mais fiel espelho do complexo social”, por outro, a partir da evolução tecnológica estaria se transformando numa indústria com necessidades tirânicas, pois o “progresso material creou tremendas imposições de ordem econômica e financeira, cuja proporção bem se estabelece collocando o prelo antigo, com os typos de madeira ou de chumbo, ao lado das portentosas rotativas”, desaparecendo “a figura do jornalista apostólico, alheio aos resultados

economicos de seu esforço, para surgir em lugar d'elle o homem de negócios, que deve permanecer atento aos variados interesses que asseguram a vitalidade e o desenvolvimento da sua empresa” (ATHAYDE, 1939, p.20).

Em 2002, levantamento do Instituto de Pesquisas de Comunicação de Porto Alegre, coordenado por Daniel Herz⁶⁰, revelou que a concentração de propriedade das emissoras de televisão e rádio e jornal nas mãos dos grandes grupos havia quase dobrado na década de 1990 e que, ao contrário de expectativas, a entrada da internet não ajudou a democratizar as instituições de comunicação no país que ostenta, segundo a pesquisa, um dos piores quadros do mundo. O levantamento também conclui que, números à parte, o principal efeito da concentração de propriedade nas instituições de comunicação é o condicionamento cultural e comportamental do público. Em 2005, estudo do professor Venício Artur de Lima divulgado no site do Núcleo de Estudos de Mídia e Política da UnB revela a conexão existente na propriedade das concessões de rádio e tevê e parlamentares. Segundo o pesquisador, dos 513 deputados federais, pelo menos 49 tem envolvimento direto na direção de rádios ou tevês no Brasil⁶¹. Investigação posterior realizada por Israel Bayma comprova a relação que, mesmo sem levar em consideração o envolvimento indireto de parentes ou de correligionários, 31,12% das emissoras de rádio e televisão no Brasil são controladas por políticos e, em alguns estados, metade ou quase a metade das emissoras de rádio estavam sob controle de políticos (2006). Pesquisa divulgada pela organização

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.igutenberg.org/atualconcentra.html>>. Acesso em: 14 jan. 2003.

⁶¹ Disponível em: <<http://www.unb.br/ceam/nemp/deputados.htm>>. Acesso em: 05 dez. 2005.

Transparência Brasil em janeiro de 2008 revela que 11% dos deputados federais, 28% dos senadores e 7% dos deputados estaduais ou distritais têm direta ou indireta autorização para explorar a radiodifusão, índice de envolvimento que atinge máximos indicadores entre os deputados federais pelo Rio Grande do Norte (50%), os senadores nordestinos (52% do total) e os deputados estaduais do Piauí (23%)⁶².

Em relação à concentração crescente de propriedade da mídia, César Bolaño, um dos idealizadores da União Latino-americana de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura⁶³, afirma a importância de uma “análise genealógica de reconstrução histórica que faça compreensível as contraditórias condições sociais, acadêmicas e político-culturais que determinam o alcance do pensamento emancipador em comunicação” (BOLAÑO, 2005, p.27). Essa medida também seria útil para promover o “questionamento das formas de posicionamento e compromisso social da teoria com a práxis dos movimentos sociais” (BOLAÑO, 2005, p.29).

Diante das transformações empresariais nas ICs, John B. Thompson avalia que as formulações referentes ao princípio de liberdade de expressão devem ser relacionadas não apenas em relação à atuação do Estado, mas também diante da ameaça surgida do crescimento incontrolado das “indústrias dos meios de

⁶² Pesquisa publicada pelo Correio Braziliense na edição de 18 de janeiro de 2008, p.3 Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/index.html>>. Acesso em: 12 fev. 2008.

⁶³ Cujo site www.eptic.com.br (*Economía Política de las Tecnologías de Información y Comunicación*) recebe 130 mil acessos anuais.

comunicação como interesses comerciais” (1995, p.30). Como forma de balizar as pressões por parte do Estado e do Mercado, o autor estabelece a necessidade de criação de ações baseadas no princípio de “pluralismo regulado”, que requerem duas medidas concretas “a desconcentração dos recursos nas indústrias da mídia e a separação das instituições da mídia do exercício do poder estatal”, instrumentos conceitualmente próximos aos Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia, que serão apresentados sobretudo a partir da obra de Claude-Jean Bertrand.

4.5 Instituições de Comunicação e legislação brasileira

Antes de apontar e analisar iniciativas no sentido de promover a *accountability* e a responsabilidade social das ICs, torna-se necessário analisar a legislação brasileira aplicada às instituições de comunicação ao longo do tempo, de forma a contextualizar como esta contribui para pautar a relação da mídia com o Estado e comprovar o quadro de fragmentação política e dispersão normativa do ambiente político-regulatório da comunicação social eletrônica brasileira proposto pelo professor Murilo César Ramos (RAMOS, 2007). No Brasil, a Comunicação Social foi tema de capítulo constitucional específico somente na Constituição Federal de 1988, porém, a discussão sobre os limites e as funções das ICs faz parte das leis brasileiras desde os tempos coloniais.

Antes da declaração da independência em 1822, a operação de gráficas era terminantemente proibida, tendo havido experiência gráfica de Antônio Isidoro da Fonseca por volta de 1747, ano de publicação de carta régia em 5 de julho que determinava o seqüestro e devolução ao Reino, por conta e risco dos donos, das “letras da imprensa”. Alegava-se não ser conveniente que houvesse impressão no Brasil, sendo que da Metrópole “devem hir impressos os livros e papeis no mesmo tempo em que d’elles devem as licenças da Inquizição e do meu Conselho Ultramarino, sem as quaes se não podem imprimir nem correrem as obras” (HOLANDA, 2002, p.120). A entrada de grande parte dos livros era feita clandestinamente e a sua posse era considerada um crime. Gráficas seriam implantadas, por iniciativa oficial, com a chegada da família real em 1808 e a

criação, em 13 de maio de 1808, da Imprensa Régia (posteriormente denominada Imprensa Nacional) que tinha como razão de ser publicar os atos normativos e administrativos da Corte portuguesa, recém-instalada no Rio de Janeiro. Ainda em 1808, Decreto de 27 de setembro institui a censura prévia com o propósito de impedir qualquer publicação contra a religião, o governo e os bons costumes. Em 1821, Decreto de 2 de março regulamenta a liberdade de imprensa acabando com a censura prévia.

Portaria baixada em 19 de janeiro de 1822, pelo Ministro do Reino e de Estrangeiros, José Bonifácio de Andrada e Silva inaugurou princípio da responsabilidade sucessiva nos eventuais crimes de imprensa estabelecendo que por eventuais abusos "deve responder o autor, ainda que o seu nome não tenha sido publicado e, na falta deste, o editor"⁶⁴. No mesmo ano, o príncipe regente Dom Pedro I, por decreto de 18 de junho, inspirado nos artigos 12 e 13 da Constituição portuguesa de 12 de julho de 1821, determina a criação de um júri composto de 24 cidadãos, escolhidos entre os homens bons, honrados, inteligentes e patriotas, e o abandono das sanções relativas aos abusos contra a religião, os bons costumes e os indivíduos, permanecendo apenas as penalidades relativas aos abusos contra o Estado. Este diploma vigorou até 22 de novembro de 1823, quando foi substituído por uma nova norma, considerada a primeira lei de imprensa brasileira (LUSTOSA, 2003) que teve como referência a lei de liberdade de imprensa portuguesa de 1821, que repudiava a censura e declarava

⁶⁴ Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/ipub181120032.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

livre a impressão, a publicação, a venda e a compra de livros escritos de toda a qualidade e estabelecia que os abusos seriam objeto de julgamento já que “assim como a liberdade de imprensa é um dos mais firmes sustentáculos dos Governos Constitucionais, também o abuso dela nos leva ao abismo da guerra civil e da anarquia”⁶⁵.

A Constituição de 1824 reiterou, por meio do artigo 179, inciso IV, a liberdade de expressão por palavras escritas ao estabelecer que todos poderiam “comunicar os seus pensamentos por palavras, escriptos, e publical-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar”⁶⁶. Em 16 de dezembro de 1830, foi sancionado o primeiro Código Criminal brasileiro. A partir de então, os crimes decorrentes do abuso da imprensa eram enquadrados no Código Criminal (MIRANDA, 1995). O período histórico correspondente ao chamado Segundo Império (1840-1889) “representa para a imprensa um dos períodos de maior liberdade, com o aparecimento de muitos jornais e pasquins que questionavam os políticos e os governantes, principalmente o imperador e a aristocracia” (MIRANDA, 1995, p.43). De forma compatibilizada com a reconhecida afinidade de Dom Pedro II por novas tecnologias, “em 1852, inaugurou-se a primeira linha telegráfica na cidade do Rio de Janeiro” (HOLANDA, 2002, p. 74) e criou-se em dia 7 de agosto de 1858 o primeiro serviço telegráfico,

⁶⁵ Citação utilizada em sentença do juiz Swarai Cervone de Oliveira. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/36078,1>>. Acesso em: 14 dez. 2007.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%E7ao24.htm>. Acesso em: 08 jan. 2007.

com uma linha entre as cidades do Rio de Janeiro e Petrópolis. Dois anos depois, por meio do Decreto Imperial nº 2.614, de 21/07/1860, houve a primeira regulamentação do telégrafo que estabelece os objetivos, os tipos de serviços e as tarifas. Em 1864, o decreto nº 3.288 incluía a regra de que o telégrafo deveria atender às necessidades do governo, do comércio e dos cidadãos. Em 1870, houve a estatização dos serviços telegráficos pelo Decreto Imperial nº 4.653, de 28/12/1870, quando o Império iniciou a elaboração de um plano nacional para o serviço. Dez anos antes da Proclamação da República, o Império regulamenta o serviço telefônico, por meio do Decreto nº 7.539, de 06/08/79 quando se autoriza o estabelecimento da *Brazilian Telephone Company*.

Com o advento da República em 1889, estabelece-se um novo Código de Processo Penal (1890), que fazia referência a crimes de imprensa e promulga-se a Constituição (1891) que manteve a liberdade de expressão e de pensamento, vedando o anonimato e determinando que os estados poderiam gerar seus sistemas telefônicos e vender os serviços. Em 1917, o Decreto nº 3.296/17 revogou essa possibilidade e passou o telégrafo e o telefone para domínio exclusivo do governo federal (REBOUÇAS, 2006a, p.10). A primeira transmissão oficial de rádio no Brasil ocorre na comemoração do 1º centenário da independência (7/9/1922) com o discurso do presidente do presidente Epitácio Pessoa. Em 31 de outubro de 1923, criou-se a lei nº 4.743, que substituiu do Código Penal, as normas relativas à imprensa. A lei ficou conhecida pelo nome do seu relator, Adolfo Gordo, senador por São Paulo, e determinou o princípio da responsabilidade solidária, substituindo a tradição da responsabilidade sucessiva

para crimes de imprensa e a censura prévia, além de criar o direito de resposta e a prisão especial para jornalistas, e extinguir o júri popular, passando as decisões para um juiz. Em 1924, o Poder Executivo regulamentou os serviços de radiotelegrafia e radiotelegrafia, deixando de fora a regulação do serviço de radiocomunicações, algo que somente foi feito por meio do Decreto nº 20.047, de 27/05/31, que estabelecia que os serviços eram de competência exclusiva da União e normatizava o processo de concessões. Tal decreto estabelecia a criação da Comissão Técnica de Rádio, composta por três profissionais para o estudo das questões de caráter técnico, sugestão de medidas e coordenação das frequências. No ano seguinte, pouco antes da eclosão da Revolução Constitucionalista, o Governo Provisório de Getúlio Vargas publicou o Decreto 21.111, de 1º/03/32, que regulamentou o Decreto nº 20.047, definindo o prazo de concessão dos serviços em dez anos, determinando que as emissoras deveriam ter uma orientação educacional e estabelecendo que o tempo máximo de publicidade em um programa devia ser de 10%, sendo que cada inserção não podia passar de 30 segundos e deveriam ser intercaladas” (REBOUÇAS, 2006a).

A Lei Adolfo Gordo vigorou até 14 de julho de 1934, quando Getúlio Vargas baixou o Decreto 24.776, considerada a segunda lei de imprensa da República brasileira, alterada com a instauração do Estado-Novo, em 1937, que implementou a censura, possibilidade de apreensão de jornais e o amplo uso do rádio como instrumento de exercício de poder. Em 1939, Vargas criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) que elaborava a propaganda oficial e controlava o conteúdo artístico e as emissões das instituições de comunicação. Tornou-se

obrigatória a transmissão em cadeia nacional, diariamente das 19h às 20h, do programa “A Hora do Brasil”⁶⁷. O regime de censura durou até 1945. Com o processo de redemocratização pós 2ª Guerra Mundial, volta a vigorar o Decreto nº 24.776, reestruturado pela Constituição Federal de 1946. Em relação às preeminentes transmissões de tevê, a portaria nº 692, de 26/07/49 estabeleceu as normas para a utilização da frequência VHF, com 12 canais, para os serviços de televisão, oficialmente inaugurada em 18 de setembro de 1950 com a transmissão da TV Tupi em São Paulo. O presidente Getúlio Vargas, eleito em 1950, publicou o Decreto nº 29.783/51, reduzindo o prazo das concessões de dez para três anos, e criando uma comissão para elaborar um Código Brasileiro de Radiodifusão e Telecomunicações, sendo que “com o suicídio do presidente em 1954, o decreto foi revogado depois da pressão dos radiodifusores junto ao governo Café Filho” (REBOUÇAS, 2006a, p. 13) .

Em 12 de novembro de 1953, o presidente Getúlio Vargas sancionou a Lei nº 2.083 que regulava a liberdade de imprensa e reinstaurava o princípio da responsabilidade sucessiva no artigo 26: “são responsáveis pelos delitos de

⁶⁷ A primeira edição de “Hora do Brasil” foi ao ar em 22 de julho de 1935. O nome foi modificado para “Voz do Brasil” em 1962. Em 1995, surge a campanha “Liberdade na Voz do Brasil”, coordenada por João Lara Mesquita, então diretor da Rádio Eldorado. Com a participação de 850 emissoras contra a obrigatoriedade da transmissão, fixada pelo Código Brasileiro de Telecomunicações (lei 4.117 de 21 de agosto de 1962), no art. 38 alínea “e”, que diz o seguinte: “as emissoras de radiodifusão, excluídas as de televisão, são obrigadas a retransmitir, diariamente, das 19 (dezenove) as 20 (vinte) horas exceto aos sábados, domingos e feriados. Várias emissoras conseguiram liminar para não transmitir a Voz do Brasil, entre elas, Eldorado e Antena 1 de São Paulo “com base na decisão da juíza Marisa Ferreira dos Santos, da 4ª Vara da Justiça Federal de São Paulo (...), confirmada em 1998 pelo juiz Pécio Oliveira Lima e aguarda a decisão final do Supremo Tribunal Federal”. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/radioagencia/historico_voz.php Acesso em: 10 dez. 2007>.

imprensa, sucessivamente: a) o autor do escrito incriminado; b) diretor ou diretores, o redator ou redatores-chefes do jornal ou periódico, quando o autor não puder ser identificado, ou se achar ausente do país, ou não tiver idoneidade moral e financeira; c) o dono da oficina se imprimir o jornal ou periódico; d) os gerentes dessas oficinas; e) os distribuidores de publicações ilícitas; f) os vendedores de tais publicações”, mas eventual “pena de prisão só será aplicada aos autores dos escritos incriminados e não poderá exceder de um ano”. Os demais responsáveis, na falta de autor, só estarão sujeitos a penas pecuniárias” (artigo 13, Lei nº 2.083 de 12 de novembro de 1953).

Em 1961, Jânio Quadros estabelece o Decreto nº 50.450, de 12/04/61, que impôs a exibição de filmes nacionais na televisão à proporção de um nacional para cada dois estrangeiros. Antes de ser revogado pelo Decreto Lei nº 43, de 18/11/1966, o Decreto nº 50.450 foi reformulado em 1962 pelo Decreto nº 544, de 31/01/1962, que estabelecia a obrigação de exibição de apenas um filme nacional por semana, independentemente do número de películas estrangeiras exibidas. Ainda no conturbado fim da gestão Jânio Quadros, em 30 de maio de 1961, o Decreto nº 50.566/61 estabeleceu o Conselho Nacional de Telecomunicações para propor uma nova legislação para o setor e o Decreto nº 5.840 de 24 de junho de 1961 determinava em três anos o prazo de concessão de rádio e tevê. O último ato relacionado às instituições de comunicação do governo janista, antes da renúncia de 25 de agosto daquele ano, foi a publicação do Decreto nº 51.134, de 3 de agosto (revogado formalmente apenas pelo Decreto nº 11 de 18/01/1991), que restabelecia a censura prévia e determina a proibição de cenas de crueldade,

sensacionalismo e preconceito, além de proibir a exibição de cenas de atores com maiô ou peças íntimas, mesmo que realizadas em comerciais.

Já na gestão de João Goulart, é publicado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), Lei nº 4.117/62, de 27/08/62. Entre as determinações de seus 129 artigos negociados no Congresso Nacional⁶⁸ desde 1953, a maior parte preservava os princípios das normas de 1931 (Decreto nº 20.047) e 1932 (Decreto nº 21.111): sistema misto público/privado, procedimentos de concessão, proibição ao capital estrangeiro e caráter educativo e cultural da radiodifusão. O CBT também definiu o Conselho Nacional de Telecomunicações, como órgão de acompanhamento e regulação/regulamentação das comunicações. Cinco anos depois, o governo militar criou o Ministério das Comunicações por meio do Decreto-lei nº 200/67 com a atribuição principal de “planejar e definir as políticas públicas de comunicações do País, com as seguintes áreas de atuação: Radiodifusão, Telecomunicações e Serviços Postais”⁶⁹.

⁶⁸ O presidente João Goulart vetou 52 artigos do CBT, relativos a “artigos e expressões contrárias aos interesses nacionais”, divididos em três grupos por Marcus A. Martins (apud RAMOS, 2006): a) sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel) que segundo o veto colidiam com as atribuições da Presidência da República; b) sobre a exploração dos serviços de telecomunicações estrito senso, em que o governo Jango parecia planejar a estatização completa dos serviços de telecomunicações; e c) sobre a organização e exploração dos serviços de radiodifusão, cujos principais vetos referiam-se aos prazos de outorga, à liberdade de expressão e à possibilidade de defesa judicial das concessionárias. Porém, de forma inédita, e diante da pressão dos radiodifusores, os vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional que “teve um papel determinante a favor dos interesses do empresariado do setor nas negociações que levariam ao Código de 1962, cedendo em seguida seu poder ao Executivo, na regulamentação cotidiana da radiodifusão” (BOLAÑO, 2003, p. 41).

⁶⁹ Disponível em: <http://www.mc.gov.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8845>. Acesso em: 12 nov. 2007.

A Lei nº 5.250 foi estabelecida em 9 de fevereiro de 1967 e trouxe como novidade a regulação de notícias difundidas por rádio e teledifusão (tevé e rádios), sendo a lei de imprensa que vigora até os dias de hoje, embora tenha em seu conteúdo vários pontos conflitantes com a Constituição Federal de 1988 e seja uma das leis proclamadas por profissionais como "*resquício do entulho autoritário*"⁷⁰. A Lei nº 5.250/67 prevê pena de prisão para jornalistas e responsáveis editoriais pelos "delitos de opinião", regulamenta o processo de apreensão e impressos, fixa teto para indenizações por dano moral e, dentre outras determinações muito questionadas por profissionais de comunicação, não admite prova de verdade em casos de acusação contra o presidente da República, os presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, ministros do Supremo Tribunal Federal, chefes de Estado ou de governos estrangeiros e seus representantes.

Em 1969, o governo militar atualizou a chamada Lei de Segurança Nacional (Decreto Lei nº 314 de 13/03/1967, que definia "os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências") por meio do Decreto-Lei nº 510, de 20 de março de 1969, com uma série de restrições ao conteúdo das emissoras de rádio e de tevê, dentre elas o artigo 14, que estabelecia pena de detenção de três meses a um ano para divulgação de, "por qualquer meio de comunicação social, notícia falsa, tendenciosa ou fato verdadeiro truncado ou deturpado, de modo a indispor ou tentar indispor o povo com as autoridades constituídas". No mesmo ano, foi publicado o Decreto-Lei nº 972, de 17 de outubro

⁷⁰ Denominação dada pela Federação Nacional dos Jornalistas na ocasião de "aniversário" de 30 anos de vigência da lei em 1997.

de 1969, que determinou a obrigatoriedade do diploma de bacharel em comunicação, habilitação jornalismo, para o exercício profissional de jornalista. Em 1979, o Decreto nº 83.284/79, de 13 de março, atualiza o Decreto-Lei nº 972 estabelecendo as funções exclusivas para os jornalistas, tais como “redação, condensação, titulação, interpretação, correção ou coordenação de matéria a ser divulgada, contenha ou não comentário; comentário ou crônica, por meio de quaisquer veículos de comunicação”.

A ditadura militar iniciada com o Golpe de Estado de 1964 dura até 1985, quando se torna presidente José Sarney, eleito indiretamente como vice-presidente na chapa encabeçada por Tancredo Neves, que morre antes de assumir o poder. Sarney convoca Assembléia Nacional Constituinte em 1986, processo que culmina na promulgação de nova Carta Magna. A Constituição Federal de 1988 teve como uma de suas inovações, a inclusão do capítulo V, Da Comunicação Social, inserido no Título VIII, Da Ordem Social, nos Artigos 220 a 224⁷¹. Além disso, alguns incisos do artigo 5º (Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais,

⁷¹ O artigo 220 estabelece a liberdade de expressão, veta a censura natureza política, ideológica e artística, restringe a propaganda de tabaco, medicamentos, terapias e agrotóxicos e reza que os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio. Além disso, o artigo 220, define que “compete à lei federal: (...) regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo ao Poder Público informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendem, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada”. O artigo. 221 determina que programação de rádio e tevê deve ser preferencialmente educativa e cultural, estimulando a produção independente e a regionalização, e o respeito aos valores éticos e sociais. O artigo 222, alterado em 2002, determina a participação de capital estrangeiro em 30% nos investimentos de pessoa jurídica nas empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (princípio regulamentado pela Lei nº 10.610/02, de 20/12/02). O artigo 223 estabelece o prazo de dez anos para concessão de rádio e 15 anos para televisão e o artigo 224 determina a criação do Conselho de Comunicação Social, como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Capítulo I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, contém incisos relacionados à atuação da mídia:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato; V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...] XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer [...] o XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em 13 de dezembro de 1989, o Ministério das Comunicações regulamentou as primeiras experiências de tevê por assinatura por meio da Portaria nº 250, que estabeleceu o DisTV, como eram chamadas as autorizações do Serviço de Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV) e em 1991, o Decreto nº 177 regulamentou o MMDS, sigla em inglês para Sistema Multicanal de Distribuição de Microondas (tecnologia de tevê por assinatura, em Brasília operada pela empresa “Mais TV”). Em 8 de janeiro de 1995, foi aprovada a Lei nº 8.977, que dispõe sobre o serviço de tevê a cabo, abre 49% do mercado para empresas estrangeiras e classifica o serviço como aquele que realiza a “distribuição de sinais de vídeo e/ou áudio, a assinantes, mediante transporte por

meios físicos”. Em 23/04/1996, foram emitidas as portarias nº 87 e nº 88 que autorizam a TVA e a Globo a explorarem o serviço de televisão por assinatura via satélite em âmbito nacional. Para viabilizar a privatização do sistema Telebrás, em 1997, foi publicada em 16 de julho a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), Lei nº 9.472, que revogou grande parte do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62). No entanto, a própria LGT, em seu artigo 211, excetuou os serviços de radiodifusão da jurisdição da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), mantendo-os sob a organização e fiscalização do Poder Executivo exercido pelo Ministério das Comunicações. Outra modalidade de serviço de tevê por assinatura, os serviços de distribuição de tevê por satélite (DTH, *Direct To Home*) é também considerada legalmente atividade de telecomunicações e é regulada pela LGT. No ano seguinte, foi aprovada a Lei da Radiodifusão Comunitária (Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998), contestada por limitar o uso das frequências (1 km de raio de alcance e 25 watts de potência máxima para o transmissor) para entidades sem fins lucrativos.

Em 25 de junho de 2002, após 14 anos de previsão constitucional e onze anos de lei ordinária (Lei 8.389 de 30/12/1991), foi finalmente instaurado o Conselho de Comunicação Social que atuou até 11 de dezembro de 2006, data da última audiência da entidade que não promoveu nenhum evento em 2007 e que para a deputada federal Luiza Erundina (PSB-SP), parlamentar que encaminhou requerimento de instalação do CCS em 1999 (PAULINO, 1999), atesta a inoperância do órgão: “o conselho, da forma como está hoje, não tem peso nenhum. Não tem autonomia, não consegue exercer o controle social, é um

grande elefante branco”, infelizmente, para Erundina, “a sociedade ainda não se apropriou devidamente dessas conquistas, desses espaços de luta”⁷². A parlamentar pretende participar de audiência pública em 2008 que trate da reinstalação e aperfeiçoamento do CCS. Para Berenice Mendes, integrante do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e conselheira nas duas gestões do órgão (2002-2004, 2004-2006), como representante da categoria profissional dos artistas, “chegar ao final do ano sem que os membros do seu conselho tenham sido nomeados nos deixa em estado de perplexidade, pois não há qualquer justificativa para que o Senado deixe de cumprir a lei, principalmente num ano em que a comunicação social está em debate no Congresso”. Mendes também aponta distorções em relação ao modus operandi do CCS: “na segunda gestão do conselho houve manipulação por parte da representação patronal, tanto que houve usurpação das cadeiras da sociedade civil, com empresários ocupando estas vagas”, ademais, crê que “as entidades da sociedade civil nunca souberam reconhecer a importância do CCS, nunca o utilizaram e o defenderam como deveriam ter feito”⁷³.

⁷² Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2007. A segunda gestão do CCS encerrou-se em dezembro de 2006 e caberia à Mesa Diretora do Senado Federal nomear seus novos integrantes, porém, segundo reportagem de Rogerio Tomaz para o Observatório do Direito à Comunicação, na “Secretaria-Geral da Mesa Diretora do Senado não há qualquer informação sobre perspectivas para as nomeações ou sobre as possíveis justificativas para a omissão. Tampouco há informações a esse respeito na Secretaria de Apoio a Conselhos e Órgãos do Parlamento, instância à qual é vinculado o CCS(...). Resta saber o que pensam os senadores, especialmente o novo presidente da casa, Garibaldi Alves (PMDB-RN), cuja família é proprietária do maior grupo de comunicação do Rio Grande do Norte”. Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=2223>. Acesso em: 05 jan. 2007.

⁷³ Disponível em: <http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=2223>. Acesso em: 05 jan. 2007.

A Constituição Federal que determinou a criação do Conselho de Comunicação Social não recepcionou muitos artigos da ainda vigente lei de imprensa (5.250/1967), principalmente no que se refere à liberdade de expressão. Críticas à essa lei são feitas constantemente. Destaque-se, dentre elas, reportagem intitulada *A armadilha autoritária*, publicada na revista *Imprensa* em outubro de 1990. Sobre a prova de verdade, o texto ilustra bem um exemplo que pode ocorrer no exercício cotidiano da profissão jornalística no Brasil:

Um repórter faz compras num supermercado brasileiro, onde nota a presença de um embaixador estrangeiro surrupiando dinheiro de uma caixa registradora, enquanto seu operador vai atender ao chamado de um gerente. Ainda por hipótese, o empregado do supermercado não se dá conta do furto e o embaixador vai embora sem ser molestado, embora o ato ilícito tenha sido pelo repórter e por diversas testemunhas.

Na seqüência, o repórter se dirige ao seu jornal e publica a história detalhadamente. Segundo a Lei de Imprensa vigente, “o embaixador larápio pode processar o jornalista por calúnia e, como aquela lei não admite 'prova de verdade' contra o diplomata, o repórter e o jornal podem ser condenados pela publicação de um fato verdadeiro” (NUZZI, 1997, p.129). A discrepância entre os artigos constitucionais e a legislação em vigor também pode ser percebida na defesa da limitação dos valores das indenizações por dano moral. A Lei nº 5.250/67, por meio do artigo 52, estabelece um teto de indenização máxima na ordem de 200 salários-mínimos. A fixação de um teto prévio é muito questionada entre os advogados brasileiros. Em estudo intitulado, *Dano moral— observações sobre a ação de responsabilidade civil por danos morais decorrentes do abuso da*

liberdade de imprensa, os advogados Paulo Esteves, Sérgio Toledo, Salo Kibrit e Mauro Rosner tecem comentários a respeito:

A tarificação do valor da indenização por danos morais que se pretende, em favor de uma determinada atividade social, é inconstitucional, afrontando o 'caput' do Artigo 5º e seus incisos V e X, que estabelecem a igualdade de todos perante a lei e não instituem em favor de pessoas físicas ou jurídicas quaisquer tetos às indenizações que estes venham a sofrer. [...] É importante lembrar que os incisos V e X do artigo 5º da CF integram o capítulo dos direitos e garantias individuais e constituem cláusulas pétreas, sendo definidos dessa forma pelo art. 60, Parágrafo 4.º, IV, da CF: 'Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta [...]. Parágrafo 4º - Não será objeto de emenda deliberação de proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais [...]. A limitação pretendida possibilitará aos jornalistas poderes que, se indefinidamente utilizados, exterminarão os chamados direitos de personalidade. É anseio da sociedade o desarmamento das pessoas, tornando-se incompreensível armar dessa forma os meios de comunicação (ESTEVES, 1997, p. 65).

Com o propósito de se revogar e substituir a Lei nº 5250/67, que "é ao mesmo tempo severa contra o jornalismo e ineficiente para proteger a honra e a intimidade das pessoas" (CARVALHO FILHO, 1990 p.18), em 1992, o falecido senador Josaphat Marinho apresentou projeto de uma nova lei de imprensa (PLS 3.232/1992). A proposta foi relatada no Senado Federal pelo então senador José Fogaça e enviada para a Câmara, que designou o à época deputado Vilmar Rocha como relator. Rocha fez algumas modificações, conversou com empresários e representantes dos profissionais do setor e preparou uma versão do projeto, que foi aprovado unanimemente na Comissão de Constituição e Justiça em 14 de agosto de 1997 e espera votação em plenário desde 2 de

setembro de 1997⁷⁴. O primeiro questionamento de parte de empresários e profissionais se refere à necessidade de uma lei específica para crimes de imprensa. Para alguns advogados, o Código Penal (Decreto nº 2.848, de 7/12/1940) brasileiro seria suficiente para embasar queixas diante de eventuais abusos por parte das instituições de comunicação. Porém, a complexidade dessa questão pode ser percebida de maneira mais clara quando se levam em conta dois fatores: a) o Código Penal brasileiro está em processo de reforma, haja visto o longo tempo de vigência (67 anos) e as mudanças na estrutura da sociedade brasileira; b) as diferenças entre os delitos de imprensa com os delitos cometidos vulgarmente. Para muitos juristas, o crime de imprensa constitui-se de crime *sui generis* já que:

A mulher tagarela, que se preocupa com a vida de sua vizinha, com propósitos difamatórios não pode ser comparada a um redator de um jornal, que escreve para leitores que nem conhece, e a calúnia, dirigida por uma carta não pode equiparar-se àquela que é difundida por milhares de exemplares impressos. Ora, a calúnia, a difamação e a injúria, catalogadas como delitos de imprensa [...] diferem pelo modo por que são praticadas. São figuras autônomas, com caracteres próprios e apenação especial (NUZZI, 1997, p.49).

Outro ponto de controvérsia foi a não-fixação de um valor de teto para as indenizações, algo que suscitou polêmica em 1997. Entretanto tal medida seria considerada inconstitucional diante do princípio de proporcionalidade na indenização estabelecido no artigo 5º da Carta Magna de 1988.

⁷⁴ Em 2007, a partir da deliberação do 32.º Congresso Nacional de Jornalistas realizado no ano anterior, afirmou ser favorável a votação do PL 3.232. Disponível em: <<http://www.fenaj.org.br/materia.php?id=1498>>. Acesso em: 12 nov. 2007.

4.6 Liberdade de expressão, direito à privacidade e interesse público

Durante o período de ditadura militar (1964-1985), garantias fundamentais foram desrespeitadas sob o argumento da manutenção da estabilidade política no Brasil. Com a redemocratização ratificada pela Carta Magna em 1988, houve um cuidado em assegurar os princípios que garantissem a liberdade de expressão e os direitos fundamentais, dotando a pessoa humana de instrumentos de proteção contra o arbítrio do Estado. Quase 20 anos após a promulgação da Constituição Federal (CF), diariamente jornalistas se deparam com uma dúvida. De posse do direito, do dever e da responsabilidade social de informar, como o jornalismo deve ser exercido frente aos direitos de personalidade dos cidadãos em sua atuação cotidiana? Aí está um debate relevante à atuação da mídia: até onde vai o interesse público frente à intimidade e ao resguardo da vida privada prevista em lei?

A questão central está em como definir a atuação das instituições de comunicação para que esta não promova por um lado uma “moratória informativa” à sociedade, caracterizada por autocensura, ou que, de outra parte, provoque dano moral às pessoas. Durante algum tempo, tal preocupação não ditava o cotidiano das empresas jornalísticas. Porém, a visibilidade de erros cometidos pela imprensa e o crescimento de ações indenizatórias proporcionais aos erros praticados, vide caso

Escola Base⁷⁵ e Ester Kosovski⁷⁶, têm estimulado debate acerca do rigor na prática jornalística.

O ato de informar tem amparo legal no artigo 5º, incisos IX e XIV da Constituição, que determinam a liberdade de “expressão da atividade intelectual, artística,

⁷⁵ “Na noite de 04/03/1994, o Jornal Nacional, da Rede Globo, exibiu uma reportagem em que pais de alunos da Escola Base, situada no bairro da Aclimação, em São Paulo, acusavam diretores e professores de abusar sexualmente das crianças. Em apenas dez dias de investigações, o delegado responsável pelo caso concluiu que os acusados eram culpados por violento atentado ao pudor e formação de quadrilha. O casal proprietário do estabelecimento chegou a ser preso. Outros dois casais envolvidos passaram a ter sérios problemas psicológicos e financeiros. A escola foi fechada e em dezembro de 1999 seus dirigentes ainda tentavam recuperar-se dos prejuízos: entravam com uma ação contra o governo do Estado de São Paulo, já que o principal responsável pelo equívoco foi um delegado de polícia, que se precipitou e, com ele, praticamente toda a imprensa brasileira. Embora tenham sido expostos como hediondos para todo o país e tenham perdido o seu papel social de educadores e também o seu principal meio de vida, as vítimas da imprensa, nesse caso, conseguiram, até o momento, serem ressarcidas em apenas 100 salários mínimos, cada um dos diretores acusados”. Disponível em: <<http://www.unb.br/fac/sos/casos/100casos.htm>>. Acesso em: 12 out. 2004.

⁷⁶ “Este é um dos casos em que a vítima foi inocentada e ainda ganhou uma ação de ressarcimento de danos morais. Foi acusada, em reportagem do Jornal do Brasil, de envolvimento com o tráfico de drogas. Depois de ter reconhecido o erro, o jornal franqueou espaço para resposta e até publicou um artigo da jurista. Entretanto, colegas seus moveram a ação contra o JB, que resultou no pagamento de R\$ 80 mil (500 salários mínimos, (um terço do que foi solicitado), além de 20% por conta de honorários advocatícios. No caso do JB, ficou clara a inconseqüência dos dois repórteres autores da matéria que, confiando em boatos, não tiveram a mínima preocupação quanto a procedência das ‘informações’ recebidas. Preferiram a versão maledicente, não se dando sequer ao trabalho de facilmente constatar a idoneidade da pessoa em questão. Kosovski, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, membro do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil e, na época da reportagem (15.1.93), dirigente regional do Conselho Federal de Entorpecentes e ainda presidente da Sociedade Brasileira de Vitimologia (por sua vez vinculada à *World Society of Victimology*) recebeu um único telefonema da reportagem sobre o que ela tinha a declarar acerca das denúncias contra ela. Chegou a pensar que era trote. Tratava-se, na realidade, da ânsia com que repórteres e editores se apressam em sair logo com uma matéria sensacional, antes que algum concorrente o faça. Julgando ter em seu poder um boa história, exclusiva, repórteres temem perdê-la, seja em função do prestígio dos nomes envolvidos, seja em decorrência de desmentidos. Arrisca-se, depois se vê as conseqüências. Nesse caso, os prejuízos não ficaram só com a vítima. Voltaram-se contra o jornal e contra a carreira dos repórteres. O caso Esther Kosovski espelha uma certa natureza intrínseca aos ‘fatos jornalísticos’, que é a propriedade que eles têm de fugir à ordem natural das coisas. A trama era perfeita em termos mediáticos. Uma situação absurda, mas, por isso mesmo, sensacional: uma autoridade do combate ao tráfico de drogas (supostamente) a serviço do mesmo. O resultado dessa imprudência foi a tramitação, por seis anos, até a indenização, período em que a jurista amargou uma imagem manchada, publicamente e perante os seus pares. Encontrava-se compondo a mesa de um congresso especializado, quando a notícia foi publicada. Esse caso demonstra que mesmo uma jurista pode levar seis anos para provar a sua inocência. Imagine-se o desfecho da mesma acusação se se tratasse de uma pessoa comum, sem o mesmo esclarecimento jurídico e sem a mesma capacidade de reação”. Disponível em: <<http://www.unb.br/fac/sos/casos/100casos.htm>>. Acesso em: 12 out. 2004.

científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença” e o acesso assegurado de todos “à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Para muitos juristas, a liberdade de informar não é ilimitada. Segundo Maria da Conceição A. Cernicchiaro, o próprio artigo 9º da CF impõe limites quando consagra a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas e assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação⁷⁷. Os pressupostos constitucionais demandam uma visão interpretativa ao estabelecer regra e fixar possibilidades de exceções ao permitir, junto ao exercício da liberdade de expressão, a defesa da pessoa e da família no que diz respeito aos seus valores éticos e sociais.

A relação entre o direito de informar e a necessidade de respeito à liberdade individual é levantada por Carlos Alberto di Franco em seu livro *Jornalismo, Ética e Qualidade*. Segundo o autor, duas exigências essenciais fundamentam qualquer sociedade democrática: de um lado, a liberdade de imprensa e o direito à informação e, de outro, o direito à vida privada e o dever de respeitar a intimidade do ser humano. Para balizar esses dois princípios, um elemento norteador deve ser o interesse público, entendido como assunto de relevância social, princípio que está indiretamente presente no artigo 20 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), que garante a transmissão da palavra ou a publicação e

⁷⁷ in Memorial de Recurso Especial encaminhado ao Superior Tribunal de Justiça, face o Recurso Especial n.º 103.836/SP p. 65.

utilização da imagem se “necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública”.

Cabe ressaltar a inclusão de um quesito para qualificar o conceito de interesse público na cobertura jornalística: a personagem da notícia, a pessoa de quem se trata, de quem se está noticiando. É justificável que alguém que exerça um cargo público provoque mais interesse em suas ações. Por outro lado, está certo que tanto um político em exercício de cargo público por razões de repercussão e voto, quanto um artista que sobrevive às custas de exposição para a obtenção de reconhecimento e repercussão de seu trabalho busquem destaque nas instituições de comunicação. Nesses casos, o direito à privacidade não pode ser visto como algo inatingível, cessando em ações com transcendência pública ou propostas dos governantes, à medida que o cidadão tem o direito de saber a ideologia defendida por um político, sua competência ou incompetência, sua honestidade ou desonestidade, sua visão do mundo e seu passado. De maneira análoga, alguns aspectos da vida privada que, de modo claro e direto, possam afetar a vida em sociedade, não devem ser omitidos em nome do direito à privacidade, pois “não pode existir uma separação esquizofrênica entre a vida pública e a vida privada. Há atitudes na vida privada que prenunciam contendas no âmbito público” e o público tem “o direito de conhecê-las. Se assim não fosse, tudo o que teríamos para ler na imprensa seria amontoados de declarações emitidas apenas pelas próprias fontes interessadas” (DI FRANCO, 1995, p.76).

Assim sendo, torna-se difícil definir exatamente o que é estreitamente privado, isto é, pertencente ao âmbito da privacidade, e o que se desenvolve publicamente, pois a divisão, na maioria dos casos é dúbia e inexata. A discussão não se restringe aos limites geográficos brasileiros. Em Portugal, os limites da invasão de privacidade também têm sido postos em discussão. Para se respeitar os direitos individuais algumas medidas reflexivas poderiam ser tomadas levando-se em conta que "não se trata apenas de jornalistas e tipógrafos, mas de sofisticadas empresas de comunicação, com um pessoal muito diversificado conhecedor da informática e das tecnologias da comunicação", como afirmou Nuno de Souza, docente universitário, no Seminário *Comunicação Social e Direitos Individuais*, realizado em 1993.

O jurista português Cipriano Rodrigues Martins, em entrevista à *Folha de S.Paulo* partilha de opinião semelhante a de Di Franco. As figuras de ampla visibilidade (o político, as estrelas de cinema) estão no palco público e seu muro de privacidade existe, mas se aceita que seja mais baixo, já que "o político para o ser buscou no eleitor o vínculo da confiança que legitima o seu mandato. Ora, se ele foi lá buscar a legitimidade, torna-se justo que esse eleitor e leitor, ouvinte ou telespectador tenha todo o direito de saber mais dados da sua vida e até do seu procedimento". Porém, "até os mais exigentes nessa matéria entendem que só deve ser informação aquilo que contribua para a formação da opinião pública. Fofoca, fuxico e mexerico, não"⁷⁸.

⁷⁸ Folha de S.Paulo, 3/11/97, p. 3.

Existem dois exemplos que servem para ilustrar esta questão. Está claro que determinadas ações no âmbito pessoal podem determinar os procedimentos e as decisões do político. Se um representante se diz contrário à aprovação de medidas que liberem o jogo de azar, é desejável que o próprio não tenha consigo este vício. Também parece ser de interesse público um determinado caso amoroso fora do casamento de um hipotético senador que defende os mais altos padrões de fidelidade e medidas de apoio à família e condena publicamente o adultério.

4.7 Regulação da mídia e Mercosul

No plano regional, o Brasil é membro do Mercosul (Mercado Comum do Sul), por meio do Tratado de Assunção, igualmente assinado por Argentina, Paraguai e Uruguai em 1991, que estabelece uma aliança comercial visando a dinamização da economia regional com a movimentação de mercadorias, pessoas, força de trabalho e capitais. Embora já haja esforços importantes de aproximação entre os países da região, com a criação de um Parlamento do Mercosul em 2005 (Montevideu), diferentemente da União Européia, como será demonstrado mais adiante, ainda não há resoluções relacionadas diretamente à atuação da mídia e sua responsabilidade social.

Existe no Mercosul uma "Reunião Especializada de Comunicação Social (RECS)", coordenada no Brasil pela Secretaria de Comunicação (SECOM) da Presidência da República, que seria, em princípio, o foro apropriado para o debate sobre as políticas de comunicação. A RECS foi criada, pela Resolução n° 155/96, para "promover a realização de atividades conjuntas tendentes a uma maior coordenação e cooperação no plano informativo, de imprensa e na difusão do processo de integração"⁷⁹. A estratégia central para essa difusão tem sido atuar no nível nacional por meio das instâncias existentes em cada país e, no nível regional, mediante a articulação de ações conjuntas e simultâneas, com o objetivo de reforçar a capacidade de comunicação e informação do Mercosul. A RECS,

⁷⁹ Disponível em: <http://www.intercom.org.br/boletim/a03n81/acontece_mercosul.shtml>. Acesso em: 14 jan. 2008.

que retomou com mais intensidade suas atividades em 2006, depois de um período de inatividade, tem como principal função a difusão do processo de integração, tratando da comunicação como instrumento de informação, diálogo, participação e cidadania.

Em janeiro de 2007, os Estados-Partes assinaram em Buenos Aires uma carta-compromisso, que teve como objetivo principal o início de um processo conhecimento mútuo e integração mediante o intercâmbio de informação, experiências e articulação de ações conjuntas entre os canais de televisão, agências de notícias e emissoras de rádio da região. O documento faz referência às políticas de comunicação pública e seus sistemas nacionais de comunicação, compreendendo que os *“los medios públicos deben ser actores fundamentales en la articulación de las políticas de comunicación, educación y cultura, inclusive actuando como participante en el proceso de convergencia tecnológica”*. Cinco meses depois, ocorreu em Assunção a 11^a Reunião Especializada de Comunicação Social com a presença delegados de Brasil, Argentina, Paraguai e Venezuela, onde se debateu as gestões realizadas por meio da representação paraguaia em Bruxelas para contar com a participação de um representante do Núcleo de Comunicação da União Européia (UE) na reunião, algo que não se concretizou na ocasião, mas que deve ocorrer no encontro da RECS em 2008. No mesmo evento, a Delegação Argentina relatou as conclusões do Seminário Internacional *“Medios, política y construcción de ciudadanía”*, realizado com patrocínio holandês e recursos da UE, algo que demonstra as possibilidades de um marco normativo regional baseado nas experiências supra-nacionais

européias. De todo modo, pelo menos por enquanto, a regulação da mídia segue sendo tema tratado exclusivamente pelas legislações nacionais de cada um dos países membros do Mercosul.

4.8 *Accountability*: responsabilização e prestação de contas

Após os referenciais teóricos, contextuais e normativos associados à mídia e à responsabilidade social, cumpre-nos apresentar uma contextualização do conceito de *accountability* antes de analisar e relacionar as experiências estudadas em Portugal e Espanha com as possibilidades de aplicabilidade do termo à realidade das instituições de comunicação no Brasil. O termo *accountability* não tem uma tradução exata à língua portuguesa. Refere-se à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a entidades controladoras ou ao seu público. Na maioria das vezes, o conceito é traduzido por responsabilização ou prestação de contas. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade social, imputabilidade e cumprimento de obrigações. Na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da governança, como a controladoria ou contabilidade de custos de uma empresa pública ou privada.

O texto *Conceptualizing Accountability*⁸⁰ de Andreas Schedler (2005) é ensaio referencial que pretende fazer explicação detalhada e ágil do termo, localizando-o como uma das idéias indispensáveis da democracia, que segundo o autor, tem como principal virtude a mudança de governantes sem violência e que oferece essa possibilidade em perspectivas razoáveis e regulares. A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que

⁸⁰ Tal texto faz parte do livro *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, compilado pelo próprio Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner, publicado pela Lynne Rienner Publishers em 1989. Utilizou-se a versão publicada pelo mexicano Instituto Federal de Acesso às Informações. Disponível em: <<http://www.ifai.org.mx>>. Acesso em: 12 dez. 2007.

este seja controlado. Schedler, delineando uma concepção aplicada da noção de *accountability*, identifica três formas básicas pelas quais pode-se prevenir do abuso do poder: a) sujeitar o poder ao exercício das sanções; b) obrigar que este poder seja exercido de forma transparente; e c) forçar que os atos dos governantes sejam justificados. A primeira dimensão remete à capacidade de *enforcement* (isto é, o cumprimento da aplicação e da execução da lei) e as duas outras têm a ver com a capacidade de resposta dos representantes. Porém, ademais da dificuldade na promoção da transparência na América Latina, também não é tão evidente que, no modelo corrente de democracia, os representados efetivamente imponham suas necessidades e exigências aos governantes, ou seja, que estes atuem como agentes representantes dos governados em vez de deixarem-se levar por suas próprias conveniências, ambições ou por outros fins distintos dos que desejam os eleitores. Dessa forma, surge uma questão essencial: como solucionar impasses de interesses na democracia representativa na relação Estado-sociedade e mesmo, de maneira ampliada, na prestação de contas da atuação das instituições de comunicação ao seu público?

Schedler (2005) aponta um variado leque de mecanismos, controles, pesos e contrapesos (*checks and balances*) que configuram o contexto da prestação de contas. Assim, os governantes devem abrir-se à inspeção pública, devem explicar e justificar seus atos e devem estar subordinados às sanções em caso de incorrer em falta ou ilegalidade. Para isso as democracias põem em funcionamento instituições, procedimentos e leis “*que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los*

gobernantes mediante el voto” (SCHEDLER, 2005, p. 7), desde a implantação de controladorias administrativas até a correção por parte de outro poder: o judiciário ou o legislativo. Diante das limitações apontadas por Schedler, a *accountability* surge como um termo intermediário entre o mandato livre (no qual o representante toma decisões livremente segundo sua própria vontade) e o mandato imperativo, em que todas as decisões devem ser fruto de consulta prévia aos representados (MIGUEL, 2005).

A argumentação de Schedler se inicia pela explicação do conceito anglo-saxão de *accountability* como prestação de contas e responsabilização e termina com o reconhecimento intelectual e político de seus alcances e de seus limites. A prestação de contas é um “conceito modesto”, que só se materializará como uma realidade de controle do poder se for efetivado por meio de uma multiplicidade de fatores (como, por exemplo, a educação para a cidadania e até mesmo a atuação da polícia) que se complementam. Como não existe um tipo de prestação de contas que solucione de uma só vez toda a corrupção ou atitudes ilegais, torna-se necessária a implementação de uma série de mecanismos criados para delimitar e controlar o exercício do poder. Nesse cenário, Schedler destaca um componente da prestação de contas: a *answerability*, isto é, a obrigação dos governantes em responder as solicitações de informação e os questionamentos dos governados. Para isso, não é suficiente a mera boa vontade, é mister a criação de “ferramentas” que revelem os atos, as decisões e as políticas de qualquer autoridade. Prestar contas é também estabelecer um diálogo, abrir uma ponte de comunicação permanente institucional entre funcionários e cidadãos. O autor

reitera que um cenário de perfeito controle do poder é fictício, uma vez que este nunca pode ser totalmente controlado em um sentido estrito. A demanda por *accountability* se origina da opacidade do poder, de um contexto de informação imperfeita, e tem como eixo básico o princípio da publicização. O exercício da *accountability* só tem sentido se remete ao espaço público, de forma a preservar as suas três dimensões: informação, justificação e punição. Após identificar os elementos constituintes do conceito, o autor analisa os diferentes tipos de *accountability* e constrói tipologias a partir dos alvos do exercício da *accountability* política. Esta pode se situar em termo das políticas públicas implementadas, de questões administrativas, profissionais, financeiras, morais, legais e constitucionais. Cada uma desses campos da *accountability* apresenta diferentes mecanismos e objetivos específicos para o controle do poder.

O cientista político argentino Guillermo O'Donnell (1998) divide a prestação de contas em duas maneiras: *accountability* vertical, que pressupõe uma ação entre desiguais, seja a partir do voto (controle de baixo para cima) ou sob a forma do controle burocrático (de cima para baixo), e *accountability* horizontal que está baseada numa relação entre iguais, por meio do mecanismo de *checks and balances*, de mútuo controle entre os três poderes do Estado. O'Donnell descreve a *accountability* tendo como matriz básica as três correntes clássicas do pensamento político: democracia, liberalismo e republicanismo incorporadas nas poliarquias⁸¹ modernas, levando em conta a existência de direitos que não devem

⁸¹ O termo poliarquia foi cunhado originalmente pelo cientista político estadunidense Robert Dahl (1997) e designa o estágio mais avançado em que, na sua opinião, a democracia se concretizou.

ser usurpados por nenhum poder, inclusive pelo Estado que deve se pautar pela busca incessante do interesse público como sua marca distintiva. Ambas as tradições (liberal e republicana) pressupõem uma divisão clara entre o privado e o público. Segundo a tradição liberal, o locus principal do valor está no espaço privado, na esfera do mercado e para a tradição republicana, o espaço público é o lugar das virtudes, do bem público. O'Donnell reitera que essa divergência induz a implicações diferenciadas em relação aos "direitos e deveres políticos, a participação política, o caráter da cidadania e da sociedade civil e de outros temas que constituem a substância mesma do debate político" (1998, p 32).

O argumento central de O'Donnell é o de que, nas poliarquias modernas, a dimensão democrática da prestação de contas é assegurada pelo exercício da *accountability* vertical, principalmente através dos mecanismos das eleições e do voto, com as autoridades se submetendo ao veredito da população. Porém, segundo Schedler, os conceitos de *accountability* vertical e horizontal são insuficientes para o controle da ação governamental e a concepção de O'Donnell contém limitações, ao envolver no campo da *accountability* horizontal somente os atos por parte de agentes do Estado independentes entre si. Classificar *accountability* tendo como base a autonomia dos poderes seria insuficiente, pois também é preciso envolver nas dimensões vertical ou horizontal da *accountability*, os agentes da sociedade civil, opinião compartilhada por pesquisadores como

Dahl classifica quatro formas de governo: a) hegemonias fechadas: regimes em que o poder não é disputado e a participação política é limitada; b) hegemonias inclusivas: regimes com ampliação da participação política, mas sem disputas de poder, c) oligarquias competitivas: regimes com disputas de poder e participação política limitada; e d) poliarquias: regimes com disputas de poder e ampliação da participação política.

Adam Przeworski, Bernard Manin e Susan Stokes (1999) que problematizam a relação entre eleição (*accountability* vertical) e representação, indagando sobre a capacidade do voto incutir decisivamente na atuação dos governantes no sentido do “melhor interesse do cidadão”. Por conseguinte, consideram que as eleições não devem ser consideradas como o único mecanismo democrático por excelência de representação. Diferenciando entre governo responsivo, como aquele que adota políticas assinaladas como preferidas pelos cidadãos, e governo *accountable* (que oferece condições para que os cidadãos possam avaliar se os representantes estão agindo de acordo com suas preferências e, com isso, têm condições de contestar apropriadamente as ações não representativas), os autores entendem que um governo pode agir de forma representativa porque é responsivo e/ou *accountable*. O argumento central é que um governo tem condições de ser responsivo sem ser representativo, uma vez que pode prestar informações sem agir em favor do interesse geral dos representados.

Segundo Przeworski, se os eleitores não estiverem informados sobre as práticas em andamento, eles não podem estar seguros se o governo está atuando “no sentido de seus melhores interesses quando o governo implementa ou trai suas promessas. E, desde que os governos sabem que os eleitores não sabem, eles dispõem de uma enorme janela para fazer coisas que eles, e não os eleitores, querem” (1999, p. 12).

Além da insuficiência da *accountability* vertical como garantia da representatividade e, em certa forma, da capacidade de governança, cabe analisar

a *accountability* horizontal como concepção de mútuo controle dos poderes e como instrumento de responsabilização governamental. Segundo O'Donnell (1998), para que isso ocorra, torna-se necessária a existência de "agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais" ou até mesmo "o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas" (1998, p 40). A *accountability* horizontal é o resultado da atuação de uma série de organismos (agências), internos ao Estado, e mesmo de mecanismos de controle, externos aos poderes executivo, legislativo ou judiciário. Nesse sentido, O'Donnell identifica as "várias agências de supervisão, como os ombudsmen (inspirados nas experiências nórdicas) e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas" (1998, p 43). Por fim, o autor identifica os desafios para que seja efetivada a *accountability* horizontal. Suas definições prescrevem os recursos institucionais necessários: a autonomia, inclusive financeira, entre os poderes; existência de informação confiável e adequada; existência de redes bem estruturadas nacionais e internacionais, entre outras.

4.8.1 *Accountability* Social e Mídia

O conceito de soberania popular implícito na concepção da democracia e na poliarquia pondera uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e também dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições, estabelecendo uma terceira modalidade de *accountability*, somada às formas vertical e horizontal, a *accountability* social.

A *accountability* social é uma concepção baseada numa matriz teórica que partilha da idéia de que o controle da ação governamental pela sociedade constitui uma especificidade e merece uma distinção à parte das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal. A noção de *accountability* vertical e horizontal necessitaria de acompanhamentos para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. Análise de Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (2000) dá ênfase a formas não tradicionais de controle e o foco nos mecanismos sociais de *accountability*. Os autores crêem que, nos países da América Latina, esses mecanismos, tanto horizontais quanto verticais, são precários. As experiências de democracias delegativas (DAHL, 1997) e a excessiva centralidade no Executivo prejudicam a efetividade de mecanismos de *check and balances* entre os Poderes, enfraquecendo o exercício da *accountability* horizontal. Peruzzotti e Smulovitz definem o *accountability* social como um mecanismo de controle não eleitoral, envolvendo mecanismos institucionais e não institucionais que se baseiam na ação de múltiplas associações de cidadãos, de movimentos sociais, ou da mídia,

com o objetivo de dar visibilidade a erros e falhas do Estado, trazer novos pontos à agenda pública ou influenciar decisões políticas. Tais procedimentos permitem que os mecanismos sejam acionados para avaliar políticas públicas e a ação dos burocratas, de maneira diferenciada dos mecanismos verticais de *accountability* incapazes de alcançar funcionários específicos (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2002).

A noção de *accountability* social incorpora novos atores que não possuem mandato formal (quando comparado às eleições — *accountability* vertical — e as modalidades de *accountability* horizontal) para sanções legais, mas geralmente simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar punições e mudanças nas políticas públicas. Ademais, tais medidas se relacionam diretamente à discussão sobre controle social instaurado por meio da influência direta da sociedade sobre o Estado, através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou de criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-Sociedade (GRAU, 1998). A cientista social Nuria Cunill Grau (1998), do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento⁸² relaciona a eficácia dos meios de *accountability* social às oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da prestação de contas. Portanto, o conceito de *accountability* depende da combinação de formas diversificadas de responsabilização, percebidas como mecanismos complementares para o controle

⁸² Disponível em: <<http://www.clad.org.ve>>. Acesso em: 21 nov. 2007.

da ação governamental e está relacionado à consolidação da democracia, com a construção de uma relação transparente e eficiente entre Estado e Sociedade.

A inclusão de uma terceira dimensão da *accountability* não é consenso entre os cientistas políticos. Diante da incapacidade de aplicação de sanções formais, as ações de organizações não-governamentais e de instituições de comunicação que fundamentam o conceito de *accountability* social, somente ganhariam efetividade quando sensibilizam algum dos Poderes constituídos (*accountability* horizontal) ou interferem no processo eleitoral (*accountability* horizontal). Nessa perspectiva, o status de uma terceira dimensão é injustificado (MIGUEL, 2005). Entretanto, a presente tese utiliza a divisão tripartite na relação de prestação de contas entre Estado com a Sociedade, compreendendo principalmente a importância da mídia no processo de *accountability*. Nessa perspectiva ampliada, as instituições de comunicação cumprem um papel essencial ao fiscalizar e denunciar irregularidades, como demonstra a análise de Sílvia Waisbord (2000) sobre o papel do jornalismo investigativo na consolidação da democracia na América do Sul.

O funcionamento satisfatório da *accountability* depende da existência de sanções efetivas sobre os representantes e da “provisão de informação adequada e plural (não apenas sobre a atuação dos governantes, mas sobre o mundo social de modo geral) e do interesse pela política disseminado nos diferentes grupos da população” (MIGUEL, 2005, p. 29). Miguel aponta que há, nos regimes considerados democráticos, sanções de tipo eleitoral aos governantes, porém “o

pluralismo dos meios de informação é limitado, seja pelos constrangimentos profissionais, seja pela pressão uniformizadora da concorrência mercantil” ou, de forma mais decisiva, devido aos interesses dos proprietários das empresas de comunicação de massa” (2005, p. 29). As instituições de comunicação teriam dificuldade de lançar para seu cotidiano interno e assuntos de seu interesse o cotidiano olhar crítico às ações governamentais (DOYLE, 1993), constituindo assim um ponto cego nas teorias da democracia, que muitas vezes olvidam do papel decisivo da mídia no processo eleitoral e no ordenamento político (MIGUEL, 2000), posição chave reiterada pelo professor emérito da Universidade de Amsterdam Denis McQuail *“rightly or wrongly, mass media are perceived to occupy a key position in the public life of most societies and have thereby attracted strong but divergent expectations an attitudes”* (McQUAIL, 2003, p.5).

A centralidade da mídia na sociedade estimulou McQuail a escrever o livro *Media Accountability and Freedom of Publication*, no qual o autor busca analisar quais são as responsabilidades da mídia e que tipos ações podem ser desenvolvidas para fazer com que as instituições de comunicação prestem contas de sua atividade, entendendo que o conceito de *accountabiity* não é uma outra palavra para controle, nem é o mesmo que responsabilidade. As definições dos dicionários *“do not take us very far, although they do focus mainly on idea of being called to answer for (explain) some action (or omission) by someone else who has a right to expect this”* (McQUAIL, 2003, p. 15). McQuail analisa a natureza da *accountability* para as instituições de comunicação na atualidade, compreendendo que o conceito de “media accountability” não tem sido suficientemente desenvolvido por

outras publicações acadêmicas, sua tese é a de que há *accountability* quando “*authors (originators, sources, or gatekeepers) take responsibility for the quality and consequences of the publication, orient themselves to audiences and other affected, and respond to their expectations and those of the wider society*” (McQUAIL, 2003, p.19). Segundo o autor, potenciais obstáculos para uma prestação de contas da mídia são numerosos e variados, entre eles a perspectiva comercial embutida nos dogmas inspirados na teoria libertária da imprensa, que pressupõe a liberdade de colocar o governo em xeque e está embasada em termos da necessidade social e do interesse público. O direito de livre publicação tem se fundamentado como um instrumento essencial para a promoção da democracia e uma pré-condição para sua prática, especialmente no que tange ao estabelecimento dos mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e social dos três Poderes e, conseqüentemente, das instituições de comunicação muitas vezes autotransformadas de “Quarto Poder”, conceito que, segundo Mário Mesquita, precisa ser observado com especial cuidado. Para o professor português, o conceito é problemático por variadas razões: a) nem a mídia, nem o jornalismo correspondem às definições clássicas de poder constituído como a capacidade de ação e de meios concretos de coerção no quadro de uma política; b) o conjunto de instituições de comunicação e suas conseqüentes práticas jornalísticas não se articulam num centro decisório, unificado e coerente, análogo aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; c) quer se tenha presente a estrutura das empresas mediáticas, que se pense nas formas de produção jornalísticas, o grau de autonomia da mídia e do jornalismo é reduzido. Dessa forma, o poder da mídia é condicionado e controlado por todos os outros, ou seja, pelos centros de decisão

política, econômica, tecnológica e militar. Contudo, Mesquita reconhece o valor da expressão Quarto Poder, situando-a “essencialmente, ao nível das percepções. Embora com variações, consoante as épocas históricas e as tendências ideológicas, o jornalismo está associado à idéia de força persuasiva” (MESQUITA, 2004, p.74) e, como tal, não está isento de responsabilidades perante o seu público. Os princípios apresentados por Mesquita são próximos à perspectiva de Valério Zanone, que ratifica a idéia de que “a liberdade de informação não é realmente um poder no sentido constitucional, mas, antes, de tudo, o fundamento da legitimidade dos poderes delegados”, pois “a liberdade de informação é fundamental para um correto exercício dos poderes democráticos e constitui, portanto, um direito que não deve ser atribuído, mas garantido” (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000, p.1041). Portanto, assumindo-se ou não como um Quarto Poder, as instituições de comunicação também devem prestar contas de sua própria atividade.

Em *Reviving the Fourth Estate: Democracy, Accountability and the Media*, a jornalista australiana Julianne Schultz observa que o termo Quarto Poder é um conceito de definição flexível, de forma que tradicionalmente as instituições de comunicação se projetam como *watchdogs* (cães de guarda) da democracia, mas nem sempre tem a independência e autonomia necessária para expor publicamente notícias que contrariem seus próprios interesses, assim, a independência necessária para a atuação da mídia tem como contrapartida a *accountability* a ser medida por instrumentos como “*acceptance of ethical codes; meaningful public accountability; providing more diverse and challenging*

information; the methods by which it is obtained, presented and pursued" (SCHULTZ, 1998, p. 9). Sem a criação de instrumentos de prestação de contas e responsabilização, a mídia torna-se "*little more than another powerful elite, detached from the public interest which gives it legitimacy*" (SCHULTZ, 1998, p. 10) ou simplesmente um "negócio como outro qualquer", sem eventuais obrigações e posições privilegiadas de acesso à informação que tem nas democracias, dilema expressado em frase do magnata mediático Rupert Murdoch⁸³, em 1961: "*unless we can return to the principles of public service we will lose our claim to be the Fourth State. What right have we to speak in the public interest when, too often, we are motivated by personal gain*" (SCHULTZ, 1998, p. 230).

McQuail destaca a diferença conceitual entre controle e *accountability*, destacando que medidas de controle envolvem o uso do poder para atingir alguma finalidade restritiva diferentemente dos princípios de *accountability*, que devem operar *a posteriori* assegurando ao público e aos responsáveis pelo conteúdo um espaço de debate e justificativa de decisões de publicação de determinado conteúdo, que pode ser melhor equacionados a partir da instauração de mecanismos de *accountability* (ou, como veremos a seguir, Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia) que têm como principais propósitos:

⁸³ Empresário australiano, naturalizado estadunidense, presidente da *News Corporation*, um dos maiores conglomerados de mídia que detém o controle da *FOX*, da *SKY* e da *DirectTV*, além do site *My Space*, dos jornais *New York Post*, *Wall Street Journal*, e dos diários ingleses *The Sun* e *The Times*, além de estúdios de cinema e canais de tevê por assinatura.

i) To improve the quality of the product or service, ii) to promote trust on the part of the receiver or audience, iii) To ensure the performance of some wider public duty, iv) To prevent some harm to an individual or society (by warning of liability), v) for reasons of control by authorities, or by media industry, vi) To protect the interests of the communicator, whether organizationally or professionally (McQUAIL, 2003, p. 308).

Após contextualizar o conceito de *accountability* originário da ciência política e suas três formas de atuação: vertical, horizontal e social e de inserir o debate sobre as possibilidades das instituições de comunicação desenvolverem maneiras de *accountability*, no próximo capítulo, serão apontadas experiências que constituem mecanismos de promoção da *accountability* por parte da mídia, elencadas no conceito de Formas ou Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia (BETRAND, 2002).

4.8.2 Formas de assegurar a responsabilidade social da mídia

No mundo contemporâneo, a discussão debate acerca da esfera pública também se relaciona com a atuação das instituições de comunicação como um serviço que deve possibilitar o direito de expressão aos cidadãos no processo de circulação e tomada de decisões políticas. Assim sendo, faz-se necessário o debate e a implantação de *Media Accountability Systems*, conceito inicialmente definido pelo autor em francês como “*moyens d’assurer la responsabilité sociale des médias*” (BERTRAND, 1997) e utilizado nesta tese, conforme Bertrand (2002) como Meios para Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia (MARS). Para Claude-Jean Bertrand, a irreversível mediatização do espaço público nas sociedades contemporâneas originou a necessidade de inventar mecanismos “com vista a ajudarem a respeitar a deontologia, manter a confiança do público, defender a respectiva liberdade contra as ameaças dos poderes constituídos e do mercado” (BERTRAND, 1997, p.16). A opinião é compartilhada por David Pritchard, professor da Wisconsin University que afirma que “*media accountability actually function [...] from the perspective of consumers of media content; accountability is conceptualized as a process set in motion by people who complain, who seek to hold media accountable*”. Os mecanismos de promoção da responsabilidade social das instituições de comunicação diferenciam-se, então, da censura e da autocensura jornalística, entendendo-se censura como proibição e autocensura como omissão⁸⁴.

⁸⁴ in PRITCHARD, David. *The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec*. Canadian Journal of Communication, vol. 16, 1991, pp. 73-93.

Três caminhos possíveis são apontados por Claude-Jean Bertrand como formas de promover conduta ética e qualidade na atuação da mídia. De início, a "livre" atuação das instituições de comunicação, em segundo lugar, a interferência estatal e, por fim, a busca de construção de espaços cooperativos, à medida que:

Alegam alguns que a liberdade, por si só — o 'mercado' —, dá conta dos problemas: deixemos que o consumidor, o povo decida o que quer e o que precisa. Outros sustentam que apenas a lei e a regulamentação são dignas de confiança: o mercado, uma vez de mãos livres, produz unicamente lixo e exploração. No entanto, em anos recentes, uma terceira teoria acabou surgindo, a noção de que a qualidade pode originar-se da combinação de mercado, lei e ética. Solução tríplice para um problema capital. Uma ofensiva em três frentes rumo à excelência. Três pilstras de sustentação para o edifício da mídia (BERTRAND, 2002, p.25).

A formulação cooperativa também está presente nas formulações de Hugo Aznar, professor de Ética e Deontologia de Ciências da Informação no CEU San Pablo de Valencia (Espanha), que propõe em seu artigo *Medios de Comunicación y Esfera Pública* a necessidade de construção da promoção de medidas complementares entre a atuação das leis e os mecanismos de participação da sociedade encorajando o público a partir da idéia de que do mesmo modo que a mídia evoluiu e é cada vez mais poderosa tecnicamente e mais influente culturalmente *“la sociedad también deve adquirir — a través de los mecanismos de autorregulación— mayor consciencia y conocimiento de los criterios deontológicos y morales que deben regir su labor”* (AZNAR; VILLANUEVA, 2000, p.9).

A discussão acerca da possibilidade de aproximação de mecanismos de responsabilidade social nas ICs está presente em publicações acadêmicas dos

últimos dez anos. Para o professor da Universidad Autónoma do México Ernesto Villanueva, o debate ainda está muito restrito e ainda que, na realidade mexicana, a mídia e o governo têm destacado a importância da auto-regulação como via de conseguir uma informação de qualidade, ninguém explica o que é e como pode funcionar o dito sistema (AZNAR; VILLANUEVA, 2000). Por vezes, este debate relacionado às possibilidades de promoção de MARS está condicionado à ideia de liberdade de mercado, pois "muitos profissionais de mídia gostariam de passar sem esta grande fonte de poder que é o público" (BERTRAND, 2002, p.23), enxergado por esta perspectiva não como um meio de melhorar a qualidade do jornalismo e consolidar sua independência, mas como uma ameaça direta a sua liberdade. A justificativa apresentada em muitos casos é que após a luta histórica por liberdade, alguns profissionais acabam por considerá-la um valor supremo e "não uma condição para servir ao público" (BERTRAND, 2002, p.24). Além disso, segundo Bertrand, alguns jornalistas não percebem quão limitada essa liberdade é — principalmente por seu status pessoal —, já que, na maioria das vezes, o controle de sua renda e carreira acha-se nas mãos dos proprietários e administradores das instituições de comunicação.

Dentre os chamados MARS ou *System of Media Accountability*, conforme tabela a seguir, pode-se citar: colunas de correção de erros, seções de cartas dos leitores, colunas de Ombudsman/provedor dos leitores nos jornais, revistas de jornalismo, observatórios de imprensa e códigos de ética dos veículos. De uma forma geral, é possível afirmar que a criação de mecanismos e a participação do público nestes

espaços de arbitragem e questionamento têm aumentado nos últimos anos. No mundo, pelo menos 60 jornais, segundo a *Ombudsmen News Organization* (ONO)⁸⁵ praticam a experiência de ombudsman em suas redações. A experiência concebida originalmente na Suécia (em sueco, *ombuds*: público, *man*: representante) ganha força a cada ano e é tema de sucessivos debates. O cargo assim denominado foi criado em 1809 com a responsabilidade de receber e tramitar as queixas dos cidadãos relacionadas ao funcionamento do governo e da administração pública. A partir de então, a experiência foi aproximada e adaptada em outros países. Na mídia, a presença de ombudsman ou variantes terminológicas como *defensor del lector* (Espanha), *mediateur* (França) e *provedor dos leitores, provedor do ouvintes e provedor dos telespectadores* (Portugal) surgiu como forma de promover a deontologia jornalística nas instituições de comunicação. A idéia foi iniciada a partir da criação da função de ombudsman, em 1967, nos jornais *Louisville Courier-Journal* e o *Louisville Times*, ambos no estado de Kentucky (EUA). A respeito das funções, o professor Mário Mesquita (1997) estabelece sete níveis de atuação do ombudsman de imprensa:

- a) *Função crítica e simbólica: discute o jornal em suas próprias páginas, prolongando no espaço público o debate sobre decisões editoriais que tradicionalmente não saía das redações e do meio jornalístico;*
- b) *Função mediadora: estabelece uma ponte com os leitores, respondendo às reclamações e às críticas;*
- c) *Função corretiva: cuida da retificação dos dados inexatos e incompletos apelando se necessário para peritos;*
- d) *Função persuasiva: recomenda medidas destinadas a reparar atos susceptíveis de lesar os direitos dos leitores;*

⁸⁵ Disponível em: <www.newsombudsmen.org>. Acesso em: 15 nov. 2005.

e) *Função pedagógica: explica aos leitores os mecanismos da produção jornalística, desde a relação com as fontes até a seleção das informações;*

f) *Função dissuasiva: com sua crítica, o ombudsman, pode influenciar (eventuais) decisões dos editores e jornalistas;*

g) *Função cívica: A atuação do ombudsman pode favorecer o debate sobre temas políticos, econômicos e sociais (MESQUITA, 1997, p. 37).*

De acordo com Hugo Aznar⁸⁶, receber e atender queixas do público é a principal função dos ombudsmans, "*lo que supone una importante compensación del déficit tradicional de los medios a la hora de prestar su debida atención al público*" e as queixas podem ser divididas em três grandes grupos: a) as relacionadas com erros e imprecisões de detalhes pouco importantes; b) as que estão relacionadas a erros mais graves e questões polêmicas sobre o tratamento das informações e outros conteúdos da mídia, e c) as de quem se viu afetado por uma notícia e não está satisfeito com ela. No plano ideal, a partir das versões das partes envolvidas, o ombudsman toma uma decisão guiada por códigos deontológicos, manual de redação da instituição de comunicação ou critérios profissionais. Após a análise do caso em questão, dá visibilidade à situação em sua coluna (ou espaço radiofônico ou televisivo) de periodicidade regular. Nas experiências brasileiras, geralmente o texto do ombudsman é publicado uma vez por semana, proporcionando ao público-leitor e aos reclamantes, uma análise com a justificativa do caso. A atuação do ombudsman, pode, ao dar visibilidade aos erros da mídia, estimular o público a ter credibilidade na publicação, motivando o debate com os leitores, ouvintes e telespectadores, favorecendo uma cultura de maior responsabilidade

⁸⁶ AZNAR, Hugo, *El ombudsman, como mecanismo de autorregulación*. Disponível em: <<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/145hugo.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2006.

na redação e um maior exercício de rigor e cuidado por parte da instituição de comunicação com seus profissionais.

Um ponto polêmico da atuação do ombudsman se refere ao exercício da crítica dentro da própria instituição de comunicação. Se por um lado, o ombudsman está próximo de quem transmite informações, por outro lado existem alguns inconvenientes: custos de manutenção da experiência e dúvidas constantes acerca da sua isenção e eqüanimidade de sua atuação. De qualquer maneira, a presença de um ombudsman, pode melhorar a imagem da instituição e contribuir na mediação e no estímulo à criação de novas experiências de MARS, como afirma um dos relatórios do Conselho da Europa sobre auto-regulação da imprensa: "os ombudsman (...) são mecanismos editoriais legítimos e poderiam levar a cabo funções úteis em conjunção com verdadeiros conselhos de imprensa"⁸⁷.

Bertrand tipifica e classifica as experiências de MARS de três maneiras: meios externos, meios internos e formas cooperativas assim denominadas de acordo com a origem da atividade, como demonstram as tabelas abaixo:

⁸⁷ Consejo de Europa: *Statutory regulation and self-regulation of the press*, Estrasburgo, 1995, p. 57, conforme análise do professor Hugo Aznar. Disponível em: <<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/145hugo.htm>> Acesso em: 14 mar. 2006.

Tabela 1: MARS Internos	
<ul style="list-style-type: none"> • Página/ Programa de Mídia • Carta do editor, comunicado • Comunicado aos consumidores • Espaço de correção • Repórter de mídia • Repórter de consumidor • Comissão de avaliação • Agência de filtragem • Estudo interno de problemas • Pesquisa sobre o leitorado • Auditoria ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientador de ética • Memorando interno • Programa de conscientização • Código de ética • Informante • Comitê de ética • Comitê de redação • Companhia de jornalistas • Difusão pública • Difusão internacional

Tabela 2: MARS Externos	
<ul style="list-style-type: none"> • Mídia alternativa • Revista jornalística • "Farpas e Louros" • Filme/ reportagem/ livro crítico • Website relacionado à mídia • Petição para pressionar a mídia • Declaração pública de executivo responsável • Educação superior dos jornalistas • Agência reguladora independente 	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa sem fins lucrativos • Pesquisa de opinião sobre mídia • Campanha de alfabetização em mídia • Programa "Mídia na Escola" • Grupo de consumidores • Associação de Cidadãos atuantes • Organização não-governamental voltada para a mídia • Curso de ética

Tabela 3: MARS Cooperativos

<ul style="list-style-type: none"> • Carta ao editor • Mensagens on-line • Ombudsman • Central de Queixas • Sessão de consultas aos consumidores • Questionário de exatidão e honestidade • Propaganda paga • Encontro com o público • Encontro com o público • Painel de Usuários de mídia • Participação de cidadãos no Conselho Editorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Clube de Leitores/ Espectadores • Conselho de Imprensa local • Conferência Anual • Conselho de Imprensa Nacional • Comitê de Ligação • Associação ligada à mídia • Cooperação Internacional • Organização não-governamental de treinamento • Educação contínua • Prêmios e outras recompensas
---	--

Fonte: (BERTRAND, 2002, p.43).

Outros MARS, como o envio de mensagens para jornais e revistas foi facilitado com o surgimento da Internet. No Brasil, o número de usuários da rede mundial de computadores, segundo levantamento da Folha de S. Paulo, ultrapassou dois milhões de pessoas nos primeiros anos⁸⁸ e atingiu, em 2005, o número de 20 milhões de internautas, segundo o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR)⁸⁹. Em 2007, somando as pessoas que acessam a internet de qualquer ambiente (casa, trabalho, escola, *cybercafés* e bibliotecas), há no país 39 milhões de usuários, mais de 20% da população brasileira segundo relatório do Ibope NetRatings⁹⁰. A rede mundial de computadores também facilitou a consolidação de publicação dos críticos da imprensa, ou, na denominação americana, *media watchdogs*, os cães-de-guarda da imprensa. No Brasil, em 1994, foi criado pelo

⁸⁸ In Folha de S.Paulo, 3/8/98, p. 3-1.

⁸⁹ Disponível em: <<http://tecnologia.terra.com.br/interna/0,,OI542137-EI4802,00.html>>. Acesso em: 10 set. 2004.

⁹⁰ Disponível em <<http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/curtas.php#3>>. Acesso em: 05 dez. 2007.

jornalista Sérgio Buarque de Gusmão, o Instituto Gutenberg (www.igutenberg.org) e, em 1996, surgiu o *Observatório da Imprensa* (www.observatoriodaimprensa.com.br), vinculado inicialmente ao Laboratório de Jornalismo da Unicamp e coordenado por Alberto Dines. Calcadas nos pressupostos estabelecidos pela Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, as soluções apresentadas são distintas, mas não concorrenciais. Todas buscam contribuir para a construção de uma imprensa mais eqüânime. Sendo a credibilidade um dos grandes objetivos das ICs, a participação dos usuários, assim como a conseqüente correção e prevenção de erros podem ser postas em campanhas internas dos jornais, posto que “a ética vende” (CAMPS, 1994, p.54), ou seja, as vendas também podem ser aferidas pela carga simbólica de confiança, de credibilidade da mídia, de compromisso deontológico dos jornais perante os seus respectivos públicos. Deontologia entendida como: “a ética aplicada, (...) a ciência que identifica os valores morais directores de uma determinada actividade profissional”, ou de uma forma ainda mais restrita, o conceito pode ser definido como o “próprio conjunto desses valores; de forma que como ciência de factos de natureza moral, a deontologia implica, pois, não só uma enunciação do que é, mas também a enunciação do que deve ser” (PINA, 1997, p.27).

No século XX, em diversos países foram estabelecidos códigos deontológicos ou de ética profissional. Relacionados com a atuação das instituições de comunicação, os códigos publicizam as condutas consideradas mais adequadas a partir de debates relacionados aos dilemas profissionais. Princípios como veracidade e honestidade estão contidos na maioria dos códigos pelo mundo,

como se pode observar na tabela abaixo, realizada a partir de levantamento feito por Hugo Aznar em trinta países europeus:

Tabela 4: Princípios éticos mais freqüentes nos códigos deontológicos europeus (AZNAR, 1999b, p.30):

Princípios	Freqüência
Veracidade, honestidade e exatidão da informação	90%
Correção de erros	90%
Não discriminação por razões de raça, etnia e religião	87%
Respeito à intimidade	87%
Proibição de subornos o qualquer outro privilégio	87%
Métodos honestos na obtenção da informação	84%
Não aceitar pressões externas ao desempenho do ofício jornalístico	84%
Não discriminação por razões de sexo, classe social etc.	81%
Liberdade de expressão, de comentário e de crítica	74%
Sigilo da fonte	74%
Não utilizar a condição de jornalista para obter benefícios pessoais	68%
Contextualização entre fontes e conteúdo da notícia	65%
Distinção entre fatos e opiniões ou suposições	65%
Proibição da omissão e da distorção da informação	65%
Respeito pelos direitos autorais e normas de citação	65%
Especial cuidado em tratamento de crimes, acidentes etc.	61%
Consultar todas as fontes envolvidas na reportagem	58%
Proibição da calúnia, difamação e acusação infundadas	58%
Presunção da inocência	58%
Cláusula de consciência	58%
Separação da publicidade e conteúdo editorial	58%
Responsabilidade sobre o que for divulgado	55%
Luta contra a censura	52%

O estabelecimento de um código por si só não faz com que as ICs estabeleçam suas atividades de forma respeitosa a princípios éticos. De qualquer maneira, a criação de normas deontológicas pode estabelecer um caminho a ser seguido e subsidia a atuação de mecanismos, como os MARS, que promovam e salvaguardem os princípios profissionais estabelecidos idealmente, de forma cooperativa entre os empresários, os profissionais e o público.

4.8.3 Conselhos de Imprensa como “MARS ideal”

Bertrand (2002) aponta a atuação dos Conselhos de Imprensa como mecanismos ideais para assegurar a Responsabilidade Social das instituições de comunicação. Idealmente, os Conselhos de Imprensa não funcionam como instrumentos inibidores ou coibidores da atuação jornalística. Em muitos casos, as instituições de comunicação são as primeiras interessadas em se filiar, em financiar e em cumprir as determinações, pois os Conselhos se propõem a atuar como agências promotoras do entendimento entre as partes, evitando-se a via mais custosa, que são as ações na Justiça. Alguns Conselhos funcionam quase como um tribunal civil, recebendo queixas, exarando pareceres e sentenças. Por vezes, um dos requisitos consiste exatamente em que a parte ofendida concorde em não entrar na Justiça, abrindo espaço à negociação, ou preferindo a punição que venha a ser deliberada pelo colegiado.

Os modelos adotados em experiências internacionais de promoção da responsabilidade social da mídia poderiam ser aproveitados, guardado as devidas proporções (âmbito, localidade, financiamento) à realidade brasileira. Os Conselhos de Imprensa buscam ser instrumentos eficazes de intermediação na relação Público-Imprensa-Público, servindo de monitoramento e reparação em casos de erros da imprensa. Analisando o campo de atuação, John Hulteng, no livro *Os desafios da comunicação: problemas éticos*, afirma que os Conselhos utilizam-se de uma boa arma, a publicidade frente à força dos tribunais, mas acabam por ter suas atuações limitadas:

Os Conselhos de Imprensa, em qualquer nível, têm uma força limitada simplesmente por não possuírem poderes de imposição. Eles podem publicamente repreender um infrator, o que causa um certo impacto; [...], mas os piores agressores dos padrões éticos são aqueles que parecem dar menos atenção às admoestações, públicas ou não, a menos que o órgão repressor esteja também numa posição de aplicar sanções mais rigorosas. [...] Um aspecto positivo dos conselhos pode ser o entendimento mútuo que se origina do intercâmbio de opiniões nas reuniões dos conselhos envolvendo os membros da comunidade e os administradores dos meios de comunicação. Esse aspecto não pode ser encarado como insignificante, mas não pode ser excessivamente valorizado” (HULTENG, 1990, p.34).

A opinião de Hulteng é próxima a de Claude-Jean Bertrand, que levando em conta as limitações das atuações do MARS considera que "alguns críticos parecem ter partido da premissa de que eles eram uma panacéia, por isso se decepcionaram com os resultados". Porém, segundo Bertrand (2002, p.55), "o fato de não curarem todos os problemas da mídia não significa que não são eficazes, pois podem ajudar muito a mídia melhorar se contarem com mais apoio e financiamento — ou se forem, simplesmente mais bem conhecidos". A existência de Conselhos de Imprensa não deve ser o único mecanismo de reparação de queixas, pois sua atividade pode ser insuficiente para reparar todos os eventuais danos morais causados por um comportamento aético ou a questões relacionadas à necessidade de desconcentração de propriedades nas instituições de comunicação. Contudo, a existência dessa esfera de intermediação pode coibir possíveis infratores e auxilia na reparação e encaminhamento de queixas dos usuários da mídia. Ademais, há necessidade de complementaridade entre os MARS e a operação do direito e das leis, conforme a tabela abaixo, baseada na

atuação do Conselho de Imprensa de Quebec (Canadá), demonstrando vantagens comparativas às atividades dos Tribunais.

Tabela 5. Dados comparativos da atuação da justiça com os conselhos de imprensa ideais

	Tribunais	Conselhos de Imprensa
Regras para queixas	Restritivas	Amplas
Jurisdição em Media Cases	Estreita	Ampla
Regras de procedimento	Rígidas	Regularmente alargadas
Envolvimento direto de advogados	Quase sempre	Raramente
Custos ao queixoso	Regularmente alto	Baixo
Natureza das possíveis sanções	Multas/ Prisão	Publicidade

Fonte: PRITCHARD, D. *The Role of Press Council in a System of Media Accountability: The Case of Quebec* in *Canadian Journal of Communication*, vol. 16, 1991.

Mesmo em localidades que mantêm a atuação de MARS já consolidados, há casos em que os tribunais judiciais continuam sendo endereço certo de possíveis queixas de dano moral. Em outras experiências de Conselhos de Imprensa, como em Minnesota (EUA) e na Austrália, o reclamante se compromete a limitar a queixa ao Conselho, não a levando ao âmbito judicial durante a apreciação do órgão. Por outro lado, na Suécia, tanto o cidadão pode encaminhar sua queixa ao Conselho de Imprensa como pode ingressar simultaneamente com processo na justiça. Na Inglaterra, desde 1991, a PCC (*Press Complaints Commission*, Comissão de Recebimento de Queixas) realiza a intermediação de reclamações somente após contato inicial insuficiente do queixoso com o editor da instituição de comunicação acusada. Ou seja, com esse tipo de atitude, os conselhos não visam apenas a punição, mas a defesa do ofício da informação e a construção de

procedimentos baseados nos princípios deontológicos da atividade jornalística. O monitoramento das ICs por um Conselho composto por 16 membros (sete editores representantes da imprensa nacional, regional e local e nove membros do público, entre os quais o presidente) torna os debates e decisões mais práticas e flexíveis se comparada à estrutura do Poder Judiciário. O relatório de apresentação da PCC ainda aponta que: *“for the industry self-imposed rules are likely to have greater moral force than legal rules imposed by the State. (...) Compared with legislative restrictions, self-regulation is easily and immediately accessible, fast and flexible in operation, independent of Government and the Courts”⁹¹*, ou seja, “as regras auto-regulamentadas pelas indústrias tem uma força moral maior que as impostas pelo Estado. Comparada com as limitações legislativas, a auto-regulação é facilmente e imediatamente acessível, rápida e flexível na operação, independentemente do governo e das cortes”.

Apesar das variadas formas de MARS, os Conselhos de Imprensa, quando bem estruturados, parecem ser o mecanismo que reúne mais possibilidades de atuação eficiente, pois podem preservar as instituições de comunicação de interferência estatal indevida e proteger o público de um serviço equivocado por serem entidades permanentes e independentes que reúnem os empresários que possuem os meios de informação, os jornalistas, que têm a habilidade de informar e os cidadãos, que têm o direito a serem informados corretamente. Sem direito de coagir, essas entidades dependem inteiramente da cooperação desses três grupos, fazendo com que funcionem plenamente como órgãos de arbitragem, de

⁹¹ PCC, informative number # 6, England, 1995.

encaminhamento e intermediação de queixas e reparações de erros e falhas. Além de, também, promoverem a discussão sobre o papel da mídia, incentivando a participação dos cidadãos com a constante realização de debates, palestras e cursos.

No período de 1977-1980, a Unesco instituiu a Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas de Comunicação (conhecida posteriormente pelo nome do membro-presidente, Sean MacBride), composta por intelectuais procedentes de 16 países que buscavam estudar "a totalidade dos problemas de comunicação dentro das sociedades modernas". Na ocasião, há quase trinta anos, foram classificadas como normas de conduta profissional: os códigos deontológicos, os conselhos de imprensa e de comunicação social, e o direito de resposta e retificação. Segundo o relatório final da Comissão MacBride, "um vasto, denso e instigante documento, ainda que contraditório em muitos pontos por conta da heterogeneidade política dos membros da comissão de alto nível que o escreveu" (RAMOS, 2005, p. 246), existiam no mundo cerca de 50 Conselhos de Imprensa/Comunicação, que mesmo com formas de atuação e inserção diferenciadas tinham um ponto comum: o papel de "(...) tribunal de honra que exerce papel auto-regulador". Após o levantamento de informações, a Comissão MacBride aprovava a atuação dos Conselhos e sugeria que a "atuação generalizada de tais organismos contribuiria para a suspensão progressiva das deformações da informação e estimulariam a participação democrática, duas condições indispensáveis para o futuro da comunicação" (UNESCO, 1983, p.45).

Assim sendo, definir uniformemente o que vem a ser Conselho de Imprensa torna-se difícil, salvo de maneira negativa. Em 1996, o número computado havia diminuído para 22 experiências no mundo. Pouco, se comparado à existência de, segundo a Organização das Nações Unidas, à época, 168 nações. Os Conselhos de Imprensa variam sua composição entre público, jornalistas e empresários, mas mesmo com diversidade na composição e nas atribuições gerais, exercem uma função comum, todos os conselhos visam preservar a liberdade da imprensa *“contre les menaces directes et indirectes qu’un gouvernement fait peser sur elle. Ils s’efforcent tous à aider la presse à assurer sa responsabilité sociale et d’obtenir ainsi le soutien de l’opinion publique dans son combat pour l’indépendance”* (BERTRAND, 1997, p. 70). Desta maneira, de forma referencial, o Conselho de Imprensa da Austrália (Australian Press Council, APC), por exemplo, é mantido pelas instituições de comunicação, desde 1976. O país conta com 16 milhões de habitantes e tem dois jornais nacionais, dez metropolitanos e 38 regionais. O Conselho, que foi fundado após discussões entre proprietários de jornais e a Associação de Jornalistas Australianos, julgou, em trinta anos de atividade, mais de 850 reclamações, dando razão parcial ou total aos queixosos em aproximadamente 45% dos casos. A maioria das críticas se refere à inexatidão das reportagens. O queixoso se submete a abrir mão do direito de ação judicial, ou seja, se submete às ações do Conselho sem precisar, num primeiro momento, buscar a justiça comum.

4.8.4 O modelar *Minnesota News Council* e a multiplicidade de Conselhos no Canadá

Nos Estados Unidos, a tentativa prática de um Conselho atuante em todo país, influenciado em sua concepção pelas atividades da Comissão Hutchins, surgiu em 1973 com a criação do *National News Council* (NNC) que recebeu centenas de queixas, mas averiguou somente 227. Sem muito sucesso e com poucos recursos financeiros, encerrou suas atividades em 1984. A partir do NNC, foram criados conselhos locais em estados como Califórnia, Oregon, Missouri e Illinois. A maioria das experiências não prosperou, existindo atualmente três conselhos regionais: *Minnesota News Council*, *Honolulu Media Council* e *Washington News Council*.

Minnesota é um estado localizado na fronteira dos EUA com o Canadá. Tem aproximadamente cinco milhões de habitantes, 22 emissoras de tevê, 27 jornais diários e 90 emissoras de rádio. O *Minnesota News Council* (MNC)⁹² foi criado a partir de iniciativa dos integrantes da associação local de jornais, e é um exemplo modelar de conselho de imprensa financiado por instituições de comunicação. O Conselho, que é composto por 24 membros (sendo 12 provenientes das instituições de comunicação e 12 do público) procura incluir representantes de todos os veículos, dos maiores até os menores. Entre representantes do público estão presentes variadas personalidades, de empresários a membros de múltiplas facções religiosas buscando pluralidade de opinião. A participação é voluntária e

⁹² Disponível em: <www.news-council.org>. Acesso em: 10 nov. 2005.

os membros são eleitos para um mandato de três anos, com possibilidade de reeleição. O jornalista que integra o MNC não representa diretamente sua respectiva instituição de comunicação, pois atua no conselho como profissional independente. Em queixa na qual a empresa onde trabalha esteja presente, o profissional exime-se de participar da avaliação do caso. De 1971 a 1998, o MNC recebeu 1.650 queixas, levando 120 casos considerados mais polêmicos para audiência pública, que deu razão, parcialmente ou totalmente, aos reclamantes em metade delas. Cerca de 8% das queixas foram arquivadas. Os temas das reclamações levadas para as audiências públicas foram: fontes anônimas, conflitos de interesses, correções, cobertura criminal, editoriais, carta, política de cobertura, eleição, racismo/sexo/estereótipos e difamação.

Independente de recursos financeiros estatais, o MNC busca agir com retidão somente *a posteriori* das matérias publicadas, buscando fazer com que público e mídia formem uma força moral em favor da eqüanimidade. As decisões do Conselho são encaminhadas para as ICs, que em geral tem pouca resistência em publicá-las. Além das audiências públicas, o MNC organiza debates sobre ética e imprensa e publica o boletim *Newsworthy*. A experiência do *Minnesota News Council* serve de exemplo modelar de atuação de um Conselho Público, sustentado por empresas privadas. O MNC pretende amparar o público, de forma que cidadãos saibam a quem recorrer em casos nos quais se sintam prejudicados pelo comportamento da mídia. Para as instituições de comunicação também é vantajoso, pois previne alguns processos judiciais e "faz com o produto

comercializado, que tem, indiscutivelmente, uma função pública, não se reduza a simples mercadoria"⁹³.

O objetivo central do MNC é promover um jornalismo fiel, rigoroso e confiante, proporcionando um fórum onde o público e as ICs têm a possibilidade de debater e examinar padrões de retidão. A atuação do MNC tem como princípios que a liberdade de expressão baseia-se na participação e na confiança do público e estas atitudes de promoção da responsabilidade social da mídia asseguram as instituições sociais. Ademais, a interação entre o usuário e a mídia, além de desmistificar o ofício do jornalista, pode proporcionar confiança e entendimento. Segundo a então dirigente do Comitê de Desenvolvimento do Conselho de Notícias de Minnesota, Leslie MacKenzie⁹⁴, “os integrantes do MNC precisam ter absoluto interesse no noticiário e ser intelectualmente capazes de aprimorar o nível ético das discussões necessárias nas audiências públicas”. A formação e a atuação do MNC também foram influenciadas, assim como grande parte dos Conselhos de Imprensa, pelas atividades da *Press Complaints Commission-PCC* (Inglaterra). Porém, as audiências do PCC são fechadas aos seus integrantes e o MNC analisa reclamações que não estejam tramitando por via judicial.

O MNC recebe as queixas por telefone, fax, diretamente em seu escritório ou por internet. Depois, tenta fazer uma mediação entre o reclamante e a instituição

⁹³ De acordo com GUSMÃO, S.B. apud Instituto Gutenberg. Disponível em: <www.igutenberg.org>. Acesso em: 12 jul. 2005.

⁹⁴ Disponível em SILVA, N.F. *Conselhos de Imprensa, liberdade, censura e autocontrole*. Observatório da Imprensa, nº 171 08/05/2002 Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/da080520026.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

de comunicação, fonte da notícia, buscando entendimento inicial para evitar uma audiência. Em geral, a instituição de comunicação pode satisfazer quem reclama de diversas maneiras, a partir de: pedido de desculpas, nota de correção da informação ou outro artigo para incluir o ponto de vista do reclamante. De início, se a instituição envolvida se recusa a agir de forma a satisfazer o reclamante, o MNC exerce a mediação, com o objetivo de gerar a discussão pública de questões deontológicas presentes nas queixas, promovendo audiência pública, desde que o reclamante não processe a empresa jornalística na Justiça. A IC envolvida tem o direito de não enviar representante à audiência do Conselho, mas isso raramente acontece, segundo Robert Shaw, um dos fundadores do MNC e editor da *Minnesota Newspaper Association*. O Conselho solicita à instituição de comunicação envolvida uma resposta por escrito e poucas vezes algum veículo deixou de fornecê-la. Nas audiências, os integrantes do MNC ouvem a reclamação do queixoso e a defesa do veículo, depois discutem o mérito da questão na presença dos envolvidos e do público interessado. Em seguida, votam a causa em questão e publicam um parecer a respeito do caso, que é distribuído às ICs com uma recomendação para dar visibilidade ao caso por meio da nota enviada ou reportagem a respeito da decisão.

O MNC não tem autoridade coercitiva para obrigar a organização publique as decisões do Conselho e, conforme MacKenzie, “nem todos os veículos participam do nosso processo, mas nós promovemos a audiência quer o veículo participe ou

não, sempre que o queixoso deseja ser ouvido”⁹⁵. MacKinzie também observa que, na maioria dos casos, como preferem o Conselho à Justiça, as pessoas que buscam o MNC não se predispõem a queixar-se por reparação material, à medida que “estão interessadas na melhoria da imprensa a partir da discussão, esclarecimento e qualificação”.

Mesmo em situações desagradáveis, o MNC tem buscado formas de cumprir suas atividades. Donald Smith, editor do semanário *Monticello Times* e integrante do MNC relata que se sentiu desconfortável diante de quatro queixas contra publicações locais, “mas o fato de que estes jornais geraram estas reclamações provaram a necessidade de um *news council*”⁹⁶. Como forma de demonstrar que age para educar, prevenindo erros e não apenas para repreender às falhas das instituições de comunicação, o MNC intensificou a realização de debates com o objetivo de contribuir para o entendimento entre as instituições de comunicação e o público. Segundo Shaw, “a idéia completa que as pessoas podem ter, dizer a respeito do comportamento da mídia choca com quem é de fora da mídia. Muitos são intimidados pela autoridade que eles sentem que a mídia tem”, e diante dessa perspectiva, “um conselho tem muito para educar, não só sobre padrões jornalísticos, mas tem o papel vital que os cidadãos podem e devem desempenhar

⁹⁵ Disponível em SILVA, N.F. *Conselhos de Imprensa, liberdade, censura e autocontrole*. Observatório da Imprensa, nº 171 08/05/2002. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/da080520026.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

⁹⁶ Disponível em SILVA, N.F. *Conselhos de Imprensa, liberdade, censura e autocontrole*. Observatório da Imprensa, nº 171 08/05/2002. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/da080520026.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

em assegurar uma mídia ideal⁹⁷. Shaw expõe vários benefícios da criação de Conselhos. Segundo ele, com estas iniciativas: "a) o jornalista é visto pelo público como um ser humano aberto a críticas, em vez de isolado, defensivo e arrogante; b) há oportunidade para debate fora das páginas das instituições, ajudando o público a entender os valores da mídia e suas práticas; c) evita-se custos com processos judiciais; e d) escutando outras perspectivas. a mídia e os jornalistas também aprendem com seus erros".

O contexto histórico de criação de Conselhos de Imprensa no Canadá foi, em certa medida, próximo das situações que proporcionaram o surgimento do Conselho Nacional de Auto-Regulamentação publicitária (CONAR) no Brasil, surgido em 1980 após ameaça do governo federal de criar um organismo estatal para fiscalizar a publicidade comercial. No Canadá, os Conselhos de Imprensa foram criados a partir da discussão sobre o poder da imprensa e os Direitos Humanos dos cidadãos-usuários das instituições de comunicação. A partir deste debate, na década de 60 foram iniciadas as primeiras experiências em Ontario e em Quebec, A Comissão de Direitos Humanos de Ontario concluiu que "(...) *that sensational news coverage of crimes tended to harm the fair-trial rights of the accused*" (PRITCHARD, 1992, p. 107), sugerindo a criação de um Conselho de Imprensa na província. Em Quebec, o governo resolveu criar uma comissão com membros do legislativo para investigar o impacto da concentração da propriedade de uma poderosa rede de jornais na liberdade de imprensa. Surgiu na época a

⁹⁷ Disponível em SILVA, N.F. *Conselhos de Imprensa, liberdade, censura e autocontrole*. Observatório da Imprensa, nº 171 08/05/2002. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/da080520026.htm>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

idéia da criação de um Conselho para cumprir este papel-fiscalizador. A idéia foi aceita pelos empresários que, para evitar uma interferência governamental direta, resolveram, criar o *Quebec Press Council* no ano de 1976.

O segundo momento canadense de criação de Conselhos aconteceu no início da década de 80, com a divulgação de um relatório da *Royal Commission of Newspaper*, comissão governamental que sugeriu a interferência direta do governo na regulamentação da mídia impressa: *"the message to newspaper publishers was clear: create voluntary press council or face the possibility of government regulation"* (PRITCHARD, 1992, p. 108). A ameaça de interferência governamental não se cumpriu, mas os *publishers* (empresários dos veículos) agiram rápido criando, em 1983, Conselhos de Imprensa nas províncias de British Columbia, Manitoba e Atlantic. As experiências nas outras localidades vieram na seqüência: Yukon, Alberta, Northwest Territories e Newfoundland. Diferentemente do ocorrido nos EUA, os Conselhos canadenses conseguiram se estruturar de maneira sustentável, a partir do entendimento diferenciado da atuação das instituições. "Os conselhos de imprensa prosperaram no Canadá provavelmente porque os jornalistas canadenses não são tão ciosos das suas prerrogativas quanto os americanos", analisa Mel Sufrin, editor do Toronto Star e secretário-executivo do Conselho de Imprensa de Ontário. De uma forma geral os Conselhos de Imprensa provinciais funcionam como "tribunais deontológicos", mantidos pelas instituições de comunicação, para receber e dar encaminhamento às reclamações do público contra a mídia em representações relacionadas a "preconceitos, inexatidões, distorções e imparcialidades e equanimidade no

noticiário"⁹⁸ Em 2006, existiam no Canadá, 110 jornais diários (cem em inglês e dez em francês), com uma tiragem total de 6,1 milhões de exemplares, para uma população de 32 milhões de habitantes⁹⁹.

Há algumas distinções na atuação dos conselhos canadenses: o Conselho de Imprensa de Quebec (CIQ) é o único que aceita queixas contra toda as mídias, filiadas ou não, os demais só atuam em reclamações contra instituições de comunicação filiadas, mesmo em debates envolvendo exclusivamente jornalistas, como em 1985, quando o CIQ decidiu que um apresentador da Rádio Canadá era livre para mediar um debate organizado por mulheres, apesar de a emissora tê-lo proibido, alegando conflito de interesses. Á época, a Rádio Canadá reclamou que esse não era um assunto para o CIQ, mas liberou o jornalista. O CIQ tem 19 membros (seis representantes das empresas, seis dos jornalistas e sete do público) recebe a queixa e busca ouvir as partes envolvidas, que podem ser representadas por advogados. A decisão pode demorar (houve caso que tramitou 26 meses), mas depois de publicada é distribuída e geralmente é divulgada pelas instituições de comunicação. Por sua jurisdição sobre todas as mídias e acolhimento de qualquer tema relativo à imprensa, inclusive disputas deontológicas internas nas redações, o CIQ é referencial. Qualquer pessoa pode contatar o Conselho, mesmo em notícia (ou omissão de notícias) que não lhe diga respeito diretamente. “A suposição é a de que uma informação de baixa qualidade

⁹⁸ Boletim n.º 10. Disponível em: <www.igutenberg.org>. Acesso em 16 ago. 2004.

⁹⁹ Disponível em: <<http://www.onlinenewspapers.com/canada.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2007.

prejudica a todos os consumidores de informação, e assim qualquer um tem o direito de queixar-se”¹⁰⁰.

Outro conselho de destacada atuação é o de Alberta, província de 2,5 milhões de habitantes e nove jornais diários. Os empresários e os jornalistas têm cinco representantes por categoria, e o público, oito. Os filiados comprometem-se a publicar as sentenças. O Conselho de Imprensa de Alberta trata diretamente com a instituição de comunicação envolvida e não recebe reclamações de casos que já estejam na Justiça, sempre buscando a conciliação entre o queixoso e o jornal. A experiência de conciliação prévia tem auxiliado em muitos casos de atuação do Conselho de Imprensa de Ontário, onde, de 1973 a 2005, foram julgados 507 casos, dos quais 262 foram decididos em favor dos leitores e 245 em favor dos jornais, mas alguns desses com reservas, ou seja, o jornal ganhou a disputa, mas foi repreendido por ter cometido alguma inexatidão nos métodos de apuração, na reportagem ou, principalmente, nos títulos.

Quando foi criado, em 1972, o Conselho de Imprensa de Ontario agregou oito jornais. Atualmente, 42 diários e 88 jornais comunitários são filiados, pois o *“Ontario Press Council, like others in Canada and abroad, exists because newspapers recognize that a democratic society has a legitimate and fundamental interest in the quality of the information it receives”*¹⁰¹ tem 21 membros, 10

¹⁰⁰ PRITCHARD, David apud Instituto Gutenberg. Disponível em: <<http://www.igutenberg.org/canada>>. Acesso em: 15 abr. 2003.

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.ontpress.com/about/council_constitution.asp>. Acesso em: 12 dez. 2007.

representantes das ICs e 11 do público. As decisões do Conselho geralmente são publicadas. Jornais como o *Toronto Star*, por exemplo, fazem questão de dar destaque às sentenças na primeira página. O editor Mel Sufrin aprova a atuação do CIO, pois, segundo ele “a mídia em geral respeita o Conselho e os jornalistas cultos o reconhecem como um defensor da liberdade de imprensa e um baluarte contra interferências impróprias do governo”¹⁰². A posição de Sufrin é ratificada por Don Sellar, ex-ombudsman do *Toronto Star*: “eu acredito que o conselho exerce uma influência externa positiva na conduta de redatores e repórteres. Eles podem não concordar com as decisões — ninguém gosta de perder —, mas há respeito pelo conselho”.

¹⁰² Disponível em: <www.igutenberg.org>. Acesso em: 15 nov. 2007.

4.9 Clientelismo, mídia e realidade ibero-americana.

O baixo grau de práticas de *accountability* do sistema político e a reduzida presença de MARS no Brasil está relacionado ao ambiente, cultural e regulatório, onde as instituições de comunicação estão inseridas. Um dos componentes importantes nessa relação é o clientelismo, firmemente arraigado na história ibero-americana como um sistema de uso de poderes políticos, sustentado no manejo de recursos significativos e de seu serviço a grupos sociais sobre os quais, em troca, se exercem diversas formas de dominação, subordinação ou conluio (HALLIN, 2005). Alfio Mastropaolo define a prática clientelista como herdeira “das clientelas e dos clientes” das sociedades tradicionais, particularmente a partir da prática em Roma, onde se estabelecia uma relação de dependência tanto política como econômica, sancionada pelo próprio foro religioso “entre um indivíduo de posição mais elevada (*patronus*) que protege seus clientes, os defende em juízo, testemunha a seu favor, lhes destina as próprias terras para cultivo e seus gados para criar” com:

Um ou mais *clientes*, indivíduos que gozam do *status liberatis*, geralmente escravos libertos ou estrangeiros imigrados, os quais retribuem, não só mostrando submissão e deferência, como também obedecendo e auxiliando de variadas maneiras o *patronus*, defendendo-o com as armas, testemunhando a seu favor ante os tribunais e prestando-lhe, além disso, ajuda financeira, quando as circunstâncias o exigem (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 2000, p.177).

O pesquisador da Universidade da Califórnia Daniel Hallin (2005), antes da publicação escrita com Paolo Mancini, (*Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*), escreveu, com o acadêmico grego Stelios

Papathanassopoulos¹⁰³, um relevante ensaio sobre clientelismo político e mídia, no qual realiza uma perspectiva comparada entre a realidade de países latino-americanos (Brasil, Colômbia e México) e da Europa mediterrânea (Itália, Grécia, Portugal e Espanha). Hallin e Papathanassopoulos (2004) argumentam que o conceito sócio-político de clientelismo é o que melhor descreve a prática mediática nos países da Europa meridional e nas nações latino-americanas. Os autores afirmam que as relações verticais de informação, compartimentada entre o poder que cada grupo ou instituição intermedeia, são atitudes típicas das sociedades clientelistas e constituem um modelo cada vez menos presente no cotidiano da maior parte dos demais países da União Europeia. O clientelismo costuma estender-se a diversas formas de controle por meio do manejo e da distribuição direcionada de uma série de recursos. Por meio do clientelismo, as funções normativas e o papel da regulação das instituições de comunicação têm carecido na Ibero-América¹⁰⁴ da relevância que tem em outros países.

Para Hallin e Papathanassopoulos as características dos sistemas mediáticos nos países americanos, de língua hispânica ou portuguesa, adotam formas clientelistas extremas em relação aos sistemas das nações europeias das quais se originaram cultural e politicamente. Isto se relacionaria às conexões históricas

¹⁰³ Professor na Universidade de Atenas.

¹⁰⁴ A Ibero-América é uma região geográfica da qual fazem parte, por afinidade histórica, cultural e linguística, países da Península Ibérica (Portugal, Andorra e Espanha) e países americanos de língua portuguesa ou espanhola. Além dos três países europeus, dezenove Estados (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela) participam da Comunidade Ibero-Americana de Nações que anualmente realiza uma anual Conferência Ibero-Americana em que comparecem os chefes de estado e de governo dos países membros.

entre ambas as regiões e aos evidentes paralelismos no desenvolvimento político dos países, particularmente a presença de, no decorrer do século XX, longos períodos autoritários sucedidos, nos últimos anos, por políticas de redemocratização. Os autores advertem que nenhum sistema político é puramente clientelista. Estas relações coexistem num relacionamento complexo com outras formas de organização política, sendo que nos países ibero-americanos do século XXI, coexistem segmentos sociais formados nas relações políticas próprias da democracia liberal, ao lado de grupos que mantêm formas de atuação ancoradas em tradições autoritárias. Contrastando-se com os ideais de neutralidade na mídia preconizada pela tradição anglo-americana, o fenômeno do clientelismo nas instituições de comunicação ibero-americanas seriam caracterizadas por:

a) reduzidos níveis de circulação (e conseqüentemente de leitura) de jornais, historicamente associados ao tardio processo de industrialização e urbanização, ao atraso na efetivação de instituições democráticas e aos significativos, ao longo do tempo, índices de analfabetismo¹⁰⁵; b) uma tradição informativa e editorial freqüentemente atrelada a interesses e ideologias; c) instrumentalização das instituições de comunicação de titularidade privada ao serviço dos interesses de seus proprietários e constantemente aliadas a grupos políticos, algo que tende a perpetuar as formas mais tradicionais de poder e controle social; d) baixo grau de independência na regulação da radiodifusão e interferência de grupos políticos na

¹⁰⁵ Na realidade, nunca se desenvolveu, na maior parte da Íbero-américa, uma circulação massiva dos mídia impressa, proporcional à sua população. Há uma média estimada de 40 exemplares para cada mil contra algo como 300 por mil habitantes nos EUA e 600 para cada mil habitantes na Dinamarca (HALLIN; MANCINI, 2005).

administração de canais públicos de comunicação, afinal, o clientelismo tende “*to break down the autonomy of social institutions, and journalism is no exception*”. *It forces the logic of journalism to merge with other social logics--of party politics and family privilege, for instance*” (HALLIN; PPATHANASSOPOULOS, 2004, p. 15); no que tange a regulação da radiodifusão pública e privada, historicamente, há uma subordinação a influências políticas e, nos países ibero-americanos, ciclicamente se apresentam lutas e controvérsias sobre a necessidade de atualizar a legislação que garanta a independência das instituições públicas de comunicação em relação à possível interferência governamental, e) Dificuldades para a efetivação do jornalismo como uma profissão autônoma, algo que significa uma limitação para o desempenho de seus expoentes na promoção da democracia por parte das instituições de comunicação, sendo crescente na maioria dos países estudados a contratação de profissionais recém graduados, além do baixo nível de investimento na qualificação das equipes.

Nos países ibero-americanos, os aparelhos judiciário e administrativo tendem a atuar com menor independência (HALLIN; PPATHANASSOPOULOS, 2004), o que os deixam potencialmente mais vulneráveis a pressões, característica somada a uma cultura em que a evasão ao cumprimento da lei é relativamente comum, com governantes, por vezes, estimulando uma aplicação seletiva das normas legais¹⁰⁶. Está certo que o modelo de instituições de comunicação e entidades

¹⁰⁶ Segundo os autores: “*the persistence of a culture in which evasion of the law is relatively common means that opportunities for particularistic pressures also are common: governments can exercise pressure by enforcing the law selectively, and news media can do so by threatening selectively to expose wrongdoing*” (HALLIN; PPATHANASSOPOULOS, 2004, p. 13).

políticas e econômicas colocadas em prática se desenvolvem conjuntamente e nos países com histórico clientelista Hallin e Papathanassopoulos reconhecem que diferentes forças sociais têm sido, pouco a pouco, responsáveis pelo enfraquecimento das práticas clientelistas presentes nas diversas estruturas estatais e sociais. Na opinião dos autores, no que se refere à mídia, ocorreram algumas modificações importantes, inclusive devido à passagem de sistemas europeus fortemente concentrados na radiodifusão pública (controlada pelo Estado, sobretudo nos países do sul da Europa) para sistemas de titularidade privada, transformando, dessa maneira, parte das características do clientelismo praticado.

Em *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics Systems*, Daniel Hallin e Paolo Mancini (2005), classificam o sistema praticado na Europa meridional, com as características citadas clientelistas acima, como *Polarized Pluralist Model* (Modelo Pluralista Polarizado). Nesse sistema a mídia está mais vinculada a interesses partidários, os jornalistas tendem a dispor de uma autonomia menor, com muitos profissionais dependendo de outro trabalho, sobretudo em assessorias de comunicação e/ou Relações Públicas, para complementar salários insuficientes. Também não existiria um consenso sobre os valores éticos, algo que dificulta a criação de MARS, sendo essa *“la razón por la que en el sur de Europa, en contraste con la Europa septentrional, no suelen existir Consejos de Prensa”* (HALLIN; MANCINI, 2007, p.92). Além disso, em relação ao papel do Estado em muitos dos países *“integrados en el modelo pluralista polarizado, los sistemas de radiodifusión pública son más pobres y están*

más mercantilizados, y la regulación estatal de la industria audiovisual (exceptuando Francia) está menos desarrollada que en el norte de Europa” (HALLIN, MANCINI, 2007, p.93) em parte como resultado da polarização ideológica e dos estreitos vínculos existentes entre proprietários de instituições de comunicação e o âmbito político, situação muito próxima às nações latino-americanas, cuja imprensa tem um histórico de controle dos governos coloniais até a independência dos países no século XIX, quando grande parte das instituições de comunicações se transforma em instrumentos por meio do qual *“dictadores y facciones políticas difundían sus ideologías y ambiciones”* (HALLIN; MANCINI, 2007, p.92). A partir do século XX, a mídia latino-americana passa a receber mais influência do sistema *North Atlantic or Liberal* (praticado sobretudo nos EUA e caracterizado pela grande presença do discurso de neutralidade na cobertura jornalística com uma hegemônica mídia comercial), motivada pela influência cultural estadunidense na região que se intensifica depois da Primeira Guerra Mundial e faz com que em meados do século XX, os padrões mediáticos estadunidense tenham mais projeção, principalmente a partir da criação em 1943 *“de la Sociedad Interamericana de Prensa¹⁰⁷, con sede en Miami y muy marcada por las tradiciones liberales”* (HALLIN; MANCINI, 2007, p.93). Assim, a grosso modo, a mídia latino-americana poderia considerar-se parte de uma tipologia

¹⁰⁷ A SIP conta com a filiação de aproximadamente 1.400 jornais e revistas de todo o continente americano, contando com relevante influência política na região. Na última década, tem colocado em prática o Projeto Chapultepec, que recolhe adesão de líderes latino-americanos em favor de uma liberdade de expressão e de imprensa nas Américas baseada na Declaração de Chapultepec (assinada em castelo homônimo nas cercanias da cidade do México), um decálogo que expõe sua preocupação com a possibilidade de interferência estatal ao estabelecer que “uma imprensa livre é condição fundamental para que as sociedades resolvam seus conflitos, promovam o bem-estar e protejam sua liberdade. Não deve existir nenhuma lei ou ato de poder que restrinja a liberdade de expressão ou de imprensa, seja qual for o meio de comunicação”. Disponível em: <<http://www.liberdadedeimprensa.org.br/?q=node/17>>. Acesso em: 10 jan. 2007.

híbrida “*que presenta coincidencias tanto con el modelo pluralista polarizado, característico del sur de Europa, especialmente de la Europa latina, como con el liberal*” (HALLIN; MANCINI, 2007, p.94). A terceira tipologia classificada por Hallin e Mancini é a *Democratic Corporatist Model* (caracterizado por uma sociedade com alta tiragem e circulação de jornais e revistas, forte tendência para a expressão partidária e alto grau de profissionalização da imprensa) colocada em prática nos países nórdicos, na Alemanha, na Suíça e na Áustria.

4.9.1 Brasil e raízes ibéricas

Princípios anunciados por Hallin e Mancini no Modelo Pluralista Polarizado presente no Ibero-América podem ser amparados por obras clássicas da sociologia e da historiografia brasileira que anunciam e avaliam a formação cultural patrimonialista e de personalismo praticada pelos colonizadores ibéricos e seus herdeiros na América Latina, de forma contrastante com o processo de afirmação histórica da civilização burguesa europeia, fortalecido no período posterior à Revolução Francesa, postulante de práticas de valorização da autonomia do indivíduo, universalidade da lei, cultura desinteressada, remuneração objetiva e ética do trabalho (SCHARTZ, 2000). Os princípios ibéricos de conduta, anunciados principalmente por Sérgio Buarque de Holanda (2002) e Raymundo Faoro (2001), têm influência nos sistemas de mídia praticados na Ibero-América, mesmo com certo grau de transformação vivida por Portugal e Espanha a partir do ingresso (1986) destes países na Comunidade Europeia e sua conseqüente sujeição a normas supranacionais.

O registro histórico oficial marca 22 de abril de 1500 como a data de descobrimento do Brasil pela esquadra de Pedro Álvares Cabral que inicia o desafio português de implantar sua cultura em extenso território “dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar” (HOLANDA, 2002, p. 31). A característica de trazer de distantes países as formas de convívio, instituições e idéias, faz dos brasileiros, como aponta

Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*¹⁰⁸, “desterrados em nossa própria terra”, com herança histórica ibérica marcante, pois a “experiência e a tradição ensinam que toda cultura só absorve, assimila e elabora em geral os traços de outras culturas, quando estes encontram uma possibilidade de ajuste aos seus quadros de vida” e, dessa maneira, “nem o contato e a mistura com raças indígenas ou adventícias, fizeram-nos tão diferentes de nossos avós de além mar como às vezes gostaríamos de sê-lo” (HOLANDA, 2002, p. 40). Especificamente no Brasil, a despeito de tudo quanto nos diferencia e por menos atrativa que possa parecer a alguns de nossos “compatriotas, é que ainda nos associa a Península Ibérica, a Portugal especialmente, uma tradição longa e viva, bastante viva para nutrir (...) uma alma comum, a despeito de tudo quanto nos separa”, sendo possível dizer que “de lá nos veio a forma atual de nossa cultura; o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma” (HOLANDA, 2002, p. 40).

Portugueses e espanhóis mais adaptáveis à vida nos trópicos estiveram à margem de nações congêneres européias sem o mesmo grau extremo de personalismo ou cultura de personalidade, “que parece constituir o traço mais decisivo na evolução da gente hispânica desde tempos imemoriais” (HOLANDA, 2002, p. 32) e que

¹⁰⁸ Publicada pela primeira vez em 1936, e revista de forma substancial na segunda edição de 1947, *Raízes do Brasil* é considerada um das mais importantes da historiografia brasileira e aborda aspectos centrais da cultura nacional, destacando a importância do legado cultural ibérico. Buarque de Holanda utiliza o conceito de homem cordial para demarcar característica brasileira “de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante” (2002, p. 147) que se manifesta na lidez no trato, na hospitalidade e na generosidade. Tais características geraram polêmica ao desagradar a integralistas, ciosos de uma representação nacional mais próxima de um varonil bandeirante como herói nacional, e comunistas, para quem o conceito de cordialidade arrastava um que submissão e conformismo as oligarquias.

resulta numa singular frouxidão nas maneiras de organização, de todas as associações que impliquem solidariedade e ordenação. Os colonizadores ibéricos não se sentiam muito a gosto num mundo onde o mérito e a responsabilidade individuais não encontrassem reconhecimento, mentalidade personalista que se tornou o maior obstáculo, entre eles, ao espírito de uma organização espontânea, tão característica de povos protestantes, porque “as doutrinas que apregoam o livre-arbítrio e a responsabilidade pessoal são tudo, menos favorecedoras da associação entre os homens” (HOLANDA, 2002, p.37).

O modelo de colonização, baseado na exploração concentrada de terra, produziu três classes sociais: o latifundiário, o escravo e o “homem livre”, categoria, na verdade, dependente cujo acesso à vida social e a seus bens depende da cumplicidade que a prática do favor (base do clientelismo), indireto ou direto, propende a garantir. O conceito de agregado é a caricatura do homem livre com o favor uma mediação que põe em prática (SCHWARZ, 2000, p. 17) “a exceção da regra, a cultura interessada, a remuneração e serviços pessoais”, sendo o favor “o mecanismo através do qual se reproduz uma das grandes classes da sociedade, envolvendo também outra, a dos que tem”. Mesmo o mais pobre dos favorecidos, via reconhecido no favor, a sua livre pessoa que pressupunha “prestação e contraprestação, por mais modestas que fossem” (SCHWARZ, 2000, p. 20). Portanto, “com mil formas e nomes, o favor atravessou e afetou no conjunto a existência nacional, ressalvada sempre a relação produtiva de base, esta assegurada pela força”, o favor esteve presente “por toda parte combinando às

mais variadas atividades, mais e menos afins dele, como administração, política, indústria, comércio, vida urbana, Corte, etc” (SCHWARZ, 2000, p. 16).

Percebida como uma característica cultural, o culto ao favor e ao personalismo foram usados como estratégia de negociação com ibero-americanos por parte de estrangeiros. Muitos comerciantes, para criarem relações comerciais, sabiam da conveniência de estabelecerem “vínculos mais imediatos do que as relações formais que constituem norma ordinária nos tratos e contratos”, afinal dos amigos “tudo se pode exigir e tudo se pode receber, e esse tipo de intercurso penetra as diferentes relações sociais” (HOLANDA, 2002, p. 133). Tal personalismo e a característica falta de racionalização da vida das nações ibéricas, em contraste com países hegemonicamente protestantes, manifestou-se historicamente na atuação governamental com organização política artificialmente mantida. Essa marca ainda se expressou, ao longo do século XX, nos regimes autoritários, muitas vezes calcado na idéia de que seria normal a “aquisição de certo gênero de vantagens pessoais por intermédio de indivíduos com os quais travaram relações de afeto ou camaradagem”, sem compreender “que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deixe de prestar a amigos e parentes favores dependentes de tal função”. (HOLANDA, 2002, p. 133). Haveria nos povos ibéricos, herdada pelos sul-americanos, uma certa incapacidade congênita de “fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade” (HOLANDA, 2002, p. 137).

Raymundo Faoro (2001) aponta a corrupção e a burocracia brasileira originadas no período colonial¹⁰⁹, posto que o patrimonialismo “fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo”, nesse aspecto o Estado é um feixe de cargos “reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados” (FAORO, 2001, p. 102) não sendo tarefa fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados neste ambiente, compreenderem a distinção entre os domínios do privado e do público. Dessa forma, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário patrimonial do puro burocrata, pois para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política originária apresenta-se como assunto de interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos privados do funcionário e não a interesses objetivos, como deveria suceder no âmbito do Estado, em que seria necessário prevalecer a ordenação impessoal e “a especialização das funções e o esforço para se assegurarem as garantias jurídicas dos cidadãos”, diferentemente das escolhas dos “agentes no Brasil que irão exercer funções públicas feitas de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos” (HOLANDA, 2002, p. 146) e não de acordo com suas capacidades próprias. A prática patrimonialista da origem brasileira foi similar a de outros países, mas ainda estaria mantida no Brasil, tornando-se a estrutura de nossa economia política, herdada da administração colonial portuguesa em que:

¹⁰⁹ “O Brasil, de terra a explorar, converte-se, em três séculos de assimilação, no herdeiro de uma longa história, em cujo seio pulsa a Revolução de Avis e a corte de dom Manuel” (FAORO, 2001, p. 87). A descoberta do Brasil é resultado da ultramarina expansão comercial portuguesa, um episódio perturbador e original, emergindo diante do colonizador “não apenas um mundo novo, mas também um mundo diferente, que deveria além da descoberta, suscitar a invenção de modelos de pensamento e de ação” (FAORO, 2001, p. 117).

O rei é o bom príncipe, preocupado com o bem estar dos súditos, que sobre eles vela, premiando serviços e assegurando-lhes participação nas rendas (...). Ao longe, pendente sobre a cabeça do soberano, a auréola carismática encanta e seduz a nação. O sistema de educação obedece à estrutura, coerentemente: a escola produzirá os funcionários, letrados, militares e navegadores. Mas os funcionários ocupam o lugar da velha nobreza, contraindo sua ética e seu estilo de vida. O luxo, o gosto suntuário, a casa ostentatória são necessários à aristocracia. O consumo improdutivo lhes transmite prestígio, prestígio como instrumento de poder entre os pares e o príncipe, sobre as massas, sugerindo-lhes grandeza, importância, força (FAORO, 2001, p. 103).

Na sua concepção de Estado patrimonialista, Faoro coloca a propriedade individual como sendo concedida pelo Estado, caracterizando uma “sobrepiedade” da coroa sobre seus súditos e também este Estado sendo regido por um soberano e seus funcionários que “vestiam-se com as roupas das manufaturas inglesas, cobriam as mulheres de jóias lavradas na Holanda, comiam o trigo importado, tudo à custa do ouro que, célere, mal lhes pousava nas mãos” (FAORO, 2001, p.105). Contrastando às interpretações historiográficas que apontavam a um modelo feudalista nas primeiras etapas do processo colonial (atribuídas a Sílvio Romero e Oliveira Martins), Faoro aponta o caráter capitalista mercantil e politicamente orientado do Estado luso, no qual o donatário caracteriza-se pela qualidade dupla, fazendeiro e autoridade, sem a fusão de ambas, pois o mesmo era regido pela ordem legal portuguesa (Ordenações Manuelinas e, posteriormente, Filipinas). Sob o ponto de vista econômico, opõe-se ao conceito de feudalismo a própria “natureza dos favores concedidos aos donatários, favores de estímulo a uma empresa que o rei engordava para colher benefícios futuros” ao estabelecer dízimo das colheitas e dos pescados, “o

monopólio do comércio de pau-brasil, das especiarias e das drogas, o quinto das pedras e metais preciosos” (FAORO, 2001, p. 156), isto é, a produção em solo brasileiro não estava desconexa de um sistema econômico além mar.

Faoro aponta o capitalismo politicamente orientado, como característica luso-brasileira perene, em que o patrimonialismo estatal, mesmo após a independência, incentiva o setor especulativo da economia voltado ao lucro como jogo e aventura desde os tempos de colonização, atravessando o século XIX e chegando aos primeiros anos republicanos numa realidade contínua em que “a comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente” (FAORO, 2001, p.819). A sociedade se insere no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular ou a tosquiar nos casos extremos e, dessa realidade, se projeta “a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi” (FAORO, 2001, p.819).

Segundo Sérgio Buarque de Holanda, outras marcas ibéricas determinantes foram uma digna ociosidade que “sempre pareceu mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português, ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia” sedimentando uma “invencível repulsa que sempre lhes inspirou toda moral fundada no culto ao trabalho”¹¹⁰ (HOLANDA, 2002, p.38), base da baixa

¹¹⁰ Aversão ao trabalho reiterada na obra de Raymundo Faoro: “os netos dos conquistadores de dois mundos podem, sem desonra, consumir no ócio o tempo e a fortuna, ou mendigar pelas

predisposição para o labor na agricultura e tardio uso de tecnologia exemplificada pela percepção de imigrantes estadunidenses, oriundos dos estados confederados em 1866, relatando que os escravos brasileiros plantavam algodão exatamente como os índios dos EUA cultivavam milho no século XVIII (HOLANDA, 2002, p. 52) numa vida colonial onde havia a pujança de domínios rurais, comparada à mesquinhez urbana, algo que “representa fenômeno que se instalou aqui com os colonos portugueses desde que se fixaram à terra” (HOLANDA, 2002, p. 91).

Gilberto Freyre estuda a sociedade colonial brasileira no clássico *Casa Grande e Senzala* (2005), buscando compreender a identidade nacional a partir da vida cotidiana dos diversos sujeitos que constituem esta sociedade patriarcal, dentre eles o senhor de engenho, com privilégios de mando e de jurisdição sobre terras enormes, ator chave no processo colonial, fruto de uma “corajosa iniciativa do particular” (FREYRE, 2005, p. 91) e não — ou, pelo menos, não totalmente — resultado da ação da Coroa nem de qualquer outra instância central de poder. Para isso, utiliza como referências principais as ações no âmbito privado que caracterizam a realidade rural do período colonial, um espaço em que a autoridade do proprietário não sofria réplica, onde “tudo se fazia consoante sua vontade, muitas vezes caprichosa e despótica. O engenho consistia em um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo (HOLANDA, 2002, p. 80). Gilberto Freyre expõe a centralidade da família como unidade básica na colonização diante da distância e fragilidade do Estado

secretarias um *emprego*: o que não podem, sem indignidade *é trabalhar!* Uma fábrica, uma oficina, uma exploração agrícola ou mineira, são coisas impróprias de nossa fildaguia” (FAORO, 2001, p.105).

português e de suas instituições. Ao se deparar com o desafio de colonizar terras gigantescas, Portugal delega a tarefa a particulares, antes estimulando-os do que restringindo a ação privada. Na colônia de então, não havia justiça superior à dos senhores de engenho produtores de cana-de-açúcar, inexistindo poder policial ou moral independente, a medida que mesmo as capelas eram mera extensão da casa-grande. Influenciado por leitura de hispânicos como Miguel de Unamuno e Ortega y Gasset, ao longo de sua trajetória Gilberto Freyre publica alguns estudos que relacionam mais diretamente a vida brasileira à sua herança ibérica. A obra mais explícita nessa direção, *O Brasileiro entre os outros hispanos: afinidades, contrastes e possíveis futuros nas suas inter-relações* é publicada na fase madura do autor (1975), com Freyre pretendendo encontrar o que havia de hispânico (como sinônimo de ibérico) na cultura brasileira e o que haveria de transnacional na cultura hispânica (FREYRE, 1975, p. XXXI).

Levando em conta diferenciações lingüísticas e culturais, uma relevante singularidade ibero-americana originada no processo de colonização estaria na sua noção de tempo que, diferentemente de outros povos, não corresponderia a mesma concepção de progresso. Segundo Freyre, o contato dos colonizadores portugueses e espanhóis com culturas (oriental, ameríndia e africana) cuja noção de tempo se baseia especialmente no mito, na religião e no folclore, fez com que se afastasse ainda mais dos ibéricos a mesma idéia do “progresso histórico” da cultura de países europeus centrais de maioria protestante tão apegados à atividade econômica “com a noção puritana de que tempo é dinheiro” e para quem “a obediência ao relógio tornou-se quase uma parte dos seus ritos religiosos”

(FREYRE, 2003, p. 15). Os ibero-americanos priorizariam outra noção de tempo centrada na “existência e não propriamente na história” com a opção pelo “ócio em detrimento do negócio” (FREYRE, 1975, p. 44), considerando o “tempo servo e não senhor dos homens” (FREYRE, 2003, p. 18) a ser vivido.

Lentamente e com projeções do passado [...] sobre o presente e de presente e passado sobre o futuro. Um futuro sempre esperado com esperança — para jogarmos com os dois sentidos hispânicos do verbo esperar: aquele que se espera fisicamente um trem ou a vez no dentista em salas de espera e aquele em que a espera se sublima sociológica, psicológica, mística e religiosamente em esperança: tantos substitutos da fé frágil ou da certeza impossível (FREYRE, 2003, p. 13).

A matriz histórica ibérica marcada pela patrimonialismo, clientelismo e personalismo obviamente não foi uniforme em todo o processo colonial no continente americano. Diferentemente da colonização portuguesa, que foi antes de tudo litorânea e tropical, a espanhola de forma intencional preferiu as terras do interior e os planaltos com uma aplicação insistente em “assegurar o predomínio militar, econômico e político da metrópole sobre as terras conquistadas, mediante a criação de grandes núcleos de povoação estáveis e bem ordenados” (HOLANDA, 2002, p.95-96) fazendo do país ocupado um prolongamento orgânico do seu com um projeto de desenvolvimento da região¹¹¹.

¹¹¹ Nesse aspecto, Buarque de Holanda utiliza metáfora do espanhol como um “ladrihador”, isto é, como alguém preocupado em “pavimentar” sua estada no continente em contraste com o “semeador” português atuante com certo desleixo e uma parcimônia de quem não se incitaria a tentar dominar seriamente o curso dos acontecimentos, a torcer a ordem da natureza” (HOLANDA, 2002, p. 116).

O esforço dos portugueses, “arranhando as costas como caranguejos”¹¹², distinguiu-se principalmente pela predominância de seu caráter de exploração comercial, “repetindo assim o exemplo da colonização na Antiguidade, sobretudo fenícia e da grega” (HOLANDA, 2002, p. 98), numa situação facilitada por encontrar a costa brasileira “habitada por uma única família de indígenas, que de norte a sul falava um mesmo idioma” (HOLANDA, 2002, p. 105). Era importante manter um sistema de povoação litorânea ao alcance dos pontos de embarque no intento da Coroa Portuguesa, com unidade política e apreciável homogeneidade étnica, acompanhar os rumos da colonização. De sua parte, junto ao ato de colonizar o novo continente, os espanhóis enfrentavam questões fronteiriças internas a serem resolvidas com aragoneses, catalães, euscaros (bascos) e, até 1611, com os mouriscos que se refletiam “na expressão mais nítida no gosto de regulamentos meticulosos com um amor exasperado à uniformidade e a simetria surgida “de um povo internamente desunido e sob permanente ameaça de desagregação” (HOLANDA, 2002, p. 116).

Duas marcantes diferenciações no modelo de colonização ibérica se travam na vida intelectual combinada a atuação da imprensa no “Novo Mundo”. Os cursos de nível superior estabelecidos no Brasil somente no século XIX, quando da inauguração dos pioneiros cursos de Medicina (1808) e Direito (1827), foram precedidos por instituições universitárias da América Hispânica. Em 1538, cria-se

¹¹² Citado por Holanda (2002, p. 107) a expressão foi criada por Frei Vicente do Salvador (1564-1635) no pioneiro livro *Historia do Brazil* (escrito em 1627, mas publicado em fins do século XIX). A obra descreve as características coloniais, relatando a divisão e povoamento das capitanias hereditárias e as invasões francesas e holandesas.

a Universidade de São Domingos; em 1551 a Universidade São Marcos (Lima) e a Universidade do México. Somente na Universidade do México estima-se, no intervalo 1775-1821 a formação de 7.850 bacharéis, número mais de dez vezes maior que o índice de brasileiros graduados na distante Coimbra no mesmo período (HOLANDA, 2002, p. 119). Outro ponto fundamental nos modelos de colonização se refere à imprensa. Estima-se que no período colonial mexicano, (1535-1821), tenha havido a publicação de aproximadamente 12 mil obras e a partir de 1671, surge a primeira *Gaceta* na Cidade México, pioneira instituição de comunicação no continente, antecedendo em quase 140 anos os pioneiros jornais brasileiros *Correio Braziliense* e *Gazeta do Rio de Janeiro* (1808).

Outro autor de relevância para a compreensão da herança ibérica no Brasil é o antropólogo Roberto DaMatta, que investiga o personalismo ao analisar as especificidades do conceito de cidadania e seu universo relacional no contexto nacional. Conceitualmente ser cidadão significaria reconhecer-se como um indivíduo de direitos e deveres que devem ser respeitados e reconhecidos porque estariam submetidos a uma convenção previamente consentida. Nesse sentido, ao tentar descobrir “o que faz o Brasil, Brasil”, o antropólogo Roberto DaMatta procura discutir as especificidades da sociedade brasileira, desvendando as contradições e ambigüidades que permeiam as relações sociais no país (tendo como principal referência comparativa os Estados Unidos). Nas palavras do autor:

Temos samba, cachaça, praia e futebol, mas de permeio com a *democracia relativa* e *capitalismo à brasileira*, um sistema onde só os trabalhadores correm os riscos, embora, como se sabe, não

tenham lucro algum. O capital fica como naquela música de Juca Chaves, despreocupado e seguro nos cofres dos nossos revolucionários de ontem que são os libertadores de hoje e serão, com toda a probabilidade, os reacionários de amanhã. E, tudo isso, ainda por cima, em nome de nossa inegável *vocação democrática* (DAMATTA, 1990, p. 14).

O fio condutor das reflexões de DaMatta apontam para o desejo de descortinar a realidade brasileira por detrás de suas auto-imagens consagradas. Em *Carnavais, malandros e heróis*, um de seus livros mais importantes, essa tentativa é empreendida a partir da investigação do cotidiano brasileiro, no estudo dos seus rituais e modelos de ação. As categorias mais centrais do raciocínio do autor, as de indivíduo e pessoa, articulam-se de forma singular em cada sociedade. O indivíduo, no Brasil, não seria uma categoria universal e generalizadora como nos EUA. O indivíduo seria o “joão-ninguém” das massas (tratado, por exemplo, pelo vocativo “indivíduo”, “sujeito” ou “cidadão” quando abordado pelo aparato policial) que não participa de nenhum poderoso sistema de relações pessoais. Em oposição ao *indivíduo* estaria o seu contrário, a *pessoa*, definida como um ser basicamente relacional, uma noção compreensível por referência a um sistema social onde as relações de compadrio, de família, de amizade e de troca de interesses e favores constituem um elemento fundamental, pois “a pessoa merece solidariedade e um tratamento diferencial. O indivíduo, ao contrário, é o sujeito da lei, foco abstrato para quem as regras e a repressão foram feitas” (DAMATTA, 1990, p. 169). Porquanto, estaria presente no Brasil um sistema “dual”, composta pelo indivíduo das relações impessoais e a pessoa das relações de compadrio e de amizade, e não um sistema unitário, diferenciado, por exemplo, de uma categoria mais universal e englobadora como nos Estados Unidos ou

historicamente “renunciante”, como na Índia. Nessa dinâmica, o sistema dual também se anuncia pela separação casa e rua em que “se no universo da casa sou um supercidadão, pois ali só tenho direitos e nenhum dever, no mundo da rua sou um subcidadão” à medida que “as regras universais da cidadania sempre me definem por minhas determinações negativas: pelos meus deveres e obrigações” (DAMATTA, 1991, p. 100).

A questão essencial para DaMatta pode ser sintetizada da seguinte forma: trata-se, no caso brasileiro, de perceber a dominância relativa de ideologias e práticas idiomáticas através das quais certas sociedades representam a si próprias (DAMATTA, 1990). Nesse sentido, a especificidade brasileira seria sua dualidade constitutiva (SOUZA, 2001). No ensaio *Você sabe com quem está falando?*, fundamental em sua obra, DaMatta condensa os aspectos desenvolvidos na interpretação da realidade nacional, buscando compreender sociologicamente o significados e a prática desse ritual autoritário. Para o antropólogo, o uso da expressão “*você sabe com quem está falando?*” permite apresentar e retomar uma série de problemas básicos no estudo de uma sociedade como a brasileira. Revela um traço que o brasileiro costuma não gostar e prefere esconder. Afinal, o que viria à tona nesse caso não seria a celebrada e carnavalizada cordialidade, mas, ao contrário, o verdadeiro e profundo esqueleto hierarquizante de nossa sociedade.

Claro está que o “*você sabe com quem está falando?*” denuncia em níveis quotidianos essa ojeriza à discórdia e à crise, traço que vejo como básico num sistema social extremamente preocupado com “cada qual no seu lugar”, isto é, com a hierarquia e com a

autoridade [...]. Realmente, num mundo que tem que se mover obedecendo às engrenagens de uma hierarquia que deve ser vista como algo natural, os conflitos tendem a ser tomados como irregularidades (DAMATTA, 1990, p. 149).

A partir desse referencial, o autor menciona as dificuldades em caracterizar o Brasil como uma sociedade plenamente capitalista, com seu sistema operando somente no eixo econômico, ou tipicamente hierárquica, como seria o caso da Índia. A hipótese do autor é a de que o Brasil estaria situado a meio caminho: entre a hierarquia e a igualdade; entre a individualização que governa o mundo igualitário dos mercados e dos capitais e o código de moralidades pessoais (repleto de gradações) e marcado não pela padronização de procedimentos. Afinal, costumamos ser punidos “pela tentativa de fazer cumprir a lei ou pela nossa idéia de que vivemos num universo realmente igualitário. Pois a identidade que surge do conflito é que vai permitir hierarquizar” e, dessa maneira, cria-se um círculo vicioso composto por um código pessoal marcado por interesses particulares e um descrédito na instauração de práticas públicas, pois a confiança deve ser dada a “pessoas e em relações (como nos contos de fadas), nunca em regras gerais ou em leis universais” (DAMATTA, 1990, p.167).

A perspectiva de DaMatta é analisada pelo sociólogo Jessé Souza, que reconhece a obra do autor por seu “potencial inovador e pela centralidade da reflexão filosófica, seja na indagação acerca dos pressupostos da teorização científica, seja no questionamento radical do que constitui a singularidade de uma formação social” e prescreve o entendimento de especificidades de regras ou normas que

explicam e constituem a articulação entre esses dois mundos já que seria necessário supor “que uma operária negra e pobre da periferia de São Paulo que, depois de trabalhar o dia inteiro e ter efetivamente fartas experiências de subcidadania na ‘rua’, apanha do marido em ‘casa’ dificilmente terá a sensação de ser uma supercidadã” e dessa forma, “não apenas as mulheres negras e pobres, mas todos os grupos sociais oprimidos enfrentam situações de subcidadania *independentemente* do lugar” onde se encontram (SOUZA, 2001, p.53-54).

Outro ponto importante abordado por Souza refere-se a incorporação do mercado como elemento dinamizador da realidade social brasileira à medida que, com o advento da economia monetária, há “uma redefinição da consciência subjetiva individual de enormes proporções. As noções básicas de tempo e espaço se modificam, e com elas se modificam também toda a economia emocional” com consequências na vida afetiva, e a “necessidade de distanciamento interno e externo que os contatos impessoais da vida nas metrópoles exigem” (SOUZA, 2001, p.53). Assim, os poderes impessoais que criam a categoria “indivíduo” do sistema dual proposto por DaMatta não se restringiriam somente “ao mundo da rua”, em grande medida, eles estão presentes em cada um de nós e nos dizem “como devemos agir, o que devemos desejar e como devemos sentir”, isto é, os poderes impessoais, que criam o “indivíduo”, do mercado e do Estado “não são instituições que exercem seus efeitos” em áreas circunscritas e depois se ausentam nos contatos face a face da vida cotidiana. Eles jamais se ausentam e na verdade penetram até nos mais recônditos esconderijos da consciência de

cada um de nós” (SOUZA, 2001, p.53). Afinal, o âmbito doméstico também é influenciado pelos valores de Estado e mercado que não páram “na porta das nossas casas. Eles entram na nossa casa; mais ainda, eles entram na nossa alma e dizem o que devemos querer e como devemos sentir” (SOUZA, 2001, p.53).

4.9.2 Realidade brasileira e “Idéias fora de lugar”

Tanto Faoro como Buarque de Holanda apontam que a relação estabelecida com o trabalho e nossas demais heranças ibéricas não seriam passivas, imutáveis e restritas à atuação do colonizador europeu, pois o contato com outras necessidades e referenciais poderiam transformar a cultura brasileira. A ação dos bandeirantes, por exemplo, de se embrenharem pelo interior do Brasil surge como um ponto de maturação, um momento novo na nossa história nacional, quando a “a inércia difusa da população colonial adquire forma própria e encontra voz articulada” (BUARQUE, 2002, p.102), estimulando a interpretação do etnólogo berlinense Georg Friederici de que os descobridores e conquistadores do interior do Brasil não foram apenas os portugueses, mas os brasileiros “de puro sangue branco e muito especialmente brasileiros mestiços”, unidos a primitivos indígenas da terra, de forma que “todo o vasto sertão do Brasil foi descoberto e revelado à Europa, não por europeus, mas por americanos” (apud HOLANDA, 2002, p.132).

Sucedida no período colonial uma repulsa a todas as modalidades de racionalização e, por conseguinte, de despersonalização, um dos traços mais constantes dos povos da estirpe ibérica, que influenciam sobremaneira práticas de organização produtiva no Brasil independente. Nesse aspecto, Roberto Schwarz demonstra que a escravidão, base da economia do século XIX, indicava impropriedade das idéias liberais e não se valorizava uma especialização do trabalho porque não se procurava economizar a mão-de-obra, não se tencionava fazer o trabalho num mínimo de tempo, mas num máximo, sendo importante

“espichá-lo, a fim de disciplinar, a fim de encher e disciplinar o dia do escravo. O oposto exato do que era moderno fazer”, ou seja, “fundada na violência e na disciplina militar, a produção escravista dependia mais da autoridade que da eficácia” (SCHWARZ, 2000, p. 14).

No início do século XIX, os velhos padrões coloniais são contrastados com as inovações decorrentes da chegada da família real portuguesa ao Rio de Janeiro da qual se destacam a criação da Imprensa Régia e do Banco do Brasil, a abertura dos Portos às Nações Amigas (Inglaterra) e a inauguração da Real Biblioteca (atual Biblioteca Nacional) e do Jardim Botânico. Nesse cenário, os senhores rurais começam a paulatinamente perder parte de seu status exclusivo e singular para as atividades oriundas da política, da nascente burocracia e das profissões liberais com a ascensão de centros urbanos. O Brasil independente que surge em 7 de setembro de 1822 é profundamente marcado pela contradição entre o discurso próximo ao liberalismo europeu e a sociedade escravista, prevalecendo argumentos produzidos pela burguesia européia contra o arbítrio e a escravidão reproduzidos na realidade nacional por debatedores sustentados pelo latifúndio. As contradições d’*As idéias fora de lugar* sistematizadas por Roberto Schwarz (2000) foram percebidas antecipadamente por Sérgio Buarque de Holanda, para quem os princípios da Revolução Francesa presidiram a independência das nações latino-americanas no século XIX, contudo *Liberdade, Igualdade e Fraternidade* “sofreram a interpretação que pareceu ajustar-se melhor aos nossos velhos padrões patriarcais e coloniais, e as mudanças que inspiraram foram antes de aparato do que de substância” (HOLANDA, 2002, p.179). A política

de estímulo a imigração capitaneada pelo Senador Vergueiro ainda em tempo imperial e intensificada no início da República também colabora para a mudança de compreensão do valor-trabalho, principalmente nas áreas urbanas fabris, com a conseqüente organização dos trabalhadores.

Contradição discursiva semelhante se passava no âmbito do Estado que embora regido pelo clientelismo, proclamava “as formas e teorias do estado burguês moderno” (SCHWARZ, 2000, p. 18), com uma capa argumentativa semelhante à assunção de tratados internacionais, inclusão de cláusulas constitucionais e defesa de valores “para inglês ver”, metáfora refletida na colagem de papéis decorativos europeus, de forma a criar a ilusão de um ambiente novo sobre paredes de terra erguidas por escravos (SCHWARZ, 2000, p. 22). O Brasil vivia e, em certos aspectos, ainda enfrenta essa contradição, um “torcicolo cultural” baseado num modo de adorar, citar, macaquear, saquear, adaptar ou devorar as maneiras e idéias liberais européias sem colocá-las em prática. Pelo contrário, tirando-as de centro e pondo-as e repondo-as num sentido impróprio com falta de transparência social de sua aplicação (SCHWARZ, 2000, p. 29); e, com Constituições feitas para “não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias”, um fenômeno corrente em países da América do Sul” (HOLANDA, 2002, p.182). Tamanha desconexão entre princípio e prática poderia ser medida pela atitude dos brasileiros que se presumiam intelectuais no século XIX, sendo freqüente a facilidade com que “se alimentam de doutrinas dos mais variados matizes e com que sustentam, simultaneamente, as convicções mais díspares” (HOLANDA, 2002, p. 155) e uma

atitude de “não sair de si mesmo” com a fabricação de uma realidade artificiosa e livresca, onde nossa vida verdadeira morria asfixiada” (HOLANDA, 2002, p. 163). A vida intelectual, para grande parte da nascente *intelligentsia*, estava aparelhada para a tarefa nitidamente conservadora e senhorial de preservar, na medida do possível, “o teor essencialmente aristocrático de nossa sociedade tradicional”, promovido por “pessoas de imaginação cultivada e de leituras francesas” que compreendiam o verdadeiro talento como algo espontâneo, de nascença, “como a verdadeira nobreza, pois os trabalhos e o estudo ancorado podem conduzir ao saber, mas assemelham-se, por sua monotonia e reiteração, aos ofícios vis que degradam o homem” (HOLANDA, 2002, p. 164).

Diante do exposto, não seria conveniente crer que a realidade brasileira contemporânea seria idêntica à herdada do iberismo analisado por Faoro e Buarque de Holanda. No entanto, as marcas de patrimonialismo, clientelismo e personalismo continuam sendo tratadas como elementos culturais característicos e servem de inspiração para a análise do ambiente de atuação das instituições de comunicação no Brasil. Nesse ponto, pode ser formulada a seguinte questão: até onde a incipiente implantação de meios de assegurar a responsabilidade social da mídia (MARS) por parte de instituições de comunicação no Brasil estaria relacionada aos fatores apontados por Hallin (clintelismo), Faoro (patrimonialismo) e Buarque (personalismo) ligada a um incipiente controle democrático e a uma forte hierarquização?

No artigo *Estratégia retórica dos “donos” da mídia como escudo ao controle social*, Rebouças (2006) defende que os controladores das instituições de comunicação no Brasil costumam se apresentar como guardiões de um dos princípios fundamentais do cidadão, que é a liberdade de expressão. A origem dessa postura estaria amparada em uma interpretação tendenciosa de três marcos: a) a primeira emenda à Constituição Estadunidense¹¹³; b) o artigo 11º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789)¹¹⁴; c) o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)¹¹⁵. Nos três documentos anunciadores da liberdade de expressão há referências a povo, cidadão e indivíduo, logo em que momento histórico “teria sido dada a procuração em branco para que empresas, grupos ou conglomerados de mídia falassem em nome de todos?”, afinal uma empresa que visa o lucro tenderia a usar fora de lugar “o discurso/escudo da liberdade e da democracia, quando quer maquiar seus interesses particulares” (REBOUÇAS, 2006, p.42).

No período posterior à Constituição de 1988, Rebouças aponta o uso do *escudo* “defesa da liberdade de expressão, da democracia e contra a censura” diante de ações que se proponham a equacionar liberdade de expressão e promoção do interesse público por iniciativa governamental ou não-governamental a partir de

¹¹³ O Congresso não legislará no sentido de estabelecer uma religião, ou proibindo o livre exercício dos cultos, ou cerceando a liberdade de palavra, ou de imprensa, ou o direito do povo de se reunir pacificamente e de dirigir ao Governo petições para a reparação de seus agravos (1787).

¹¹⁴ que estabelecia que “a livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do homem; todo cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo pelo abuso dessa liberdade nos casos determinados pela lei”.

¹¹⁵ Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.

Um discurso vazio e inconsistente, mas que encontra eco junto a certos (de)formadores de opinião e setores bem acomodados da sociedade, que ligam as sirenes quando escutam a palavra “censura”; mesmo que na maioria dos casos não tenha nada a ver com o processo pelo qual o país passou ao longo de seus 75 anos de regimes autoritários do fim do Segundo Império (até 1889), dos primeiros anos da República (de 1889 a 1894), da Era Vargas (de 1930 a 1945) e da Ditadura Militar (de 1964 a 1985) (REBOUÇAS, 2006, p.47).

O autor exemplifica sua análise com exemplos a seguir que proporcionaram postura reativa por parte das entidades patronais das instituições de comunicação (em especial Abert, Aner e ANJ): a) criação do Conselho de Comunicação Social (previsto pela Constituição Federal de 1988 com instauração apenas efetuada em 2002 e suspensão das atividades em 2006); b) restrições à publicidade de cigarro e de bebidas alcoólicas (Lei 9.294 de 15/07/1996 e sua respectiva atualização pela Lei nº 10.167, de 27/12/2000, que determina a publicidade de bebidas com teor alcoólico acima de 13º GL para o período das 21h às 6h e restringiu a publicidade de cigarros na parte interna dos locais de venda e durante a transmissão de competições esportivas internacionais sem sede fixa, nos moldes da Fórmula 1, até 30 de setembro 2005. Tal decisão mobilizou o empresariado que, por meio de pareceres como os do falecido senador Josaphat Marinho, compreendiam-na como ameaça à “liberdade de expressão comercial”¹¹⁶); c) regulamentação da publicidade para crianças (inspirada em experiência de outros

¹¹⁶ Compreendendo as pessoas jurídicas como portadoras de direitos fundamentais como a liberdade de expressão e concluindo que “Constituição Federal consagrou um núcleo duro de garantia do direito de propaganda mesmo às empresas fabricantes e comercializadoras de produtos potencialmente nocivos à saúde” conforme artigo de Alexandre Santos de Aragão, um dos signatários da ADIN movida pela Confederação Nacional da Indústria contra a caput e os §§ 2, 3, 4 e 5 do artigo 3.º da lei 9.294/1996. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-6-maio-2006-alexandre%20arag%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2007.

países como a Suécia que subsidiam o Projeto de Lei 5.921/01, do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) relatado pela deputada Maria do Carmo Lara (PT-MG) que pretende proibir as emissoras de rádio e televisão de divulgar propaganda de produtos dirigidos a crianças no período entre 7 e 21 horas), d) Classificação Indicativa (responsabilidade constitucional do Poder Executivo, exercida pelo Ministério da Justiça, que encontrou resistência empresarial aos princípios estabelecidos pela Portaria 1.220, de 11 de julho de 2007, que obriga a vinculação entre categorias de classificação e faixas horárias de exibição, implicando a observância dos diferentes fusos horários vigentes no país¹¹⁷; e) Regulamentação da publicidade de alimentos por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que disponibilizou para consulta pública, entre novembro de 2006 e 1º de abril de 2007, proposta para regulamentar a publicidade de alimentos com elevado teor de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional. A proposta recebeu apoio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e tem como objetivo central impedir o aumento das chamadas “doenças crônicas não transmissíveis” (DCNTs) como diabetes, obesidade e infarto, principalmente em crianças e adolescentes, público considerado de maior vulnerabilidade às mensagens publicitárias. O projeto foi rechaçado por entidades como o Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), Abert, ANJ e Aner que consideraram que a Anvisa ultrapassa suas competências ao intencionar legislar, prerrogativa da União, sobre a publicidade; f) Criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual

¹¹⁷ O prazo de adaptação que havia sido estabelecido para 9 de janeiro foi prorrogado, a pedido da Abert e de parlamentares, para o dia 7 de abril de 2008.

(proposta de regulação antimonopólio e oligopólio que normatizava o audiovisual, exigindo algumas contrapartidas das emissoras de tevê, apresentada pelo Ministério da Cultura em 2004 e arquivada no mesmo ano pelo Poder Executivo diante da reação das instituições de comunicação; e g) Conselho Federal de Jornalismo (CFJ), apresentado em 2004 pelo Poder Executivo a partir de demanda da FENAJ¹¹⁸ e criticado pela maior parte da mídia, de acordo com

¹¹⁸ Conforme relato da FENAJ, “a discussão da necessidade de criação de um órgão de fiscalização profissional que substituísse as Delegacias Regionais de Trabalho é bastante antiga, com vários projetos encaminhados ao Congresso Nacional, o primeiro em 1965. Na década de 80 esse debate foi retomado com vigor entre os jornalistas. A proposta do CFJ foi aprovada no 29º Congresso Nacional de Jornalistas de Salvador, em setembro de 2000. Em março de 2001, em reunião do Conselho de Representantes da Fenaj, Brasília, foi criada uma comissão de jornalistas responsáveis pela elaboração do anteprojeto, cujo texto foi enviado a todos os Sindicatos de Jornalistas do país para que fosse debatido e emendado. Cumprida essa etapa, o texto foi novamente apresentado aos delegados presentes ao 30º Congresso Nacional dos Jornalistas, em junho de 2002, em Manaus. O debate realizado no plenário do 30º Congresso gerou novas sugestões que foram acrescidas ao anteprojeto. No segundo semestre de 2002, a direção da FENAJ entregou o anteprojeto ao governo federal, que não deu andamento ao mesmo. Em fevereiro de 2003, com o novo governo federal, a direção da FENAJ faz nova entrega do anteprojeto, agora ao ministro do Trabalho, Jacques Wagner, que determina a formação de uma comissão para estudar o assunto. Ainda em 2003, em reunião do Conselho de Representantes dos Sindicatos, decidiu-se propor ao Ministério do Trabalho a redução do texto do anteprojeto, com a intenção de facilitar sua tramitação no Legislativo. O enxugamento significou a retirada de artigos sobre nossa regulamentação profissional, a maioria já contemplados na legislação existente, e a adequação técnica do texto. Em 7 de abril de 2004, Dia do Jornalista, a direção da FENAJ, acompanhada de dirigentes de 17 sindicatos de jornalistas, tiveram audiência com o Presidente Lula, quando solicitaram, conforme divulgado por toda mídia brasileira, agilidade no envio ao Legislativo da proposta de criação do CFJ, que ainda estava em fase final de análise no Ministério do Trabalho. Em 4 de agosto de 2004, dia da abertura do 31º Congresso Nacional de Jornalistas, realizado em João Pessoa-PB, o governo enviou nosso Projeto de Lei à Câmara dos Deputados. Desde o encaminhamento do projeto ao Congresso, a FENAJ e os Sindicatos dos Jornalistas de todo o País promoveram, como estava programado, centenas de debates sobre o CFJ, com a participação de milhares de pessoas. Também foram realizadas audiências públicas e sessões especiais em Assembléias Legislativas, Câmaras Municipais, faculdades e, em todas elas, a criação do CFJ teve ampla aprovação. A FENAJ conquistou, igualmente, apoios de instituições paradigmáticas como a OAB nacional e como o “Conselhão”, que reúne todos os Conselhos profissionais do País. Conquistou, também, o apoio de todos os parlamentares com que fez contato direto. O esforço de ampliar o debate para toda a sociedade resultou em importantes contribuições ao projeto de lei. Com base nestas contribuições, o Conselho de Representantes dos Sindicatos junto à FENAJ, reunido no dia 13 de novembro em Brasília, aprovou uma proposta de alteração no projeto de lei, para que não haja dúvidas sobre o caráter democrático e plural do CFJ. A proposta, sob formato de substitutivo, foi distribuída no Congresso Nacional. Contudo, no dia 15 de dezembro, através de votação simbólica, atendendo acordo de lideranças, sem nenhum debate público, a Câmara dos Deputados cede ao forte lobby patronal e decide rejeitar o projeto de

análise de Geraldo Canali na tese de doutorado *A Ideologia no uso do Conceito de Liberdade de Imprensa: uma análise à luz da Hermenêutica de profundidade*, desenvolvida em 2005 na PUC-RS, para quem o discurso sobre a liberdade de imprensa defensivo à proposta do CFJ, empreendido principalmente pelas revistas *Veja* e *IstoÉ* “eram reflexo da conservação ou reforço do espírito do liberalismo econômico, utilizando-se, para tanto, do que lhe convém extrair do contexto iluminista” (CANALI, 2005, p.211).

As conclusões de Canali são próximas a posição de Murilo Ramos (2006) que questiona o ato do patronato das instituições de comunicação atacar toda e qualquer iniciativa social que trate da intrínseca responsabilidade social da mídia como se ela fosse um atentado à sua liberdade, como as apontadas por Rebouças. Na análise de Ramos, “nosso patronato de comunicação, em especial aquele liderado pelas Organizações Globo, quer ser, e é, o mais irregulado e irregulável do mundo” (RAMOS, 2006) tanto em questões sociais, mais normativamente delicadas, como em questões de mercado, menos delicadas e mais normativamente evidentes — como concentração de propriedade e programação excessivamente verticalizada, pois “esse patronato de comunicação, se não for o mais, está entre os mais farisaicos do mundo. Vestais na aparência de paladinos do interesse público, pragmáticos argentários na essência” (RAMOS, 2006). Os argumentos contrários as propostas elencadas acima, segundo Rebouças, utilizaram um “mesmo pacote em nome da liberdade de expressão”,

que serviria a cada vez “que alguma instância do governo, Ministério Público ou grupo de pressão da sociedade — como, por exemplo, a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”¹¹⁹— ganha mais espaço nos debates sobre o controle social da mídia” (REBOUÇAS; 2006, p.47), a proposta de autorregulação baseada em um suposto Código de Ética é ressuscitada e soma-se ao discurso “contra a censura”. Em 1996, a Abert chegou a anunciar o projeto de um *Instituto Brasileiro para o Aprimoramento do Rádio e da TV*, que poderia se constituir como um interessante MARS cooperativo, com a presença de empresários das instituições de comunicação, mas também de professores, sociólogos e até do público, mas infelizmente, doze anos depois da apresentação da primeira proposta, o Instituto ainda não foi colocado em prática e não tem previsão alguma para tal surgimento.

¹¹⁹ “A campanha Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania nasceu em 2002 fruto de deliberação da VII Conferência Nacional de Direitos Humanos, maior evento anual do setor no país. O espírito da decisão foi criar um instrumento que promovesse o respeito aos princípios éticos e os direitos humanos na televisão brasileira. Participaram da Conferência cerca de 1.500 pessoas, a grande maioria lideranças e militantes em direitos humanos. Muitos lutaram contra a censura no regime militar, e agora estão engajados na campanha para resgatar o significado contemporâneo da liberdade de expressão e de formação de uma opinião pública crítica baseada nos valores humanistas. A campanha é uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em parceria com entidades da sociedade civil, destinada a promover o respeito aos direitos humanos e à dignidade do cidadão nos programas de televisão” Disponível em: <<http://www.eticanatv.org.br/index.php?sec=1&cat=1&pg=1>>. Acesso em: 20 dez. 2007.

5. Análise e resultados

5.1 *Diretiva Televisão Sem Fronteiras* e a influência da União Européia

O presença de Portugal e Espanha na União Européia faz com que os dois países sigam decisões supranacionais desenvolvidas pela política audiovisual do bloco, que no âmbito da comunicação social, se pauta em dois objetivos: a) assegurar (e reforçar) o exercício do direito à liberdade de expressão; b) favorecer a livre circulação das idéias e da informação transfronteiras. Dessa forma, o quadro institucional da política européia se assenta em dois instrumentos de direito internacional¹²⁰: a *Convenção Européia dos Direitos Humanos* (CEDH) e a *Convenção Européia sobre Televisão Transfronteiras*.

Inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a CEDH foi elaborada em 1950 e estabelece um conjunto de direitos e liberdades civis e políticos, anunciando no artigo 10^o que qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão, direito que compreende “a liberdade de opinião e a liberdade de

¹²⁰ Outro documento relevante associado à atuação das instituições de comunicação é a Resolução 1003/1993 do Conselho da Europa (criada em 1949, trata-se da mais antiga organização política do continente europeu que reúne 47 países), que estabelece que a emissão de notícias “*should be based on truthfulness, ensured by the appropriate means of verification and proof, and impartiality in presentation, description and narration. Rumour must not be confused with news. News headlines and summaries must reflect as closely as possible the substance of the facts and data presented*”. A Resolução 1003/1993 igualmente busca estimular a criação de mecanismos e entidades de auto-regulação: “*the media users' associations and the relevant university departments could publish each year the research done a posteriori on the truthfulness of the information broadcast by the media, comparing the news with the actual facts. This would serve as a barometer of credibility which citizens could use as a guide to the ethical standard achieved by each medium or each section of the media, or even each individual journalist. The relevant corrective mechanisms might simultaneously help improve the manner in which the profession of media journalism is pursued*”. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/ERES1003.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

receber ou de transmitir informações ou idéias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem consideração de fronteiras”, sendo que o artigo “não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia”. Eventuais violações a CEDH podem ser apreciadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) depois de esgotados os recursos judiciais no país de origem. As decisões do TEDH têm criado jurisprudência afirmando sucessivas vezes a importância da liberdade de expressão numa sociedade democrática “considerando que a liberdade de expressão constitui uma das condições essenciais do seu progresso e do desenvolvimento de cada um”, valendo não só para informações ou idéias acolhidas favoravelmente ou consideradas como inofensivas ou indiferentes, mas também para “aquelas que ferem, chocam ou inquietam o Estado ou uma parte da população”, exigindo “o pluralismo, a tolerância e o espírito de abertura, fundamentais numa sociedade democrática” (CARVALHO, CARDOSO, FIGUEIREDO, 2005, p.64).

Em 1989, cria-se *Convenção Europeia sobre Televisão Transfronteiras*, primeira norma supra-estatal que aborda a internacionalização das emissões de televisão por meio da definição de um conjunto consensual de regras sobre programação, proibindo a publicidade de tabaco e de medicamentos de prescrição médica, restringindo a propaganda de bebidas alcoólicas e garantindo a proteção de direitos fundamentais por meio da proibição de emissões contendo pornografia, ódio racial, violência gratuita e incitamento ao ódio e determinando a proteção de crianças e adolescentes e os direitos de resposta, de expressão e de informação.

Aos Estados-Membros cabe, a partir de então, assegurar o cumprimento às regras adotadas, que também contam com o suporte de Comitê Permanente no âmbito da União Européia.

A Convenção Européia sobre Televisão Transfronteiras “aplica-se apenas àquelas que sejam passíveis de ser *de facto* recebidas noutra Estado parte da Convenção que não o da transmissão, conforme artigo 3º da CETT” (CARVALHO, CARDOSO, FIGUEIREDO, 2005, p.64). Em relação às transmissões internas, a CETT foi paradigmática para a criação da *Diretiva*¹²¹ *Televisão sem Fronteiras* (DTSF) (Diretiva 89/552/CEE), que se assenta em dois princípios: a livre circulação de programas televisivos europeus no mercado interno e a obrigação de os canais de televisão reservarem mais da metade do sua transmissão para exibição de obras européias. A *Diretiva Televisão sem Fronteiras* visa preservar determinados objetivos importantes para o interesse público, como a diversidade cultural, a proteção dos menores e o direito de resposta.

A DTSF versa sobre a publicidade e patrocínio televisivos, proibindo a propaganda direta e indireta do tabaco e restringindo a publicidade de bebidas alcoólicas que não podem ser dirigidas aos menores de idade, não podem conter mensagens que indiquem êxito, melhora do rendimento e das relações pessoais ou propriedades benéficas ou fomentar o consumo imoderado, oferecendo uma imagem positiva do álcool. Outro fator de suma importância na Diretiva são as

¹²¹ A Diretiva é uma norma que só tem efeito jurídico se o Estado-membro a adota como própria. No caso da *Diretiva Televisão sem Fronteiras*, Portugal instituiu-a inicialmente por meio da Lei da Televisão (58/90) e na Espanha ganhou amparo legal por meio da Lei 25/1994.

regras de identificação da publicidade, sua diferenciação do resto da programação e sua divisão agrupada, permitindo-se a veiculação de anúncios em espaços isolados. A Diretiva estabelecia duas regras essenciais: no cômputo diário, o tempo de publicidade não deveria ser superior a 15% do tempo de emissão (podendo dedicar outros 5% do tempo à publicidade em forma de ofertas ao público realizadas diretamente vender, comprar, alugar bens ou produtos, prestar serviços) e o tempo da transmissão publicitária numa hora não poderia superar o limite de 12 minutos (20%).

A Diretiva também determina que o patrocinador não pode atentar contra a independência ou responsabilidade da emissora, ordenando sua identificação clara, vedando o patrocínio de pessoas que fabriquem ou vendam produtos ou prestem serviços cuja publicidade resulte proibida pelo ordenamento vigente. Em relação às crianças e adolescentes na programação televisiva, a publicidade não deve explorar sua inexperiência, a confiança dos pais ou sua credulidade sobre as características dos produtos anunciados, com a finalidade de preservar seu correto desenvolvimento físico, mental e moral, estabelecendo para isto a necessidade de advertir sobre o conteúdo da programação que possa atentar contra o desenvolvimento do menor.

Em 1997, houve uma revisão na Diretiva *Televisão sem Fronteiras* (97/36/CE), “induzida pela necessidade de adaptação das suas disposições à evolução tecnológica e correspondente multiplicação de serviços audiovisuais fornecidos” e “pela conveniência de reconsiderar certos conceitos como forma de aumentar a

segurança jurídica, a Diretiva clarificou, como forma de consolidar o princípio da fiscalização única sobre os programas difundidos” (CARVALHO, CARDOSO, FIGUEIREDO, 2005, p.68) permitindo a livre circulação de emissões televisivas pelos Estados-Membros. A sede da emissora da tevê passa a ser determinante para a regulação — isto é, a localização da sede efetiva e do centro onde são tomadas as decisões editoriais relativas à programação dos canais de televisão determina o Estado-Membro que tem jurisdição sobre eles. Tal interpretação estimula a cooperação entre autoridades reguladoras, criadas geralmente de forma independente do Poder Executivo, na fiscalização do cumprimento da Diretiva e, concomitantemente, da Convenção Européia dos Direitos Humanos (e demais documentos comunitários conexos à atuação das instituições de comunicação). A revisão de 1997 estabeleceu que nos casos de acontecimentos de grande importância para a sociedade (nomeadamente as manifestações desportivas), cada Estado-Membro poderia elaborar uma lista de acontecimentos que devem ser difundidos em sinal aberto, “mesmo que canais de acesso pago tenham adquirido direitos exclusivos”¹²². Os programas de tele vendas encontram-se sujeitos à maior parte das regras da publicidade televisiva, sendo que as transmissões em canal generalista não podem exceder três horas e “oito janelas” na programação diária. A revisão da Diretiva igualmente enfatiza a proteção de crianças e adolescentes. Os Estados-Membros deveriam velar para que os programas, que pudessem prejudicar o desenvolvimento dos menores, difundidos em sinal aberto sejam precedidos de um sinal sonoro ou identificados pela presença de um símbolo visual.

¹²² Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l24101.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

Em 2000, o Conselho de Ministros dos Estados-Membros da União Europeia recomenda, por meio da Resolução nº 23, que os governos dos países europeus deveriam, se ainda não houvessem feito, criar autoridades reguladoras independentes no setor audiovisual e determinar normas nas próprias legislações nacionais, assim como medidas políticas que concedessem aos organismos reguladores poderes que lhes permitissem desenvolver suas missões de forma efetiva, independente e transparente (BOTELLA, 2006). A partir de 2003, motivada pelos novos desafios tecnológicos, a União Europeia inicia um processo de consulta pública tendo em vista a revisão da DTSP apontando para uma política integrada no tratamento das matérias da sociedade da informação e dos conteúdos audiovisuais, independentemente da tecnologia ou plataforma de distribuição utilizada. Tal processo culminou na aprovação pelo Parlamento Europeu e respectiva publicação em 11 de dezembro de 2007 da *Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual* (Diretiva 2007/65/EC), fruto de um acordo sobre questões como a publicidade televisiva dirigida às crianças, evolução tecnológica, o estímulo à auto e a co-regulação¹²³ e o fortalecimento da atuação das autoridades reguladoras, com papel chave na implementação da Diretiva junto aos Estados-Membros, que são livres para “*choose the appropriate instruments according to their legal traditions and established structures*” mas que devem contar com “*their competent independent regulatory bodies, in order to be able to*

¹²³ Artigo 7.º: “*Member States shall encourage co- and/or self-regulatory regimes at national level in the fields coordinated by this Directive to the extent permitted by their legal systems. These regimes shall be such that they are broadly accepted by the main stakeholders in the Member States concerned and provide for effective enforcement*”. Disponível em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l24101.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2007.

*carry out their work in implementing this Directive impartially and transparently*¹²⁴
(artigo 65, Diretiva 2007/65/EC).

Diante do *switch off* (desativação) do sistema analógico agendado na Europa para 2012, o âmbito principal de aplicação da Diretiva é o ambiente digital, abrangendo os serviços audiovisuais não-lineares. Os Estados-Membros terão até 2009 para transpor a Diretiva à respectiva legislação nacional. O *merchandising* deve ser informado no início, na volta do intervalo e no fim dos programas nos quais está permitido (filmes, séries, programas esportivos e de entretenimento) e está vetado em programas infantis. O tempo dedicado aos anúncios publicitários e de televenda não pode superar 12 minutos (20%) por hora. A transmissão de filmes realizados para a televisão (excluindo séries, novelas e documentários), obras cinematográficas e noticiários pode ser interrompida por publicidade televisiva e/ou televenda uma vez por período de programação de, no mínimo, 30 minutos. Os programas infantis só podem ser interrompidos por anúncios se a duração do programa for superior a 30 minutos. A nova Diretiva exige que os Estados-Membros incentivem a criação de códigos de conduta para a publicidade e assegura uma maior proteção das crianças ao exigir que os Estados-Membros e a Comissão incentivem a criação de códigos de conduta para a publicidade dirigida às crianças relativas a “alimentos e bebidas que contenham nutrientes e

¹²⁴ Disponível em: <<http://www.acmedia.pt/documentacao/directiva.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

substâncias com um efeito nutricional ou fisiológico, tais como, nomeadamente, as gorduras, os ácidos gordos trans, o sal/sódio e os açúcares”.¹²⁵

A Diretiva salienta que deve haver o cuidado de estabelecer um equilíbrio entre as medidas tomadas para proteger o direito fundamental à liberdade de expressão, o desenvolvimento físico, mental e moral dos menores e a dignidade humana. O texto ainda determina a obrigação de os Estados-Membros incentivarem as instituições de comunicação a assegurar que as transmissões sejam acessíveis às pessoas com deficiência visual ou auditiva, de forma que a televisão transmita linguagem gestual, legenda, descrição de áudio e menus de navegação facilmente compreensíveis.

¹²⁵ Artigo 3e. 2. “Member States and the Commission shall encourage media service providers to develop codes of conduct regarding inappropriate audiovisual commercial communication, accompanying or included in children’s programmes, of foods and beverages containing nutrients and substances with a nutritional or physiological effect, in particular those such as fat, trans-fatty acids, salt/sodium and sugars, excessive intakes of which in the overall diet are not recommended”.

5.2 Exemplos de regulação

No continente europeu, a criação de Conselhos de Comunicação, compreendidos como organismos de regulação da mídia, se intensifica a partir dos anos 1980, conexas ao fim de monopólios estatais na radiodifusão¹²⁶, relacionada às deliberações da União Europeia e influenciada por novas situações econômicas, políticas e tecnológicas que justificam sua existência, segundo o professor Vital Moreira¹²⁷, da Universidade de Coimbra, por cinco razões:

a) a existência de falhas de mercado, que caberá à regulação atenuar; b) a garantia constitucional de um serviço público de rádio e de televisão; c) a proteção dos direitos de resposta e de retificação; d) a salvaguarda de outros direitos fundamentais, tais como o bom nome e a reputação; e) a atenção à difusão de discursos que não podem ser tolerados mesmo numa democracia liberal, como o discurso de “incitamento ao ódio”. As entidades criadas geralmente são dotadas

¹²⁶ O Reino Unido foi o primeiro país europeu onde o monopólio televisivo estatal foi quebrado. No ano de 1955, “foram autorizadas a emitir 15 sociedades privadas dispersas pelo conjunto do território e exclusivamente financiadas pelas receitas publicitárias. Seguiu-se a Itália, onde na seqüência de duas sentenças do Tribunal Constitucional (1974 e 1976), se constituíram, primeiro, rádios e televisões locais e depois, a partir de 1980, cadeias privadas nacionais. França (na seqüência da legislação de 1982) e Alemanha, em 1984, Bélgica e Suécia, em 1987, Dinamarca, Holanda e Noruega, em 1988, continuaram essa evolução para o sistema dual que percorreria toda a Europa” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.178).

¹²⁷ Vital Moreira foi um dos participantes do Painel IV “Regulação e Cidadania”, parte da Conferência Internacional da ERC “Por uma cultura de regulação”, realizada nos dias 24 e 25 de outubro de 2007 no Centro Cultural de Belém. A síntese conclusiva do evento está disponível em: <<http://www.erc.pt/documentos/Conferencia%20ERC%20-%20S%EDntese%20Conclusiva.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2008.

de poderes de autoridade¹²⁸ para regular e entendem essa atividade como algo que significa colocar o sistema de mídia em pleno funcionamento, possuindo a:

Capacidade de nele intervir em várias fases e a diferentes níveis, desde o momento preliminar da fixação das regras gerais de funcionamento (regulamentação), passando pela supervisão da actividade desenvolvida (controlo), até a adopção de medidas que permitam manter ou induzir o cumprimento de condições predefinidas (decisões individuais) ou prevenir e penalizar eventuais desvios (sanções) (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.266).

Existem diversificadas modalidades de atuação dos órgãos reguladores. Geralmente, constituem-se primeiramente de organismos que se propõem a zelar para garantir a existência de uma mídia democrática e plural; em segundo lugar, observando as considerações de que o público leitor, telespectador ou radiouvinte tem queixas a fazer, exige reparações ou, simplesmente, aponta falhas na prática da mídia. Na maioria das vezes, os reguladores não se ocupam da imprensa escrita, que dispensa licença prévia, posto que editar um jornal não impede *a priori* a edição de outro, diferentemente da utilização do espectro radioelétrico de titularidade pública, recurso escasso limitado baseado no sistema de concessão. As entidades reguladoras não fazem censura prévia, ao contrário, intervêm somente após a emissão para verificar se os conteúdos transmitidos estão em conformidade com o marco legal e os compromissos contratuais adotados pelas concessionárias, sem substituir o Poder Judiciário, já que os órgãos de regulação se constituem como mecanismos de:

¹²⁸ Como não costuma haver eleição para membros de organismos de regulação, a legitimidade dos membros das entidades reguladoras é originada na “autolegitimação pessoal dos seus membros pela sua reputação e prestígio, pelo seu desempenho independente na condução do cargo, podendo falar-se por isso numa espécie de legitimação técnica” (MOREIRA, 1997, p. 132)

Administración independiente, no sujeta a instrucciones o a dirección por parte del Gobierno de la nación, pero administración al fin y al cabo. Sus actos son, pues, recorribles ante la jurisdicción ordinaria, que tiene la última palabra. Todos los organismos reguladores en el ámbito audiovisual tienen capacidad sancionadora. La experiencia europea (y estadounidense) es unánime: los organismos de regulación son organismos administrativos; y, en tanto que tales deben tener poder sancionador (BOTELLA, 2006, p.2).

Para exemplificar a atuação administrativa dos Conselhos, Botella os relaciona a mecanismos similares como os que caracterizam o Fisco e as autoridades de trânsito que julgam e sancionam infrações, deixando à autoridade judicial resoluções de última instância. Assim, as atividades das autoridades audiovisuais estão relacionadas tanto ao uso do espectro (mediante a concessão de licenças e convocatória de concursos e a defesa do pluralismo na oferta de canais), como aos conteúdos emitidos, valendo-se de princípio caro ao relatório da Comissão Hutchins que prescrevia a responsabilidade social como contrapartida ao locus privilegiado das instituições de comunicação, pois a *“libertad de expresión, como valor constitucional primordial, va acompañada de obligaciones por parte de quienes hacen de la comunicación una actividad profesional o empresarial”*¹²⁹ (BOTELLA, 2006). A existência de entidades independentes de regulação do setor audiovisual tem se generalizado na Europa, nas zonas tradicionalmente vinculadas à *Commonwealth*, e mais modestamente presente nos países da América Latina e Ásia.

¹²⁹ Referenciada nessas obrigações é que o CSA sancionou emissoras televisivas francesas (públicas e privadas) por restringir o acesso de alguns grupos políticos aos seus programas informativos, o que infringe o pluralismo político, e a britânica OFCOM sancionou emissoras locais de rádio com fortes multas por emitirem conteúdos ofensivos a cidadãos muçulmanos. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Preguntas/respuestas/consejos/audiovisuales/elpepisoc/20060106elpepisoc_8/Tes>. Acesso em: 12 nov. 2006.

O estabelecimento de órgãos de regulação na Europa tem como referência a experiência, nos EUA, da *Federal Communications Commission* (FCC), cuja criação foi decorrência do *Communications Act*, de 1934. Incumbida da regulação “nacional e internacional das (radio) comunicações individuais e de difusão”, a FCC tem como característica essencial “a considerável independência orgânica e funcional em relação ao presidente como chefe do Executivo e da Administração Federal”, pois apesar de poder nomear seus membros, o presidente da República não pode “destituí-los como está impossibilitado de influenciar a orientação do órgão, cujos actos apenas são recorríveis aos tribunais” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.267). A FCC é composta por cinco membros eleitos por cinco anos cujo cargo é exercido de maneira exclusiva e sob um severo regime de incompatibilidades, principalmente de ordem econômica, regulando serviços de telecomunicações e do espectro eletromagnético, principalmente em questões técnicas a respeito de quantidade de canais e qualidade de sinal. No que se refere às transmissões, pode proibir programação “obscena” ou “indecente”, quando tenham lugar entre seis e 22 horas, podendo impor determinados níveis de programação educativa para menores ou limitar a publicidade em horários de programação infantil. Sobre a difusão de conteúdo político, a FCC impõe aos operadores a doutrina do *equal time*, que concede tempo igual aos candidatos eleitorais, como réplica ou quando o próprio operador explicitamente assume uma posição sobre uma determinada candidatura à concessão de um direito de réplica aos outros candidatos ou ao candidato visado pelo editorial. Para por em prática seu trabalho de regulação, administração, vigilância e controle, a FCC desenvolve

uma intensa atividade de “investigação e de obtenção de informação, com a finalidade de detectar violações das suas normas ou das condições previstas nas licenças de emissão, interferências ou transmissões não autorizadas ou ilegais” (CARVALHO, CARDOSO, FIGUEIREDO, 2005, p.268). Contudo, no que se refere ao acompanhamento da concentração da propriedade, tem havido uma progressiva desregulação do mercado, principalmente no período posterior a aprovação do *Telecommunications Act*, de 1996, que manda rever a cada dois anos as normas relativas a concentração, com o objetivo de eliminar restrições consideradas injustificadas em decorrência da evolução do mercado.

Na França, conta-se com a atuação do Conselho Superior do Audiovisual (CSA), organismo restritamente relacionado à regulação da radiodifusão, acolhendo e intermediando queixas sobre o conteúdo transmitido. Criado em 1989, o CSA¹³⁰ regula o sistema radiofônico e televisivo na França, nomeando membros dos conselhos de administração da rádio e da televisão públicas (incluindo os presidentes, no intuito de garantir a independência das instituições públicas de comunicação perante o poder político), com o intuito de assegurar que a mídia observe o pluralismo político e a honestidade da informação. O CSA fixa as regras relativas ao direito de réplica política às emissões do Governo, podendo solicitar a difusão das declarações ou comunicações que julgue importantes, além de dirigir recomendações aos operadores privados de rádio, televisão e dos serviços locais

¹³⁰ Disponível em: <www.csa.fr>. Acesso em: 20 out. 2003.

de cabo para que observem a regra dos três terços¹³¹. Monitora aproximadamente 50 mil horas anuais de programação das emissoras de tevê de âmbito nacional e verifica, por amostragem, o conteúdo das tevês locais, por cabo e por satélite e das emissoras públicas e privadas de rádio, recebendo queixas, deliberando entre multas, redução temporal, suspensão, cancelamento da autorização ou obrigação de difusão das decisões do Conselho. O CSA é composto por nove membros, com mandato de seis anos, indicados da seguinte forma: três, pelo presidente da República; três, pelo presidente do Senado; e três, pelo presidente da Assembléia Nacional. Os mandatos não podem ser revogados, nem renovados e estão sujeitos a criterioso regime de incompatibilidades de interesses.

O CSA é responsável pela gestão do espectro radioelétrico, disponibilizando freqüências para as emissões de radiodifusão, outorgando autorizações para o exercício da atividade de rádio e televisão e assegurando respeito aos princípios fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a ordem pública e às obrigações presentes na convenção firmada pelos concessionários, que recaem essencialmente em seis domínios:

Pluralismo e honestidade da informação; quotas de difusão de obras cinematográficas e audiovisuais; contributo para o desenvolvimento da produção audiovisual; proteção da infância e da adolescência; publicidade, patrocínio e televentas; defesa da língua francesa (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.269).

¹³¹ Criada em 1979 (pelo antigo *Office de Radiodiffusion-Télévision Française* (ORTF), que coordenou os serviços públicos audiovisuais na França de 1964 a 1974), a regra de três terços prevê igualdade na duração das intervenções do governo, da maioria e da oposição parlamentar em todas os organismos de radiodifusão, sendo que o não cumprimento da norma sujeita o transgressor à penalidades do CSA.

No Reino Unido, a regulação da radiodifusão privada e de toda as comunicações eletrônicas está a cargo do *Office of Communications* (OFCOM)¹³², composto por um Conselho de Administração com nove membros, incluindo um presidente, nomeado pelo governo, que indica um administrador executivo e outros dois membros que gerem a instituição cuja competência é a defesa dos interesses dos cidadãos e consumidores, assegurando a gestão do espectro radioelétrico, a disponibilização de um leque abrangente de serviços de comunicação eletrônica e de programas de rádio e tevê plurais, assim como a defesa do público perante a transmissão de conteúdos prejudiciais, ofensivos ou que atentem contra a privacidade das pessoas. Busca-se que a intervenção seja assentada num largo conhecimento do mercado e orientada pelos princípios de *accountability*, transparência, objetividade, proporcionalidade e consistência por meio de ação diversificada em diversas comissões: a) comitê de conteúdos (treze membros em tempo parcial, tendo como competência assegurar a qualidade da programação); b) comitê de licenciamento de rádios (dez membros que verificam viabilidade técnica); c) comitê sancionador (cinco membros que avaliam e decidem penas aos infratores, de acordo com as normas do OFCOM); d) comitê de conduta (que intervém em casos de maior complexidade ou de recurso de decisões anteriores geralmente em casos de violência, pornografia, obscenidade e decência); e) comitê de eleições (com sete membros que avaliam querelas em relação aos

132 Diante do cenário de crescente convergência tecnológica entre radiodifusão, tevê por assinatura e telecomunicações, o *Office Communications Act* de 2002 e o *Communications Act* de 2003 criaram o OFCOM que unificou atribuições de cinco entidades: a) *Broadcasting Standards Commission*, b) *Independent Television Commission*, c) *Office of Telecommunications (OfTel)*, d) *Radio Authority*, e e) *the Radiocommunications Agency*.

tempos dedicados aos candidatos em período eleitoral); e f) comitê de auditoria (que fiscaliza as contas e procedimentos do OFCOM é e presidido por pessoa externa ao órgão regulador).

Além dos comitês, o OFCOM conta com “painéis consultivos especializados, que ou refletem os interesses e as opiniões dos grupos representados (consumidores, pessoas idosas e com deficiência)” ou “promovem a ligação entre a actividade geral da estrutura centralizada e as diversas nações e regiões (Inglaterra, Escócia, Gales, Irlanda do Norte e regiões inglesas)” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.273). Os membros de cada um desses painéis são contratados por concurso e a radiodifusão pública exercida pela *British Broadcasting Corporation* (BBC) tem sua missão, objetivos, poderes e modos de funcionamento estabelecidos por Carta Real. As atividades previstas e desempenhadas por autoridades reguladoras fazem deles um possível espaço institucional que pode direta ou indiretamente estimular a retidão da mídia em prática na sociedade, da mesma forma como podem funcionar como um canal legítimo e independente de intermediação entre o público e as instituições de comunicação. As iniciativas colaboram para uma vigilância sobre a atuação da mídia, reivindicando dela boa informação e condições deontológicas de apuração e tratamento da notícia. As experiências poderiam basear a atuação do Conselho de Comunicação Social no Brasil, à medida que se constituem como instituições especializadas em defender o interesse público em face de deturpações, coberturas falaciosas e interpelações por parte de cidadãos que se consideram prejudicados pela atuação das instituições de comunicação.

5.3 Mídia e realidade portuguesa

A invenção da tipografia por Gutenberg, que, em 1456, imprime o primeiro livro com tipos móveis na Europa, revoluciona o processo de difusão de idéias, determinando a criação de medidas de controle por parte das autoridades civis e eclesiásticas. Em Portugal, os primeiros livros impressos foram publicados no século XV. Pouco tempo depois da chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil, em 1537 foi instaurado um regime de censura prévia eclesiástica por parte do Santo Ofício e do bispo da diocese. Havia intervenção da Coroa por meio de censura desempenhada pelo Desembargo do Paço e pela concessão de privilégios de impressão. A censura exercida no século XV impediu a circulação ou fez com que saíssem com falhas numerosas obras, “entre as quais a segunda edição de *Os Lusíadas* de 1584 e uma compilação de obras de Gil Vicente de 1586” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.17).

A imprensa noticiosa portuguesa foi inaugurada logo após a Coroa portuguesa se declarar independente da União Ibérica em 1640 com a publicação da *Gazeta da Restauração* (1640-1642) e, posteriormente, do *Mercúrio Portuguez* (1663-1666) que tinham como pauta principal a guerra com a Espanha. Além da publicação do jornal oficial *Gazeta de Lisboa* (1715-1833), houve a criação de somente cinco periódicos quase todos de teor recreativo e de duração efêmera. Durante o governo de Pombal, institui-se em 1769 a Real Mesa Censória com atuação até 1794, quando a censura volta a ser responsabilidade do Desembargo do Paço, ao Santo Ofício e ao bispo da diocese.

A partir do século XVIII, com a influência crescente do Iluminismo, o princípio da liberdade de imprensa se estabelece normativamente nos países ocidentais: Suécia (1766), Declaração de Direitos da Virgínia (1776) e primeira emenda à Constituição dos EUA (1791), e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789). Essa situação de amparo à liberdade de expressão causou um aumento da fiscalização por parte da Coroa portuguesa às publicações em solo luso, havendo um elevado número de periódicos fundados no período 1808-1809, em que a família real se refugia no Brasil e a população portuguesa resiste à ocupação francesa. Contudo, a partir de 1810, há o retorno de uma ação repressiva que asfixia os jornais e leva ao exílio muitos daqueles que neles escreviam, destacando-se em solo português a circulação¹³³ de *O Investigador Português em Inglaterra*, *O Portuguez*, *O Campeão Portuguez* e o *Correio Braziliense*¹³⁴.

A implantação das Bases da Constituição como resultado da Revolução Liberal de 1820 estabelece que “a livre comunicação por pensamentos é um dos mais preciosos direitos do homem” com a qual todo cidadão poderia sem censura prévia expressar as suas opiniões, respondendo pelo abuso dessa liberdade nos termos da primeira lei de imprensa portuguesa, de 12 de julho de 1821, que

¹³³ Apesar de proibida em alguns momentos, a distribuição dos jornais impressos por exilados “conhecem ampla difusão, desempenhando um papel decisivo na conscientização da opinião pública sobre a necessidade de uma mudança política de sentido liberal” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.18).

¹³⁴ Pioneiro no jornalismo brasileiro e com distribuição em Portugal, o *Correio Braziliense* (ou *Armazém Literário*) foi editado por Hipólito José da Costa (1774-1823) e circulou de 1 de junho de 1808 a dezembro de 1822, contando-se 175 números editados no total.

suprime qualquer censura prévia, mesmo em assuntos religiosos, e inaugura um período de ampla liberdade de imprensa com a publicação de numerosos jornais, sobretudo em Lisboa, Coimbra e no Porto. Os eventuais abusos eram julgados por “*juízes de facto*, com recurso para um Tribunal Especial de Protecção da Liberdade de Imprensa. A Constituição lusa de 1822, aprovada no ano seguinte, veio reafirmar o disposto nas bases e na lei de imprensa” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.19) até 3 de junho de 1823, quando golpe de Estado absolutista derruba o regime constitucional e reinstaura a censura, permitindo a publicação apenas de periódicos de orientação absolutista. Em finais de 1826, inicia-se o curto segundo período constitucional, que garante a liberdade de imprensa sem dependência de censura até maio de 1828, quando Dom Miguel toma o poder como rei absoluto que aniquila a liberdade de imprensa, impondo exílio a jornalistas liberais e tornando a colocar a censura prévia sob responsabilidade da Mesa Desembargadora do Paço. Após dois anos de guerra civil que culmina na derrota miguelista e na ascensão liberal que reinstaura a Constituição de 1826, estabelece-se novo período sem censura prévia amparado pela lei de imprensa de 22 de dezembro de 1834, que determina que os abusos sejam punidos por tribunais com jurados. Em 1836, novo golpe de Estado põe novamente a Constituição de 1822 em vigor até 1842, quando se inicia um período de forte perseguição à imprensa vigente durante a Guerra Civil de 1846-1847 e até o fim do governo Costa Cabral em 1851, período caracterizado “por uma enorme violência em todo país em que foram freqüentes os assaltos às tipografias e a destruição de jornais” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.21).

Com o impacto da instauração da República Francesa em 1848 e a influência dos movimentos revolucionários presentes na Europa, os jornais oposicionistas atacam duramente o governo de Costa Cabral, que apresenta e aprova um projeto restritivo da liberdade de imprensa em 3 de agosto de 1850 que permitia incriminar qualquer opinião contrária ao governo com penas de prisão e multas. O controle da imprensa foi intenso e atingia os vendedores de jornais que não podiam divulgar de noite, “nem uma coisa mais do que o título do impresso e, ao mesmo tempo, dificultava-se a fundação dos periódicos, sujeita a depósitos vultosos, que atingiam os dois contos de réis” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.21). Tal lei foi revogada no ano seguinte como consequência de novo Golpe de Estado criador do período histórico conhecido como *Regeneração*, de 1851 a 1890, durante o qual a imprensa atua sem a repressão da primeira metade do século XIX e, junto aos jornais de cunho ideológico e partidário, surge uma imprensa noticiosa que tinha o lucro como objetivo principal por meio da venda do maior número de jornais e captação de publicidade, um empreendimento semelhante às demais indústrias e iniciada pela experiência do *Diário de Notícias*¹³⁵ em 1865.

¹³⁵ Inspirado nos diários franceses de grande tiragem, o *Diário de Notícias* “apresenta-se como um jornal popular, de baixo preço, essencialmente noticioso e sem filiação partidária, como forma de captar o mais vasto número de leitores. A nova importância conferida ao noticiário revoluciona o trabalho das redações dominadas por preocupações da atualidade, facilitadas pelo telégrafo, pela busca de notícias através de repórteres e das primeiras agências noticiosas. Um nova agressividade na venda, através do emprego de vendedores ambulantes (...), bem como a captação do máximo de anúncios, que permitam manter o preço baixo, constituíram os elementos essenciais desta fórmula que atingiu um retumbante sucesso” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.22). Guardadas todas as devidas proporções, a experiência do *Diário de Notícias* tem pontos de contato ao modelo desenvolvido pela Folha de S. Paulo no período de redemocratização brasileira com o término da ditadura: aumentar o número de leitores, diversificando a cobertura realizada. Análise desse projeto específico pode ser encontrada na

Com o crescimento de adeptos da causa republicana no final do século XIX, a monarquia constitucional vigente, por meio de decreto de 29 de março de 1890, suprime a intervenção do júri nos julgamentos por abuso de liberdade de imprensa, alarga a responsabilidade do escrito não apenas ao seu autor, mas também ao editor e, na sua falta, ao dono da tipografia e determina a suspensão da circulação de jornais e a prisão de jornalistas. Os princípios restritivos do decreto de 1890 são intensificados por lei de 11 de abril e por decreto de 20 de junho de 1907, que criam conferências semanais dos membros do Ministério Público para examinar os periódicos da respectiva comarca e atribuem competência aos governadores civis para apreenderem e suspenderem os jornais que atentassem contra a ordem ou segurança pública.

As medidas restritivas adotadas no final do período monárquico são revogadas com a ascensão da República em 1910, que estabelece liberdade de expressão de pensamento, pelo Decreto de 28 de outubro, sem dependência de caução, censura ou autorização prévia, princípio amparado pela Constituição de 1911. Contudo o governo republicano utilizou-se de medidas repressivas em momentos de convulsão social, com a instauração em Lisboa de estado de sítio que censurou a imprensa por 30 dias em 1912, e, no mesmo ano, criou lei em 9 de julho que pode ser considerada um retrocesso por atribuir às autoridades “poderes para apreender publicações, com base em motivos vagos, como o de “serem

redigidos em linguagem despejada e provocadora contra a segurança do Estado, da ordem e da tranqüilidade pública” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.24).

Durante a primeira guerra mundial (1914-1918), a imprensa portuguesa atua a maior parte do tempo sob censura que dura até 1919, quando se retoma a garantia constitucional da liberdade de imprensa. A década de 1920 é marcada por conturbado período político com a crise republicana que leva a ascensão de Oliveira Salazar que decreta o Estado Novo com nova constituição em 1933 determinando *a liberdade de expressão do pensamento sob qualquer forma*, mas indica a possibilidade de lei especial *impedir preventiva ou repressivamente a perversão da opinião pública na sua função de força social* algo que obviamente oferecia amparo constitucional à censura prévia, instituída pelo Decreto-Lei nº 22.469, de 11 de abril de 1933. A prática censória era realizada com o envio pelo jornal à sede da comissão de censura de material a ser submetido a exame, que o devolvia com um carimbo de: “visado” e outro de “autorizado” ou “autorizado com cortes”, “suspenso”, “retirado” ou “cortado”. Tal situação gerava uma das conseqüências mais nefastas a autocensura “que levava os jornalistas a não abordarem à partida determinados assuntos por saberem de antemão que não seriam publicados” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.27).

Na década de 1930, a expansão do rádio em continente europeu é coincidente com o auge do Estado Novo salazarista que assume a nova tecnologia de comunicação como serviço de propaganda do regime. Por meio do Decreto nº

17.899, de 29 de janeiro de 1930, os serviços de “radiotelegrafia, radiodifusão e radiotelevisão e outros que venham a ser descobertos e que se relacionem com a radioelectricidade” foram considerados monopólio do Estado, permitindo-se, no entanto, a concessão de algumas licenças a estações privadas. Em 18 de outubro de 1955, há a publicação do Decreto Lei nº 40.341 que determina um contrato de concessão exclusivo de 20 anos a Radiotelevisão Portuguesa (RTP), uma empresa de capital misto com a presença do Estado e de acionistas privados (nacionalizada em 1975) que põe a tevê no ar apenas em 1957.

Com a saída de Salazar em 1968, há um curto período de abrandamento do regime sob responsabilidade por Marcelo Caetano, seguido de um endurecimento relacionado à guerra colonial portuguesa que se materializa numa censura rigorosa com o aumento do número de prisões e exílios e da repressão do movimento estudantil e sindical. Em 5 de novembro de 1971, o regime aprova a Lei nº 5 que mantém a censura, abolida com a queda da ditadura com a Revolução dos Cravos em 25 de abril de 1974 e a conseqüente publicação em 26 de fevereiro de 1975 de nova lei de imprensa (Decreto-Lei nº 85/75) que suspende a censura prévia, determina a livre fundação de empresas jornalísticas, editoriais e noticiosas “sem subordinação a autorização, caução ou habilitação prévias” e consagra o direito à informação, ao sigilo profissional e à cláusula de consciência do jornalista. A lei de imprensa prevê a criação do Conselho de Imprensa, composto por 19 membros, “integrado por jornalistas, proprietários e entidades representativas da opinião pública e inspirado no modelo britânico de *Press Council*” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.29) eleitos para

mandatos de dois anos. Após um período de tensão política em 1975 (com a nacionalização das entidades bancárias e, conseqüentemente, dos principais títulos da imprensa diária que estavam sob controle financeiro dos bancos), inicia-se um processo de progressiva normalização jurídico-constitucional somada a uma tendência estatizante das instituições de comunicação social por meio do Decreto-Lei nº 674-C/75 de 2 de dezembro de 1975, quando se nacionalizam o Rádio Clube Português e outras emissoras como Rádio Graça, Rádio Voz de Lisboa, Rádio Peninsular e os Emissores Associados de Lisboa.

A Constituição de 1976 sacramenta a liberdade de expressão e informação sem censura, a competência exclusiva dos tribunais para apreciar as infrações e o direito de fundar jornais sem autorização prévia, assegurando por meio do artigo nº 39 a criação de Conselhos de Informação (unificados em uma única entidade, o Conselho de Comunicação Social em 1982) com a responsabilidade de assegurar o pluralismo e a independência das instituições de comunicação estatais, consolidadas pela irreversibilidade das nacionalizações (artigo nº 83) e pela proibição de propriedade privada na exploração da televisão (artigo nº 38, IV). A Constituição portuguesa acolhe como direitos fundamentais o direito à reputação, à imagem e à intimidade da vida privada que por vezes podem estar em conflitos com a liberdade de expressão. Assim, “uma vez que os direitos fundamentais não estão submetidos a qualquer princípio de hierarquia e que a Constituição os protege em igual medida”, torna-se necessário buscar a solução para a resolução do conflito, que se obtém por aplicação do “princípio de concordância prática”, compreendido na idéia de que esse princípio é o resultado obtido pela

harmonização dos direitos em colisão, sendo que apenas na sua impossibilidade se deverá optar pela preferência”(CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.34) de um princípio sobre o outro.

O papel hegemônico do Estado começa ser questionado com a difusão de idéias pró-privatização que ganham força após a desestatização de jornais impressos. A partir da década de 1980, começa a ser questionado o monopólio televisivo da RTP e o duopólio radiofônico da estatal RDP e da Rádio Renascença (parcialmente propriedade da Igreja Católica). Com uma maior acessibilidade técnica e financeira, são criadas numerosas rádios locais (consideradas privadas por não terem autorização de funcionamento) que alcançam todo o país e trazem a necessidade de um novo marco legal, criado em 30 de julho de 1988 com a criação do Lei da Rádio (Lei nº 87/88), que permitiu o licenciamento de 314 rádios locais.

A revisão constitucional de 1989 admite a exploração privada da televisão, situação reiterada pela Lei da Televisão (Lei nº 58/90), sendo que, em 1991, dois grupos ganham concurso aberto pelo governo: a SIC (Sociedade Independente de Comunicação, controlada por Pinto Balsemão) e a TVI (Televisão Independente,¹³⁶ constituída por instituições ligadas à Igreja Católica). A revisão de 1989 também determina a criação de novo órgão regulador: a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), herdando as atribuições do Conselho de

¹³⁶ Desde julho de 2005 sob controle do espanhol Grupo Prisa, administrador do jornal *El País* e da rede de tevê Antena 3.

Imprensa, criado em 1975, que funcionou por aproximadamente quinze anos. O órgão havia sido fundado e era financiado pelo Estado português. Embora tivesse na presidência um juiz nomeado pelo Conselho Superior de Magistratura, o organismo era composto de maneira a garantir, segundo o professor Mário Mesquita (Universidade Nova de Lisboa), uma predominância dos representantes da imprensa e da sociedade civil (apud BERTRAND, 2002, p.231). Segundo Alberto Arons de Carvalho, durante o período de atuação, o Conselho de Imprensa conseguiu fixar princípios e normas em matéria de “liberdade de expressão, direito de resposta, de organização da empresa jornalística (...), de acesso às fontes, de segredo profissional, de ingerência governamental na informação, de limites de expressão e de plágio” (apud BERTRAND, 2002, p. 231). Posteriormente a sua extinção, discutiu-se, sem sucesso, a criação de um conselho com financiamento privado a partir dos sindicatos e das associações de proprietários de imprensa. Em 30 de junho de 1990, a partir da lei 15/90, o poder político decidiu extinguir o Conselho de Imprensa transferindo parte de suas responsabilidades para a recém-criada Alta Autoridade para a Comunicação Social, que exerce as funções de organismo regulador até o advento da ERC em 2006.

A abolição em 1991 da taxa de televisão e a concorrência com SIC e TVI trazem uma situação deficitária à RTP, que em 1995 perde sua posição de liderança para a SIC e tem sua legitimidade de serviço público colocada em xeque. De 1996 a 2000, há revisão normativa que permite a operação dos primeiros canais televisivos portugueses por cabo e lançam as bases para a Televisão Digital

Terrestre. Nos últimos anos, também “tem-se assistido a uma certa recuperação da RTP, devida em grande parte a uma diminuição dos custos e ao aumento da contrapartida dos fundos públicos”, sendo que essa recuperação “acompanhada por um pequeno aumento do *share* da RTP, favoreceu a afirmação de um consenso inédito sobre a legitimidade do serviço público, que tinha sido contestada nos últimos anos por alguns sectores políticos” (CARVALHO, CARDOSO, FIGUEIREDO, 2005, p.34).

Em 1999, instituiu-se a vigente lei de imprensa (Lei 2/1999) que altera o conceito “crime de abuso de liberdade de imprensa” da norma anterior (Decreto-Lei nº 85/75) para “crimes cometidos através da imprensa”, reiterando desse modo a idéia de que as infrações não se caracterizam como um tipo específico de crime, elevando em 1/3 a agravação de pena, amparada no Código Penal português (Decreto-Lei 400/1982) que estabelece penalidades para os crimes de difamação, injúria, ofensa à memória de pessoa falecida e ofensa a pessoa coletiva, organismo ou serviço, além dos crimes de devassa da vida privada, violação da correspondência ou de telecomunicações. A atual lei de imprensa substituiu o modelo sancionatório baseado no princípio da responsabilidade sucessiva pela responsabilização de quem tiver criado o texto ou imagem de cuja publicação resultou a ofensa. No lugar de responsabilizar o diretor da instituição de comunicação pela publicação de conteúdo de autoria não anunciada, a nova lei optou por solução inédita, de forma que instaurado o processo, “o Ministério Público ordena a notificação do director para, no prazo de cinco dias, declarar no inquérito qual a identidade do autor do escrito ou imagem. Se o notificado nada

disser incorre no crime de desonestidade qualificada” e, se anunciar falsamente a identidade “ou indicar como autor quem se provar que não o foi”, sujeita-se às penalidades do Código Penal (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p. 225). Por outro lado, tanto a Lei de Rádio (Lei 4/2001, de 23 de fevereiro) como a lei da televisão vigente (Lei n.º 27/2007 de 30 de Julho) — e mesmo sua versão anterior (Lei 32/2003 de 22 de agosto) — co-responsabilizam pelo conteúdo transmitido o diretor do serviço de programas televisivo ou o responsável pelo conteúdo das emissões de rádio.

Para evitar que as emissoras sejam apenas repetidoras de conteúdo nacional unificado, a Lei de Rádio determina a transmissão de um mínimo de oito horas de programação própria, assim entendida como aquela que é produzida no “estabelecimento e com recursos técnicos e humanos afectos ao serviço de programas a que corresponde determinada licença ou autorização, e especificamente dirigida a ouvintes da sua área geográfica¹³⁷ de cobertura” (Lei 4/2001, art. 2.º) no período entre 7 e 24 horas. A redação da lei da televisão portuguesa baseou-se nos princípios da *Diretiva Televisão Sem Fronteiras*, privilegiando a transmissão de conteúdo europeu, abrindo caminho para as transmissões digitais e determinando às emissoras que publiquem sua programação com pelo menos 48 horas de antecedência. Em relação à atuação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), a lei da televisão (Lei n.º 27/2007 de 30 de Julho) determina no artigo 6º que a ERC deve promover e incentiva a adoção de “mecanismos de co-regulação, auto-regulação e

¹³⁷ Raio de 100 km (Lei 4/2001, art. 30)

cooperação entre os diversos operadores de televisão” e que o “Estado, a concessionária do serviço público e os restantes operadores de televisão devem colaborar entre si na prossecução dos valores da dignidade da pessoa humana”, e “do Estado de direito, da sociedade democrática e da coesão nacional e da promoção da língua e da cultura portuguesas, tendo em consideração as necessidades especiais de certas categorias de espectadores”.

5.3.1 A atuação da AACS e da ERC

A atuação da AACS foi prevista pela revisão constitucional de 1989, transformando o artigo 39 da Constituição portuguesa ao estabelecer que “o direito à informação, a liberdade de imprensa e a independência dos meios de comunicação social perante o poder político e o poder económico”, bem como a “possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião e o exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política, são assegurados por uma Alta Autoridade para a Comunicação Social”, formada por onze membros: um presidente designado pelo Conselho Superior de Magistratura, cinco membros eleitos pela Assembléia da República, um membro designado pelo governo, quatro elementos representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura. A AACS tinha a competência de emitir parecer prévio sobre a nomeação e exoneração dos diretores das instituições de comunicação social do Estado e a prerrogativa de assegurar o direito à informação, a liberdade de imprensa e a independência da mídia perante o poder político e o poder económico, assim como a expressão e confronto das diversas correntes de opinião e o exercício do direito de antena, de resposta e de réplica política. Como consequência da revisão constitucional de 1989, permitia-se o exercício da televisão por entidades privadas e, diante dessa situação, a AACS tinha prerrogativa de emitir parecer prévio a decisão de licenciamento, algo que na prática, tornava-se inócuo diante do baixo grau vinculativo de suas decisões ao não se garantir sanções no caso de descumprimento da maior parte das decisões da AACS, fazendo da entidade “um órgão de natureza consultiva, tanto mais

quanto o reconhecimento de sua magistratura moral” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p. 278).

Para mudar essa situação, a revisão constitucional de 1997 e a publicação de nova lei específica à atuação da AACCS (Lei 43/98 de 6 de agosto) alteraram sua composição: dos 11 membros, apenas um seria indicado pelo governo, com representantes da opinião pública, da comunicação social, e da cultura a serem designados pelo Conselho Nacional de Consumo, jornalistas e organizações patronais dos órgãos de comunicação social. O artigo 3º da Lei 43/98 estabelece poder sancionador ao acrescentar às atribuições da AACCS: “assegurar a observância dos fins genéricos e específicos das atividades de rádio e televisão, bem como dos que presidiram ao licenciamento dos respectivos operadores, garantindo o respeito pelos interesses do público, nomeadamente dos seus extractos mais sensíveis” e a competência de “incentivar a aplicação, pelos órgãos de comunicação social, de critérios jornalísticos ou de programação que respeitem os direitos individuais e os padrões éticos exigíveis”. O reforço ao poder sancionador igualmente é dado pelo artigo 13º, que faz com que a AACCS passe a “atribuir as licenças e autorizações necessárias para o exercício da actividade de televisão, bem como deliberar sobre as respectivas renovações e cancelamentos”, além de “atribuir licenças para o exercício da actividade de rádio” e “atribuir ou cancelar os respectivos alvarás ou autorizar a sua transmissão”. Desrespeitar decisões da AACCS passa a ser medida passível de multa. O artigo 16º da lei da AACCS estabelece a obrigatoriedade de envio anual de uma relação com os nomes dos proprietários nas empresas jornalísticas, de forma que a fiscalização do

cumprimento das normas relativas à propriedade e a publicação de dados das instituições de comunicação social passa a ser uma importante competência da AACS, com a entidade buscando evitar a concentração horizontal¹³⁸ e a concentração vertical¹³⁹ do mercado. Ainda foram determinadas como competências da AACS fiscalizar a produção e divulgação de sondagens políticas e assegurar que as transmissões de rádio e tevê respeitem os direitos, liberdades e garantias fundamentais, além de garantir o cumprimento das regras aplicáveis em relação à violência e à proteção de menores.

A revisão constitucional de 2004 elimina a AACS e passa a prever no artigo 39º a criação de uma entidade administrativa independente que assegure nas instituições de comunicação:

- a) O direito à informação e a liberdade de imprensa;
- b) A não concentração da titularidade dos meios de comunicação social;
- c) A independência perante o poder político e o poder económico;
- d) O respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais;
- e) O respeito pelas normas reguladoras das actividades de comunicação social;
- f) A possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião;
- g) O exercício dos direitos de antena, de resposta e de réplica política¹⁴⁰.

¹³⁸ entendida como aquela que supõe o controle de diversas emissoras de rádio ou tevê por um mesmo grupo económico.

¹³⁹ Compreendida como aquela em que um grupo controla diversas fases de produção de um produto, tais como redes de emissão, produtoras de programas, agências de publicidade e os serviços de transmissão da emissora de rádio.

¹⁴⁰ Disponível em <http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/index.html>. Acesso em: 12 jun. 2006.

A lei define a composição, as competências, a organização e o funcionamento da entidade referida no número anterior, bem como o estatuto dos respectivos membros, designados pela Assembléia da República e por cooptação destes.

A ERC (Entidade Reguladora para a Comunicação Social) foi criada pela Lei 53/2005, de 8 de novembro, tendo iniciado sua atuação com a tomada de posse do Conselho Regulador a 17 de fevereiro de 2006. Buscando alcançar o seu objetivo de regulação e supervisão de todas instituições de comunicação portuguesas, a ERC se constituiu como órgão de direito público, dotado de autonomia administrativa e financeira e de patrimônio próprio, com natureza de entidade administrativa independente. A entidade é constituída pelo Conselho Regulador¹⁴¹, que define e implementa a ação de regulação; pela Direção Executiva¹⁴², responsável pela gestão administrativa e financeira; pelo Conselho Consultivo¹⁴³, com a função de consulta e de participação na definição das linhas

¹⁴¹ O Conselho Regulador da ERC é constituído por cinco membros, aprovados por dois terços dos deputados da Assembléia da República, o Parlamento unicameral português:

Presidente: Prof. Doutor José Alberto de Azeredo Lopes, Vice-Presidente: Dr. Elísio Cabral de Oliveira e os vogais: Prof. Doutora Maria Estrela Serrano, Dr. Luis Gonçalves da Silva e Dr. Rui Assis Ferreira.

¹⁴² Composta pelo presidente, pelo vice-presidente e por Nuno Maria Herculano de Carvalho Pinheiro Torres.

¹⁴³ O Conselho Consultivo é o órgão de consulta e de participação na definição das linhas gerais de atuação da ERC. Constituído por representantes de entidades públicas e privadas titulares de interesses relevantes no âmbito da comunicação social em Portugal, reúne ordinariamente, por convocação do seu presidente duas vezes por ano e extraordinariamente por iniciativa do mesmo ou a pedido de um terço dos seus membros. O quórum de funcionamento e de deliberação é de metade dos seus membros em efetividade de funções. A composição do Conselho Consultivo é a seguinte: Associação Portuguesa de Anunciantes (APAN), Associação Portuguesa de Consumidores dos Media (ACMedia), Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade e Comunicação (APAP), Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação (APCT), Autoridade da Concorrência, Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), Centro Protocolar de Formação Profissional para Jornalistas (CENJOR), Comissão de Análise e Estudos de Meios (CAEM), Confederação Portuguesa de Meios de Comunicação Social (CPMCS), Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP), Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade (ICAP),

gerais de atuação da ERC; além do Fiscal Único, que procede ao controle da legalidade e eficiência da gestão financeira e patrimonial desta entidade.

A ERC tem como principais atribuições e competências a regulação e supervisão das instituições de comunicação, buscando assegurar o respeito pelos direitos e deveres constitucional e legalmente consagrados, entre outros, a liberdade de imprensa, o direito à informação, a independência face aos poderes político e económico e o confronto das diversas correntes de opinião, fiscalizando o cumprimento das normas aplicáveis à mídia portuguesa e seus conteúdos difundidos, promovendo o regular e eficaz funcionamento do mercado em que se inserem. A ERC se estrutura, dessa maneira, como uma das garantias do respeito e proteção do público, em particular o mais jovem e sensível, dos direitos, liberdades e garantias pessoais e do rigor, isenção e transparência na área da comunicação social, disponibilizando dados relevantes sobre sua atividade no site www.erc.pt.

Para os próximos anos há a previsão de uma convergência cada vez maior dos serviços de mídia e telecomunicações, com a substituição da tradicional oferta televisiva “massificada, temporalmente circunscrita e de livre acesso” por um “espaço cada vez maior de canais de acesso condicionado, pagos de acordo com um leque de opções individualizadas e de diversas possibilidades interactivas”

Instituto da Comunicação Social (ICS), Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM), Instituto do Consumidor (IC) e Sindicato dos Jornalistas (SJ), que não enviou representação à ERC por não concordar com a estrutura dos Conselhos do órgão de regulação. Disponível em: <<http://www.erc.pt/index.php?op=conteudo&lang=pt&id=106&mainLevel=12>>. Acesso em: 12 jan. 2008.

(CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.35). Todas essas mudanças que oferecem a possibilidade de uma autonomia que cria novas formas de participação cívica e democrática também acarretam novos desafios de regulação diante dos riscos trazidos com as mudanças tecnológicas como sua utilização para a difusão de conteúdos nocivos e ilegais ou daqueles que possam acentuar a desigualdade no acesso à informação.

Em Portugal, particularmente, há uma fragilidade estrutural das instituições de comunicação ocasionada em grande parte pelas limitações socioeconômicas, de forma que a existência de um mercado de consumidores de órgãos de comunicação social relativamente reduzido, somada a um mercado publicitário escasso, dificultam a oferta de novos serviços, principalmente os sistemas de *pay-per-view*. A situação é agravada pela fragilidade da indústria audiovisual portuguesa, evidenciada no grande número de produtos importados com conseqüências negativas em relação à “afirmação da língua e da cultura nacionais” num cenário de concentração de empresas de comunicação social, suscitando receios relacionados à ERC “quanto ao pluralismo informativo e ao direito dos jornalistas, fazendo-se sentir a necessidade de reforçar a independência editorial dos órgãos de comunicação face aos proprietários dos media” (CARVALHO; CARDOSO; FIGUEIREDO, 2005, p.36).

5.4 Mídia, Espanha e a experiência do CAC e do CIC

A história da imprensa na Espanha tem seus primeiros registros, no século XV, com os chamados *Romances noticieros* que relatavam os acontecimentos da Guerra de Granada (1482-1492). No século seguinte, a xilografia (gravação em madeira) possibilitou a difusão massiva de curtos relatos sobre os eventos relacionados à descoberta da América. À época, foram criadas as chamadas *relaciones de sucesos*, escritas por pessoas remuneradas por alguma autoridade local para relatarem de forma manuscrita ou por meio impresso algum evento, festa religiosa, inauguração ou visita relevante, que inspiram o surgimento dos *mercúrios* ou *gacetas*, boletins que informavam das novidades ocorridas em feiras comerciais ou de notícias dos portos de maior movimento, exemplificados pela publicação em Sevilha do informativo *Avisos de Italia, Flandes, Roma, Portugal y otras partes* no período 1625 a 1641. A Coroa espanhola, interessada na popularidade e influência que tais gazetas tinham na sociedade, começa a publicar seu próprio informativo denominado *Relación o gaceta de algunos casos particulares, así políticos como militares, sucedidos en la mayor parte del mundo*, com periodicidade bimestral¹⁴⁴.

Ademais as publicações impressas nas colônias americanas, no século XVIII, surgem jornais nas principais cidades espanholas, como canais importantes de disseminação das idéias iluministas no país, mesmo que só alcançassem uma

¹⁴⁴ A partir de 1676, tal periódico oficial passa a ser semanal, e em 1697 é nomeado *Gaceta de Madrid*. No século XIX torna-se diário e em 1936, os franquistas mudam o nome do diário oficial que continua sendo publicado até hoje para "*Boletín Oficial del Estado*" (B.O.E, www.boe.es).

pequena minoria da população¹⁴⁵ (diante do alto número de analfabetos, estimado¹⁴⁶ em 80%), composta por: nobres, clérigos, membros da burocracia real, oficiais do Exército, médicos, advogados, professores e comerciantes. No século XVIII, a imprensa foi um fenômeno essencialmente presente em Madrid, Andaluzia, Murcia, Valencia e Zaragoza. Dois tipos de publicações se diferenciavam na altura: a chamada *imprensa culta* (caracterizada por jornais impressos sob autorização da Coroa e submetidos à censura eclesiástica) e a *imprensa popular* (composta por almanaques e prognósticos) A informação política e militar se concentrava nos jornais oficiais (*Gaceta de Madrid y Mercurio Histórico y Político*) e as publicações da iniciativa privada se dedicavam fundamentalmente aos temas culturais ou econômicos, defendendo, na maioria das vezes, uma ideologia liberal ao gosto de seu público leitor: uma minoria ilustrada e burguesa. O *Diario Noticioso, Curioso, Erudito, Comercial y Político*, por meio de autorização real de 1758, foi a primeira publicação de periodicidade diária na Espanha, com artigos de opinião e informação econômica onde se anunciavam vendas, aluguéis, ofertas e demandas. No mesmo período, surge imprensa econômica especializada, exemplificada pelo jornal *El Semanario Económico* (1765), e a imprensa literária, em que se destacavam *El Diario de los Literatos* e *El Pensador*.

¹⁴⁵ Como a maioria da população era analfabeta, as tiragens foram muito pequenas atingindo no século XIX a marca limite de 15 mil exemplares, contudo têm um impacto social relevante por meio da leitura em voz alta e o costume de ler os jornais em cafés. Com o estabelecimento da educação pública em 1868, o público se amplia e surgem os primeiros exemplares dirigidos às mulheres e a imprensa de cunho operário.

¹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn-23.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2008.

Em 1789, a queda da Bastilha na França causou, na Espanha, um fortalecimento da censura e a suspensão temporal da imprensa, exceto das publicações oficiais, até fevereiro de 1791, quando são proibidos todos os jornais não-oficiais, algo que provocou o protesto dos principais jornais, que exigiam compensação econômica diante dos prejuízos financeiros, restando apenas três: *La Gaceta de Madrid*, *El Mercurio* e o *Diario de Madrid*. Tal proibição se suaviza no ano seguinte, com a autorização da publicação de *El Correo Mercantil de España y sus Indias* e se recrudescer apenas no início da Guerra de Independência da Espanha (1808-1814) com as antigas colônias americanas, período em as publicações de caráter popular (almanaques, “prognósticos” e livretos ilustrados) se intensificam.

No século XIX, a imprensa passa a ter um forte componente político, difundindo idéias liberais e de luta contra a censura, num período conturbado de luta contra o domínio francês e disputa entre absolutistas e liberais que gerou cinco constituições: 1812, 1837, 1845, 1869 e 1876. Em 1810, as Cortes de Cádiz, que também contaram com representantes das colônias americanas e das Filipinas reconhecem a liberdade de imprensa e, por meio do decreto de liberdade de imprensa de 26 de outubro de 1811, os cidadãos poderiam saber o que ocorria nas sessões que culminaram na Constituição de 1812, algo que causou a multiplicação de publicações periódicas de variadas tendências: jornais liberais como o *Semanario Patriótico*, *El Conciso* e *El Robespierre Español*, e anticonstitucionalistas como *El Censor General*, *La Gaceta de Sevilla*, *Diario de Barcelona* e o *Diario de Valencia*. Com a ascensão absolutista de Fernando VII ao poder em 1813, a atividade jornalística não-oficial torna a ser proibida em 25 de

abril de 1815, havendo a partir de então a sucessão alternativa de etapas de repressão e liberdade de imprensa, de acordo respectivamente com os períodos absolutistas ou liberais. Em 1834, após a morte do rei Fernando VII, os liberais expulsos em 1823 voltam à Espanha, trazendo influência inglesa na forma de fazer jornalismo com informações políticas e científicas. Com o triunfo das idéias liberais, a Espanha segue a prática da maior parte dos países ocidentais reconhecendo a liberdade de expressão no artigo 17 da Constituição de 1869¹⁴⁷, mantida no artigo 13¹⁴⁸ da Carta Magna de 1876 e reiterada pela lei de imprensa, em 26 de junho de 1883, situação que possibilita o surgimento de um grande número de publicações. Por outro lado, o avanço tecnológico cria novas possibilidades de distribuição e os aperfeiçoamentos da imprensa possibilitaram edições mais amplas, mais baratas e ilustradas com gravações. Além disso, no final do século XIX, há um aumento do público leitor em razão do ensino público implantado pela revolução de 1868¹⁴⁹, gerando condições para uma *imprensa mais massiva* com a publicação de romances de folhetim.

A partir da segunda metade do século XVIII, seguem existindo jornais de opinião (defensores de uma causa política), mas também se solidifica uma imprensa de

¹⁴⁷ “*Tampoco podrá ser privado ningún español: del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante*” Disponível em: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1869.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2006.

¹⁴⁸ “*Todo español tiene derecho: De emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante, sin sujeción a la censura previa*”. Disponível em: <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1876.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2006.

¹⁴⁹ Diante de uma conjuntura de crise econômica e política, a Revolução de 1868 ou *La Gloriosa* destituiu a Rainha Isabel II e iniciou o período denominado *Sexenio Democrático*, com presença no governo de progressistas, democratas e republicanos que desenvolvem medidas de promoção da educação.

caráter informativo que alcança tiragens mais significantes, com preço reduzido e conteúdo inovador a partir de novas seções: crítica literária, passatempos, anedotas e humor. Tal imprensa também dedica mais espaço à publicidade e inclui os folhetins em seu conteúdo, num período de criação de agências de notícias que mantém estreitas relações com os governos e distribui informações aos jornais criando uma tendência à objetividade e uniformidade nos conteúdos. O crescimento do alcance das instituições de comunicação na época converte-as em instrumentos de grande relevância e poder. Nesse contexto, surge a chamada *yellow press*¹⁵⁰ e, em contraposição a ela surge uma imprensa bem documentada que atinge a elite espanhola por meio de periódicos como *El Imparcial* (1867) e *El Liberal*.

Durante o século XX, houve na Espanha diversos momentos de restrição à atuação das instituições de comunicação e controle informativo, sem o entendimento da transparência informativa como um direito fundamental do cidadão, prevalecendo a decisão do Poder Executivo (MESA, 2006). Em 24 de janeiro de 1904, o governo espanhol decide reservar antecipadamente ao Estado o monopólio da radiodifusão. Os primeiros vinte anos do século XX são marcados por uma etapa de instabilidade política e social, agravada pela divisão do Partido

¹⁵⁰ *Yellow Press* foi um termo perjurativo criado pelo jornal *New York Press*, no editorial *We called them Yellow because they are yellow* (*Yellow* significa tanto a cor amarela como covarde em inglês) publicado durante a “batalha jornalística” (1895-1898) por audiência entre os jornais *New York World* (editado por Joseph Pulitzer) e o *New York Journal* (de William R. Hearst) acusados de oferecer dinheiro para conseguir notícias que eram enfatizadas com manchetes de catástrofes e fotografias com informação detalhadas sobre acidentes, crimes e adultérios. No Brasil, o dicionarizado termo *Imprensa Marrom* é o equivalente a *Yellow Press*.

Conservador que culmina numa situação política em que a monarquia fica sem apoio parlamentar. Em setembro de 1923, Primo de Rivera comanda golpe militar e decreta um regime de censura prévia. Em junho de 1924, o governo espanhol aprova o *“Reglamento para el Establecimiento de Estaciones Radioeléctricas Particulares”*, concedendo as primeiras licenças de transmissão de rádio e, conseqüentemente, dando início às primeiras transmissões regulamentares de rádio. No mesmo ano, cria-se a *Radio España*, emissora estatal, cuja programação inicialmente era restrita a música e algumas conferências de divulgação científica e cultural e a informação metereológica. No período republicano, o rádio converte-se num instrumento chave de informação que se estende por casas e cafés. No mesmo ano, os presidentes de Associações de Imprensa solicitam ao general Franco que suspenda a censura prévia e o ditador responde com uma circular que demonstra sua visão sobre o papel que a imprensa deveria desempenhar, afirmando a necessidade de um Estatuto *“para obligarla a ser buena, ya que la igualdad de derechos para propagar una u otra teoría, es una candidez sólo aceptada en tiempos de decadencia”* (FUENTES; FERNÁNDEZ, 1997, p. 203). A censura, feita de maneira descentralizada e incoerente, restringia conteúdos em alguns jornais que eram publicados em outros, impunha a publicação de notícias benéficas a Primo de Rivera e impedia a difusão de notícias de greves, escândalos e inclusive circunstâncias metereológicas que pudessem “gerar” intranqüilidade social. Curiosamente, a ditadura de Rivera formalmente não revoga a lei de Imprensa de 1883. O amparo legal às medidas era realizado por meio de decretos de conteúdo diverso: uns, por exemplo, beneficiando a atividade jornalística como o que concede indulto a

processados por delitos de imprensa e que recupera o descanso dominical e outros que incidem contra a liberdade de expressão, como o que suprime os ataques à ditadura ou o que dita as instruções para a obtenção do documento de jornalista como meio de controle da profissão (MESA, 2006). Diferentemente de outros governantes europeus como Hitler e Mussolini, Primo de Rivera não organiza um regime fascista com uma estrutura à italiana, pois “*nunca tuvo una visión clara de lo que debía hacer con la prensa ni con otros medios informativos que acababan de aparecer: la radio y el cine*” e sem uma política informativa definida, “*se enfrenta a los intelectuales y pierde ante la opinión pública*” (ÁLVAREZ, 1989, p. 86) e é destituído em janeiro de 1930.

Depois de um breve período de administrações provisórias, em abril de 1931 se forma o governo republicano presidido por Niceto Alcalá Zamora que mantém a vigência da lei de imprensa 1883 e suspende a censura prévia, algo que permite a publicação de livros até então proibidos na Espanha. Criam-se dois decretos relacionados ao jornalismo: um consolida a liberdade de imprensa e o outro concede anistia por delitos relacionados à censura. Contudo, tais medidas não impediram a suspensão de publicações como os monarquistas *ABC* e *El Debate*, além do semanário comunista *Mundo Obrero*, um mês depois de instauração da República. Em outubro de 1931, aprova-se a Lei de Defesa da República, que veta as notícias que pudessem abalar a paz social ou a ordem pública, contradizendo o artigo 34 da Constituição promulgada dois meses antes, que estabelecia que “*toda persona tiene derecho a emitir libremente sus ideas y opiniones, valiéndose de cualquier medio de difusión, sin sujetarse a previa*

censura”, sendo que “*en ningún caso podrá recogerse la edición de libros y periódicos, sino en virtud del mandamiento del juez competente. No podrá decretarse la suspensión de ningún periódico sino por sentencia firme*”, que sofre reforma para poder dar amparo a Lei de Defesa, incluindo no texto constitucional uma disposição transitória que ameniza a anterior “*mientras subsistan las actuales Cortes Constituyentes*”.

Em 1931, os jornais desvinculados dos partidos políticos se consolidam e formam, como órgão de pressão ante as autoridades, a *Federación de Empresas Periodísticas de Provincias de España* (FEPPE), reunindo 96 publicações, em sua maioria diários, sendo que, durante o período republicano (1931-1936), a FEPPE “*publica un boletín mensual en el que su presidente, Francisco de Cossío, insiste en su independencia de los partidos políticos, y aboga por un empresariado solvente para afrontar el reto económico que supone financiar la publicación*” (DESVOIS, 1986, p. 367). A Lei de Defesa, “*cuya aplicación era encomendada al ministro de Gobernación, fue una herramienta utilizada a diario contra numerosos medios informativos*” (SÁNCHEZ, 1992, 326), com suspensão de jornais e revistas, foi substituída em 1933 pela Lei de Ordem Pública, que impõe censura prévia. Em 1935, o governo apresenta projeto de nova Lei de Imprensa, incluindo o aumento das possibilidades repressivas com censura, multa e proibições, proposta retirada da pauta diante da oposição da maior parte do Parlamento.

O período republicano foi um momento que se caracterizou por tentativas de mudar a Espanha a fundo, mas a falta de consenso político trouxe uma

instabilidade social que culminou na Guerra Civil no período 1936-1939, quando os jornais, emissoras de rádio e panfletos são utilizados como meios de propaganda e o controle das emissoras de rádio, recém criadas, se converte num importante objetivo militar¹⁵¹. Em 19 de julho de 1936, um dia depois do início do conflito, declara-se censura prévia na zona controlada pelos republicanos e, nove dias mais tarde, os franquistas fazem o mesmo, constituindo o *Gabinete de Prensa de la Junta de Defensa Nacional*, posteriormente renomeado *Oficina de Prensa y Propaganda*, com o objetivo de coordenar toda a atividade informativa e de propaganda dos apoiadores de Franco. Durante o conflito, em 1937, foram criadas, com a colaboração de alemães e italianos, a *Delegación Nacional de Prensa y Propaganda* e a *Radio Nacional de España*. Em 1938, aprova-se nova Lei de Imprensa que ratifica a censura prévia e que foi redigida com o intuito de que todas as instituições de comunicação fossem uniformes na propaganda do franquismo. A referida lei permanece em vigor, mesmo com o fim da guerra civil em 1939, sendo substituída apenas em 1966. Em seu preâmbulo, a norma define o jornalista como um “*apóstol del pensamiento y de la fe de la Nación*” e, dessa forma, todas instituições de comunicação se convertem em uma “*institución nacional*” com a missão política de propagar as idéias nacional-sindicalistas, posto que o artigo 1º estabelece que “*corresponde al Estado la organización, vigilancia y control de la Institución nacional de la prensa periódica*”. Por meio da censura,

¹⁵¹ Nos dois grupos (republicanos e franquistas) instala-se um modelo de aproveitamento do sistema informativo para defender seu conceito de Estado mediante a propoganda realizado de formas bem distintas. Enquanto os franquistas desenvolvem um sistema centralizado com hierarquia bem estabelecida com o objetivo de ganhar a guerra, os republicanos difundiam concepções diferentes de Estado, procedentes dos distintos partidos e sindicatos que apoiavam o governo de então, produzndo uma “constelación de microsistemas” (GÓMEZ; TRESSERRAS, 1989, p.169).

proíbe-se citar “*a determinadas personas, hablar de algunos sucesos que puedan dar una mala imagen de la autoridad del Estado, y opinar sobre política internacional*”. Além disso, estabelece-se um “*sistema de consignas, por el que los periódicos tienen la obligación de incluir determinadas informaciones oficiales.*” (MESA, 2006, p.2).

Além da transmissão informativa, o regime franquista busca controlar os profissionais de jornalismo criando, em 1941, a *Escuela Oficial de Periodistas*, iniciativa que monopolizou a formação de jornalistas durante 20 anos. Após a Segunda Guerra Mundial, quando a Espanha adota uma postura de neutralidade, o país enfrenta um período de isolamento internacional e se estabelece, em 1945, o *Fuero de los Españoles* com força constitucional, cujo artigo 12 determina que “*todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado*”. Franco reforma seu governo em 1951, criando o Ministério da Informação e Turismo, no qual se integram as atividades relacionadas com os jornais, rádio, teatro, livro e publicações em geral, e anuncia a possível aprovação de norma revogadora da Lei de Imprensa de 1938, algo que somente ocorrerá com a posse do ministro Manuel Fraga Iribarne, que inicia a elaboração da nova lei (14/1966) aprovada em 18 de março de 1966. As primeiras experiências oficiais de transmissão de televisão na Espanha começaram em 1951 nas dependências da *Radio Nacional de España*, em Madri, e o lançamento oficial se dá em 28 de outubro de 1956, sob monopólio estatal. Lei de 14 de novembro de 1952 divide as emissoras de rádio em nacionais, comarcais e locais, havendo no momento a atuação pró-regime da *Red de Emisoras de Movimiento*

(REM), a *Cadena Azul de Radiodifusión* (CAR), a Cadena de Emisoras Sindicales (CER), a *Cadena de Ondas Populares Española* (COPE, ligada à Igreja Católica).

Em 1964, se suprime o “imposto de radioaudição”¹⁵², buscando potencializar a comercialização de aparelhos receptores produzidos e fazendo da radiodifusão uma atividade sem custos prévios ao ouvinte e ao telespectador. Surge uma nova Lei de imprensa (Ley 14/1966 de 18 de março) que flexibiliza a censura e, com isso, proporciona possibilidades para o ressurgimento de revistas de opinião política, como *Atlántida*, *Cuadernos para el Diálogo* e *Revista de Occidente*. No preâmbulo da Lei de Imprensa, há referência à liberdade de expressão, de empresa e de designação do diretor. No entanto, o artigo 2º determina o respeito aos princípios fundamentais do Movimento Nacional, ou seja, há uma aparente liberdade, com o controle do Estado permanecendo se não há “bom uso” dessa liberdade, situação expressada na metáfora de que “*antes te obligaban a escribir lo que no sentías, ahora se conforman con prohibirte que escribas lo que sientes, algo hemos ganado*” (SÁNCHEZ; BARRERA, 1992, p. 411). A Lei de Imprensa de 1966 chega num momento em que se inicia um relativo crescimento econômico baseado no turismo e na emigração espanhola a outros países europeus, como Alemanha e Suíça, de forma que o contato como o estrangeiro faz crescer o desejo por uma abertura do regime (MESA, 2006). A censura prévia é abolida, exceto nos casos de estado de exceção ou estado de guerra e permanece a

¹⁵² Introduzido por meio do Real Decreto de 8 de fevereiro de 1917, entendido como “*un derecho sobre la expedición de licencias para aparatos de radio (cinco pesetas por aparato), que posteriormente fue aumentándose al tiempo que se regulaba este servicio en forma parecida a la establecida para la generalidad de las contribuciones e impuestos estatales*” (FERNANDEZ, 2006, p.680)

obrigatoriedade de publicar gratuitamente os textos considerados “informação de interesse geral”. A lei permite a criação de empresas jornalísticas, embora o Estado possa negar a inscrição da companhia que não lhe interessar, podendo inclusive inspecionar sua composição acionária e contabilidade. Distinguem-se delitos penais, civis e administrativos praticados pelas instituições de comunicação, com os quais era possível impor sanções econômicas e profissionais, como a suspensão da atividade jornalística.

Em 1975, a morte de Franco marca o início da abertura política e do processo de democratização que trazem alterações à gestão das instituições públicas de comunicação. Em 1976, decreta-se a criação do *Consejo General de la Radio y Televisión Española* (RTVE), que incorpora a *Radio Nacional de España*, a *Radio Cadena Española* e a *Televisión Española* (TVE1 e TVE2). Com o fim da ditadura, grande parte da Lei de imprensa foi revogada, primeiro pela Lei de Reforma Política e Liberdade de Expressão (Real Decreto-Ley 24/1977 de 1º de abril), que suprimia parcialmente a apreensão de publicações, mantendo-o tão-somente nos casos de informações contrárias à unidade da Espanha, à Monarquia ou às Forças Armadas, e revogava o artigo 2º, que submetia a liberdade de expressão aos princípios franquistas. Posteriormente, a Lei de imprensa sofreu alterações por parte da aprovação da Lei Orgánica 2/1984 (de 26 de março), reguladora do direito de resposta e retificação¹⁵³.

¹⁵³ Há pedidos de revogação total da lei de imprensa de 1966 feitos por organizações como o Instituto Internacional de Imprensa (IPI) que reiterou sua proposta no 56º Congresso da Entidade em Istambul, 2007. Disponível em: <<http://www.revistaleer.com/183/congreso.html>>. Acesso em: 05 jan. 2008. Caso de grande repercussão a respeito dos limites da liberdade de expressão na

A Constituição de dezembro de 1978 assegura liberdade de expressão, reconhecida como um direito, no artigo 20, de “*expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*”, garantindo-se o direito a “*comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión*”, de forma que o “*ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa*” e estas liberdades têm seu limite no respeito aos direitos “*al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia*”. Em caso de conflito entre o direito à liberdade de expressão e os direitos de personalidade acima citados, devem ser colocada em prática a ponderação de bens, tendo que analisar cada uma das circunstâncias concorrentes de forma tal que cada caso necessitará de exame particularizado, sem que caiba a aplicação automática de regras gerais. De qualquer maneira, existem três decisões da Suprema Corte espanhola que criam jurisprudência para o conflito de direitos fundamentais (SSTC 204, de 15 de outubro de 2001; 20, de 28 de janeiro de 2002; e 101, de 2 de junho de 2003) e guiam reflexão acerca do tema:

Espanha ocorreu em julho de 2007 com a suspensão da circulação da revista satírica *El Jueves*, que existe há 20 anos. No país onde há tolerância à críticas à atuação das Forças Armadas e à defesa da autodeterminação de parte do território, a edição n.º 1573 da revista, que satirizava os príncipes Felipe e Letizia, foi apreendida por ordem do juiz Juan del Olmo por suposto delito de injúria à Coroa Espanhola. Tomando como referência o Código Penal (de 1995. A caricatura dos príncipes mantendo relações sexuais foi considerada “*claramente denigrante y objetivamente infamante*” nos autos. A polêmica sobre a ordem judicial produziu um efeito de marketing viral, ampliado pela difusão da capa da revista via internet. Em 13 de novembro de 2007, após críticas à apreensão por parte de organizações como a Izquierda Unida e os Repórteres em Fronteiras, o juiz condenou os responsáveis pelo desenho a pagar multa de 3000 euros, considerando-os culpados por delito de injúria ao príncipe herdeiro (artigo 491.1 do Código Penal). Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/espana/Audiencia/prohibe/venta/ultimo/numero/Jueves/presunto/de/lito/injurias/Corona/elpepuesp/20070720elpepunac_15/Tes>. Acesso em: 13 dez. 2007.

a) *En ningún caso resultará admisible el insulto o las calificaciones claramente difamatorias; b) El cargo u ocupación de la persona afectada será un factor a analizar, teniendo en cuenta que los cargos públicos o las personas que por su profesión se ven expuestas al público tendrán que soportar un grado mayor de crítica o de afectación a su intimidad que las personas que no cuenten con esa exposición al público; c) Las expresiones o informaciones habrán de contrastarse con los usos sociales, de forma tal que, por ejemplo, expresiones en el pasado consideradas injuriosas pueden haber perdido ese carácter o determinadas informaciones que antes pudieran haberse considerado atentatorias del honor o la intimidad ahora resultan inocuas; d) No se desvelarán innecesariamente aspectos de la vida privada o de la intimidad que no resulten relevantes para la información¹⁵⁴.*

Os afetados pelo exercício da liberdade de informação, tanto pessoas físicas como jurídicas, contam com o direito de retificação, garantido pela Ley Orgánica 2, de 26 de maio de 1984, quando considerem as informações difundidas inexatas e cuja divulgação possa lhes causar prejuízos¹⁵⁵. Em 1980, aprova-se o *Estatuto de Radio y Televisión* (Ley 4/80), que define a radiodifusão no artigo 1.3 como sendo “*la producción y difusión de sonidos mediante emisiones radioeléctricas a través de ondas o mediante cables, destinados mediata o inmediatamente al público en general o a un sector del mismo*” com fins “*políticos, religiosos, culturales, educativos, artísticos, informativos, comerciales, de mero recreo, o publicitarios*”, estabelecendo a televisão como um “servicio público esencial, cuya titularidad corresponde al Estado”. Posteriormente, o *Estatuto de Radio y Television* teve

¹⁵⁴

Disponível

em:

<<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=20&tipo=2>>.

Acesso em: 04 jan. 2008.

¹⁵⁵ “*La rectificación debe ceñirse a hechos y el director deberá publicarla con relevancia semejante a la que tuvo la información en el plazo de tres días siguientes a la recepción, salvo que la publicación o difusión tenga otra periodicidad, en cuyo caso se hará en el número siguiente. De no respetarse los plazos o no difundirse la rectificación el perjudicado podrá ejercitar al correspondiente acción ante el Juez*” Disponível em:

<<http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=20&tipo=2>>.

Acesso em: 4 jan. 2008.

partes alteradas pelas leis: 46/1983 (de 26 de dezembro, reguladora das tevês das comunidades autônomas, que permitiu a criação dos terceiros canais¹⁵⁶ de Televisão e abriu possibilidades a regulação em “âmbito regional” pelas comunidades autônomas¹⁵⁷), 2/1984 (de 26 de março, reguladora do direito de retificação), 31/1987 (de 18 de dezembro, de Ordenação das Telecomunicações), 10/1988 (de 3 de maio, destinada à Televisão Privada), 11/1998 (de 24 de abril, Geral de Telecomunicações¹⁵⁸). O *Estatuto da Rádio y Televisión* foi revogado formalmente pela lei 17/2006 (de 5 de junho) da rádio e televisão de titularidade estatal, 26 anos depois de sua criação, e que mantém as bases constitucionais¹⁵⁹ a respeito da reserva legal de sua organização, controle parlamentar, direito de acesso por parte de grupos sociais e políticos significativos e respeito ao pluralismo.

A regulação do rádio e, em maior medida, da televisão esteve ao longo do tempo condicionada a sua conceituação de serviço público. No entanto, seu regime se modifica com as transformações nas condições técnicas de transmissão e de acordo com a evolução da doutrina constitucional. Em 7 de dezembro de 1982, por exemplo, sentença da Suprema Corte entende que a Constituição Espanhola

¹⁵⁶ Terceiro em referência aos dois canais estatais TVE1 e TVE2, únicas opções televisivas até então.

¹⁵⁷ A Constituição Espanhola de 1978 reconhece o conceito de Comunidad Autónoma como uma entidade territorial que dotada de autonomia legislativa e competências executivas, bem como da faculdade de administrar-se mediante representantes próprios. São dezessete Comunidades Autônomas, dentre elas Andaluzia e Catalunha.

¹⁵⁸ Com a qual exclui-se a consideração de serviço público a programação da tevê por satélite e por cabo.

¹⁵⁹ Constituição Espanhola, artigo 20,3: “*La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España*”.

não admite o monopólio sobre nenhum “meio de comunicação”, criando jurisprudência para as transformações a seguir. No mesmo ano, surgem as primeiras transmissões de âmbito regional por parte da TV3 (Catalunha) e da *Euskal Telebista* (País Basco), oficializadas pela *Ley Reguladora del Tercer Canal* de 1983. Três anos depois, o Conselho de Ministros aprova a existência de tevês privadas, que são reguladas após a entrada da Espanha na Comunidade Européia (1986) pela *Ley de la Televisión Privada* (Lei 10/1988, de 3 de maio) base normativa para concurso realizado em 25 de janeiro de 1989, quando se concedem três licenças para operadoras com cobertura nacional: Antena 3, Telecinco e Sogecable (Canal Plus) que começam suas transmissões em 1990. Em relação às rádios, o regime que se segue também é o de concessão administrativa de dez anos, tendo como referência normativa a Ley 31/1987, de 18 de dezembro, a lei geral de telecomunicações e o Real Decreto 1287/1999, pelo qual se aprovou o plano técnico nacional de radiodifusão sonora digital.

Em 1994, o Partido Popular entra com ação no Tribunal Constitucional para que a televisão deixe de ser compreendida como parte de um serviço público essencial de titularidade estatal, porém a (Sentença 31/1994) Suprema Corte decide que a declaração da televisão como um serviço público não é um conceito contraditório e sem necessidade de “*mayores razonamientos, a la Constitución; ningún precepto constitucional la impide expresa o tácitamente. Es pues, una opción entre otras constitucionalmente posibles, que puede tomar el legislador*”, posto que assumir a atividade televisiva como serviço público para abrir sua gestão a particulares “*en la medida en que resultan afectados derechos fundamentales, no*

puede tener otra justificación que la de servir a los intereses generales". Ou seja, manteve-se o entendimento que a tevê é um serviço público essencial, cuja titularidade corresponde ao Estado (conforme a Lei 10/1988), de forma que as emissoras privadas de tevê respondem a um modelo de gestão indireta consumado mediante concessão administrativa e concurso público, com concessões temporais e intransferíveis com vigência de 10 anos¹⁶⁰ válidas para todo o território espanhol¹⁶¹.

A Lei 10/1988 determina que 40% dos conteúdos transmitidos devem ser nacionais, a emissão da publicidade se limita a 10 minutos por hora e cada acionista só pode possuir 25% do capital da sociedade anônima. Tais determinações foram alteradas seis anos depois pela Lei 25/1994 (de 12 de julho), que incorpora a *Diretiva Televisão sem Fronteiras* (Diretiva 89/552/CEE) formalmente à legislação espanhola¹⁶². A lei ampara o fundamento de toda DTSF no que se refere às emissoras de âmbito nacional¹⁶³. A incorporação da diretiva à norma jurídica espanhola considera que a televisão se constitui num serviço cuja livre circulação significa uma manifestação do Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, celebrado em Roma, em 4 de

¹⁶⁰ Acordo do Conselho de Ministros em 11 de junho de 1999 renovou as concessões por mais dez anos.

¹⁶¹ Tal definição de serviço público não é estendido aos serviços de tevê por assinatura (PERALES, 2008).

¹⁶² A Lei 25/1994 foi alterada pelas leis: 22/1999 e 39/2002 (de 28 de outubro) que incorporam as atualizações feitas pela União Europeia legislação espanhola no que se refere, respectivamente à DTSF e a publicidade e proteção dos interesses dos consumidores e usuários.

¹⁶³ Deixando campo aberto para a regulação regional por parte das Comunidades Autônomas que poderão "*introducir normas de contenido equivalente al de las previstas en ese capítulo, con objeto de promover la producción audiovisual en su lengua propia, en los servicios de televisión local bajo su competencia*" (art. 1.5).

novembro de 1950 (reservando 50% do tempo de emissão anual à difusão de obras europeias, reservando-se metade desse tempo a obras europeias em expressão originária espanhola). Também são reservados 10% do tempo¹⁶⁴ à produção independente feita nos últimos cinco anos. Veda-se a difusão de obras cinematográficas antes do prazo de dois anos contados desde a exibição em salas comerciais, exceto nos casos de filmes realizados para a televisão com suportes distintos aos de sua exibição no cinema, caso em que o prazo torna-se de um ano. Dessa forma, percebe-se que a transição à democracia e a assunção de normas europeias servem de referência para a normatização e para a regulação em escala nacional.

A abertura do mercado transforma a paisagem audiovisual trazendo dificuldades extras para o funcionamento e rentabilidade da RTVE, que acumula um crescimento de sua dívida (7,5 bilhões de euros¹⁶⁵ no final de 2005) e concorrência na arrecadação publicitária. Em 1995, cria-se a *Ley de Televisión Local* por ondas terrestres (Lei 41/1995, de 22 de dezembro), cujo objetivo foi regularizar as pequenas emissoras de televisão públicas ou privadas que atuam localmente. Em julho de 2005, o Poder Executivo aprova o projeto de Televisão Digital Terrestre com a emissão de 20 emissoras de cobertura nacional, administradas por emissoras “analógicas” existentes (TVE, Antena 3, Telecinco, Sogecable, Net TV e Veo TV) e pela La Sexta, um novo canal que recebe

¹⁶⁴ Exclui-se do computado como tempo de emissão os programas de informação, as transmissões esportivas, os concursos ou jogos, a publicidade, os serviços de teletexto e as ofertas diretas ao público para venda, compra e aluguel de produtos ou prestação de serviços.

¹⁶⁵ Disponível em: <http://www.libertaddigital.com:83/php3/noticia.php3?fecha_edi_on=2006-02-27&num_edi_on=1453&cpn=1276272097&seccion=ECO_D>. Acesso em: 12 jan. 2007.

autorização digital e analógica. O novo projeto definiu que a emissão dos canais locais seria competência de cada Comunidade Autônoma abrir e coordenar seus editais. Em 2006, com o objetivo de reformar a RTVE, o governo aprova a Lei 17/2006, de 5 de junho, que nasce com a intenção de sanear as contas das emissoras de rádio e tevê públicas e converte a RTVE numa corporação estatal, submetida às leis das sociedades anônimas, cujo máximo responsável é eleito pelo Parlamento e não pelo governo, como havia acontecido até então, numa tentativa de despojar da RTVE a imagem atrelada aos interesses do partido governista, acolhendo as considerações do Comitê de Sábios¹⁶⁶, que havia publicado, em fevereiro de 2005, o *Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado*, principalmente no que se refere: a) à manutenção da titularidade pública de rádio e tevês estatais; b) ao reforço e a garantia da independência mediante um estatuto assegurado pela criação de órgãos colegiados; c) à confirmação do caráter de serviço público que concilie a rentabilidade social com a atenção às minorias e; d) ao estabelecimento de um sistema de gestão econômica sustentável, baseada no financiamento misto segundo os critérios gerais da União Européia.

O *Informe para la Reforma de los Medios de Comunicación de Titularidad del Estado* foi o fruto de nove meses de trabalho, resultado de aproximadamente vinte

¹⁶⁶ Criado pelo Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, o Comitê de Sábios foi presidido pelo professor de Filosofia Emilio Lleidó e contou com participação da vice-presidente do CAC Victoria Camps, do professor da Universidad Complutense Enrique Bustamante, do escritor e filósofo Fernando Savater e do presidente da Federación de Asociaciones de Periodistas de España Fernando González Urbaneja. O relatório final do trabalho do Comitê de Sábios pode ser acessado em: <http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE-21B8-4CB8-BBD1-D1450E6FD7AD/73066/Informereformamedios titularidaddelestado.pdf>

reuniões que produziram um texto de 300 páginas apresentando sugestões para a gestão da RTVE. Os membros consensuaram a necessidade: a) da definição de um mandato de serviço público imprescindível para justificar as subvenções orçamentárias, assim como um procedimento para verificar o cumprimento do mandato conforme as diretivas da União Europeia; b) da recomendação da criação de uma autoridade reguladora independente para o audiovisual na Espanha e; c) da criação de um órgão colegiado responsável para a RTVE, com dedicação exclusiva e mandato longo e irrevogável, e com razoável independência, evitando o característico clientelismo político¹⁶⁷ da radiodifusão pública espanhola. Ao Parlamento deveria corresponder a eleição dos administradores eqüidistantes após audiência pública para exposição de seus méritos e pretensões *“gestionar con eficiencia los medios públicos”*. Porém no que se refere ao modelo de financiamento da RTVE, Fernando Urbaneja apresentou voto em separado discrepando das idéias acordadas entre os outros quatro membros do Comitê de Sábios por considerar que deveria haver *“más ambición en las propuestas financieras y de gestión y más rigor en el diagnóstico”* (CONSEJO, 2005, p. 214) diante da ocasião propícia para mudar os rumos das instituições públicas de comunicação. Em suma, não houve consenso nas formulações: de um modelo de financiamento misto; na proposta de que o Poder Executivo deveria assumir a dívida da RTVE (calculada em mais de 6 bilhões de euros); no aumento de subvenção pública; e na redução da publicidade. A vice-presidenta do governo espanhol, María Teresa Fernández de

¹⁶⁷ No que se refere ao clientelismo e a centralidade da tevê na formação cultural, Enrique Bustamante (2006) aponta mais semelhanças entre a situação da Espanha com os países latino-americanos do que com os países europeus.

la Vega, recebeu o *Informe* e classificou¹⁶⁸ seu conteúdo em três direções: 1) criar meios públicos independentes e profissionais; 2) construir um serviço de qualidade com uma programação “impecável” que respeite as minorias e expresse a diversidade do país; e 3) conseguir meios economicamente sustentáveis com equilíbrio entre o financiamento público e a publicidade.

¹⁶⁸ Disponível em: <www.elmundo.es/2005/02/21/comunicacion/1108998638.html>. Acesso em 13 dez. 2007.

5.4.1 A atuação do CAC e do CIC

A estruturação da Espanha em municípios, províncias e Comunidades Autônomas está amparada pela Constituição de 1978, que reconhece e garante o direito, no artigo 2º, à autonomia das nacionalidades e regiões que compõem o Estado. A incorporação das comunidades autônomas à organização política foi resultado do processo de transição democrática da época pós-franquista para sanar uma questão histórica: as reivindicações das nacionalidades, principalmente por parte das chamadas Comunidades Históricas (Catalunha, Galícia e País Basco) e as relações do poder central com estas. A divisão político-administrativa espanhola é composta por dezessete comunidades autónomas (a que se somam as cidades autônomas de Ceuta e Melilha), cujas competências constitucionais estão contidas no Título VIII da Constituição, artigos 137 a 158, que definem a Organização Territorial da Espanha. Dentre as competências autonômicas estão propor um Estatuto próprio de funcionamento, organizar suas instituições de autogoverno e fomentar *“cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”* (artigo 148). No que se refere às atribuições dos executivos autonômicos em relação à comunicação, a lei do Terceiro Canal (46/1983) teve um papel importante ao estabelecer, no artigo 6º, que a concessão do terceiro canal faculta a *“la Comunidad Autónoma para la libre fijación del horario de utilización de la red, (...) y de las normas con rango de Ley que, dentro de sus competencias, puedan establecer las Comunidades Autónomas”*, além da gestão não poder ser transferida de nenhuma maneira, total ou parcial, a terceiros, *“correspondiendo directa e íntegramente el desarrollo de la organización,*

ejecución y emisión del tercer canal a la sociedad anónima constituida al efecto en cada Comunidad Autónoma". Outrossim, o desenvolvimento de políticas de comunicação não se restringe às deliberações de Madri, têm amparo constitucional e legal para que sejam realizadas no âmbito autonômico.

De 1992 a 1995, o Senado espanhol instituiu a Comissão Especial sobre os Conteúdos Televisivos, presidida pela senadora Victoria Camps, que propôs no seu relatório final a necessidade um organismo regulador: Consejo Estatal de Medios Audiovisuales¹⁶⁹. Como o órgão não foi instituído, muitas das competências que em outros países europeus estão nas mãos de um organismo independente são de responsabilidade do *Ministerio de Industria, Turismo y Comercio*. Por outro lado, diante das competências legais autonômicas, algumas comunidades autônomas tomaram a iniciativa de desenvolver entidades regionais de regulação audiovisual, compreendidas como a instância de fiscalização do cumprimento dos dispositivos presentes nas licenças de radiodifusão com a possibilidade de promover os interesses da cidadania por meio de poder sancionador, garantindo a liberdade de expressão, o direito à informação veraz e à pluralidade informativa, o respeito à dignidade humana e o princípio constitucional da igualdade (RAMIREZ ALVARADO, 2008)

A primeira experiência regional criada foi o *Consejo del Audiovisual de Cataluña* (CAC), criado inicialmente em 1997, mas com atuação estabelecida formalmente

¹⁶⁹ A proposta foi denominada diferentemente de acordo com o grupo político: *Consejo Audiovisual*, batizada pelo Partido Popular, e *Consejo de la Comunicación Audiovisual*, proposta da Izquierda Unida.

por meio da Lei Catalã 2/2000 (de 4 de maio) que o estabelece como uma das instituições da *Generalitat de Catalunya* (governo da comunidade autôma), segundo o artigo 82 do Estatuto de Autonomia da Catalunha de 2006, como uma entidade independente, com personalidade jurídica própria, com competências reguladoras e sancionadoras sobre os conteúdos audiovisuais com o objetivo fundamental de zelar pelo respeito aos direitos e liberdades, além de garantir o cumprimento das normativas reguladoras da programação, velando pelo pluralismo político, social, religioso, cultural e pensamento, o pluralismo interno e externo da mídia, a honestidade informativa, o cumprimento da missão de serviço público das instituições dependentes das administrações e a diversidade acionária das emissoras privadas.

Composto por dez membros, nove eleitos pelo Parlamento da Catalunha, por maioria de dois terços dos parlamentares, e o presidente nomeado pelo governo catalão depois de consultar a opinião da maioria dos nove membros, o CAC busca proteger a infância e adolescência, vigiando os conteúdos que atentem contra a dignidade humana e o princípio da igualdade, bem como fiscalizando o cumprimento da legislação sobre publicidade (incluído o patrocínio e programas de televenda), e a observância das normativas europeias (em especial, os princípios da DTSF) e de tratados internacionais em relação ao audiovisual. O CAC se relaciona com o público por meio da *Oficina de Defensa de la Audiencia* (pelo site e por telefone: 901 100 321), desenvolve publicações impressas e eletrônicas (*Quaderns, Notícies i Documents*), outorga prêmios de investigação sobre comunicação de massa e realiza campanha de educação para e pela mídia

nas escolas catalãs (Programa *Como Veure la TV*). No plano internacional, o CAC integra a Plataforma Européia de Autoridades Reguladoras (EPRA) e a Rede Mediterrânea de Autoridades Reguladoras (que conta com os órgãos de França, Itália, Grécia e Marrocos)

A criação do *Consell de la Informació de Catalunya* (CIC)¹⁷⁰ como um organismo independente de auto-regulação, em 1996, com início das atividades em janeiro de 1997, foi resultado da atuação do *Col·legi de Periodistes* (Associação de Imprensa local¹⁷¹) a partir do trabalho do seu à época presidente Lorenzo Gomis¹⁷² que buscou apoio para o CIC de instituições como o Sindicato de Advogados de Barcelona e a *FUS*, entidade que agrupa diferentes fundações catalãs. Cinco anos antes, no Congresso de Jornalistas da Catalunha, o *Col·legi*

¹⁷⁰ www.periodistes.org/cic

¹⁷¹ Com 3.500 associados, o *Col·legi de Periodistes de Catalunya* (CPC) é uma entidade de personalidade jurídica regulada por estatutos próprios, que agrupa pessoas que exerçam a profissão na Catalunha. O CPC foi criado por lei do Parlamento catalão em 8 de novembro de 1985, sendo integrante da Federação Internacional de Jornalistas (FIP). Em 1993, de forma estimulada pelo CPC, foi criado o *Sindicat de Periodistes de Catalunya* (SPC), uma organização que pretende defender laboralmente os jornalistas representando-os sindicalmente ante as empresas. Segundo análise de Albert Musons, o CPC se ocupa de questões profissionais e o SPC, que não tem comissão deontológica, de discussões laborais, temas que, por vezes, são convergentes e envolvem ações conjuntas como a que ocorreu em 2006 para tratar do estágio dos universitários: havia “momentos em que os estudantes faziam práticas que teriam muito poucos direitos, então conseguiu fazer-se, depois de muito trabalho, que o Colégio, o Sindicato e as universidades chegassem a um documento com um mínimo de critérios”. Para estagiar, há princípios que têm que ser observados e respeitados: “têm que ter um tutor, jornalista, que o ensine, que lhe tire dúvidas, porque ele vai ali para aprender e, ao mesmo tempo, os Sindicatos devem garantir que estes futuros jornalistas em estágio não são destinados a substituir postos de trabalho. Este é outro exemplo de colaboração”. Tanto o CPC como o SPC são de afiliação voluntária e sobrevivem da contribuição dos profissionais e, no caso do Col·legi, há uma renda extra advinda de subvenção pública e “um recurso econômico extraordinário que é a exploração de uma série de bancas de jornais, tem a concessão, não a propriedade porque são de propriedade municipal mas têm a concessão de umas quantas bancas de jornais e isto tem uma motivação histórica”.

¹⁷² Poeta e jornalista. Falecido em 2005.

de Periodistes propôs a adoção de um Código Deontógico, aceito pela maioria de profissionais e empresários.

A atuação do Conselho, que tem o suporte e financiamento das empresas e do *Col·legi de Periodistes* abrange as atividades de qualquer instituição de comunicação presente na Catalunha, incluindo rádios e tevês. O CIC fiscaliza o cumprimento do código de ética jornalística (*Declaració de principis de la professió periodística a Catalunya*¹⁷³), vigente tanto para os profissionais como aos empresários. Em sua composição, há oito membros escolhidos como representantes da sociedade civil (personalidades notórias como juristas e professores universitários), há cinco jornalistas e dois representantes dos empresários. Essa formação pretende evitar que haja um corporativismo em suas decisões que têm um efeito pedagógico importante para a discussão sobre limites da atuação jornalísticas em questões como invasão de privacidade e uso do sigilo da fonte, por exemplo.

No primeiro ano de ação, o CIC recebeu consultas e queixas sobre a conduta da mídia catalã provenientes de particulares, jornalistas e instituições como a Direção de Atenção à Infância do Governo da Catalunha, a Cáritas e o Instituto Catalão da Mulher. Elaborou acordos em relação à conduta deontológica das instituições de comunicação em questões como mistura de publicidade e informação, publicação de fotos que violavam a intimidade e respeito à honra alheia, redação de textos

¹⁷³ Disponível em: <<http://www.periodistes.org/fcic/contingut.php?codmenu=3>>. Acesso em: 12 nov. 2006.

discriminatórios, etc. (AZNAR, 1999a, p.139). Com onze anos de funcionamento, o CIC busca se articular como instância mediadora de conflitos com o suporte necessário das instituições de comunicação e representação do público e dos profissionais dos veículos da Catalunha, servindo de base para atuação de outros possíveis organismos regionais na Espanha.

Em Barcelona, está localizada a *Telespectadors Associats de Catalunya* (Associação de Telespectadores da Catalunha, TAC, www.taconline.net), que existe há 23 anos. A ONG congrega 17 mil associados que discutem o conteúdo televisivo, criticam a programação que atente contra a dignidade humana e premiam os melhores programas da televisão espanhola. Além disso, promove cursos de educação para e pela mídia nas escolas catalãs formando telespectadores mais conscientes de seus direitos. A TAC faz uma vigilância constante dos conteúdos emitidos e apresenta relatórios semestrais sobre a programação que geralmente repercutem na imprensa diária e internet. Segundo Lourdes Domingo¹⁷⁴, a maior parte dos associados da TAC é composta por pais de famílias jovens, entre 30 e 50 anos. Os recursos financeiros necessários para o funcionamento da organização são provenientes da mensalidade dos sócios e de projetos organizados com órgãos públicos e privados (basicamente cursos, consultorias e eventos).

¹⁷⁴ Em entrevista realizada em maio de 2006 para esta tese.

A existência mais disseminada de MARS na Catalunha, em contraste com outras regiões do Estado espanhol, é, de acordo com Ramon Espuny¹⁷⁵, fruto de uma razão “*socioprofesionalpolítica*”, pois a profissão jornalística na Catalunha foi “*abanderada de la lucha por las libertades políticas*”. Na opinião de Marc Carrillo, a preocupação com a qualidade da mídia é maior na Catalunha do que no resto da Espanha e a imprensa catalã costuma ser “menos truculenta, as suas expressões, as suas notícias, os seus debates são menos sensacionalistas, são mais ponderados nas formas e nas expressões”, sendo, em sua opinião, “muito diferente escutar uma emissora de rádio catalã e outra, por exemplo, de Madri, nalguns casos, (...) nota-se perfeitamente uma forma diferente de dar a informação, não existe a truculência do debate, grosseiro, dissonante e depreciativo”, algo que estaria ligado a “determinadas características da Catalunha, com o povo, com a cultura, (...) com mais moderação, o que não quer dizer que não existam outros problemas”. Albert Musons explica tal situação como resultado de um relacionamento entre empresários e profissionais mais cordial e normalizada que no resto da Espanha, principalmente em Madri, onde as relações com os “os grandes grupos empresariais da comunicação são muito mais tensas, muito mais distantes, muito mais agressivas e isso se transfere aos jornalistas, o que torna mais difícil o trabalho ou a efetividade de um Código Deontológico”¹⁷⁶. Essa situação está relacionada, para Musons, a causas históricas, pois logo após o fim do franquismo “houve mais unidade de critérios entre os empresários e os jornalistas em que se devia trabalhar para que, uma vez caído o franquismo e

¹⁷⁵ Em entrevista realizada em maio de 2006 para esta tese.

¹⁷⁶ Em entrevista realizada em maio de 2006 para esta tese.

começar uma era de maior liberdade”, havendo mesmo no âmbito social e político “mais unidade na Catalunha no anti-franquismo”, tendo sido criado em 1966, dez anos antes da morte do ditador, “grupo de jornalistas democráticos, lutando para conseguir a liberdade de expressão”. Essa maior possibilidade de convergência entre empresários e profissionais não é seguida fora da Catalunha, existindo situações de atores mediáticos que não se falam e “dizem que se for organizado um debate” não vão. Segundo Musons, na Catalunha “foi fácil, depois do Código Deontológico, criar-se o CIC” com a assinatura da ampla maioria das instituições de comunicação; em “Madri, isso seria muito mais complicado”. O processo histórico teria facilitado “a manutenção desta relação” entre empresários e profissionais. Para Musons, essa peculiaridade catalã é sentida no conjunto da sociedade, existindo uma menor tensão entre os próprios partidos políticos na Catalunha, se comparada ao restante da Espanha, particularmente em Madri. Como primeiro passo para a criação de Conselhos de Imprensa, Albert Musons prescreve a necessidade de um Código Deontológico comum entre empresários e profissionais a partir de um “amplo consenso entre os jornalistas de que é importante ter um Código e um Conselho”, pois “sem isto, não se vai a lado algum”.

Segundo Victoria Camps, a criação de entidades como o CAC e o CIC na Catalunha pode estar relacionada ao fato de a comunidade autônoma ter pretendido, “em algumas coisas, avançar para não ser afetada pelas divisões do

Estado Central”. Segundo Tresserras i Gaju¹⁷⁷, sob o ponto de vista histórico, houve na Catalunha uma luta contra o franquismo com a atuação de comissões democráticas muito sólidas e, de alguma medida, o ponto de referência político tem sido o modelo de bem estar social desenvolvido pelos países nórdicos. Ademais, o sistema político catalão com cinco partidos disputando o poder (Partido Popular, Partit dels Socialistes de Catalunya, Esquerra Republicana de Catalunya, Convergència i Unió e Iniciativa per Catalunya Verds) é “solidamente democrático”, cabendo variadas possibilidades de alianças, de maneira mais rica que o bipartidarismo espanhol (PSOE e PP).

¹⁷⁷ Em entrevista realizada em maio de 2006 para esta tese.

5.5 Entrevistas e reinterpretações em Portugal e Espanha

A partir da análise sócio-histórica e da coleta de dados, por meio de visitas e entrevistas com membros dos órgãos estudados, realizou-se a última fase do referencial da hermenêutica de profundidade, que pode ser chamada de “reinterpretação”, buscando relacionar as entrevistas e oferecer uma análise acerca das informações colhidas, agrupando-as e estimulando uma reflexão “não apenas da compreensão cotidiana dos atores leigos, mas também das relações de poder e dominação que esses atores estão inseridos” (THOMPSON, 1995, p.38).

A seguir, o resultado das entrevistas com os atores-chave com as questões realizadas, com suas respectivas reinterpretações geralmente expressas na ordem: a) representante de empresários; b) representantes dos profissionais; c) representantes do público; e d) representantes dos organismos de regulação e auto-regulação. Após duas perguntas introdutórias sobre a biografia e a trajetória do ator-chave e da instituição onde ele desempenha atividades, houve um bloco com questões conceituais e outro com perguntas associadas à aplicabilidade da responsabilidade social nas entidades existentes.

a) Como o(a) senhor(a) define liberdade de expressão?

João Palmeiro entende a liberdade de expressão como “um nível de equilíbrios entre as minhas capacidades e o meu poder e as capacidades e o poder dos outros”, acreditando que a liberdade de expressão tem limites legais, com a

obrigação de respeitar os direitos alheios, e tecnológicos, relacionado à capacidade de adquirir ou usar tecnologia na manifestação do pensamento. Segundo Maria de Lurdes Monteiro, a liberdade de expressão deve ser entendida como um direito dos cidadãos, não só dos jornalistas, que não é absoluto “está em equiparação com outros direitos que não devem, muitas vezes, serem ultrapassados só por causa da defesa da liberdade de expressão”, posição semelhante a conceituação de Mário Mesquita que considera que a “responsabilidade não deve ser vista como um impedimento à liberdade, ou como um limite da liberdade, mas com uma componente que integra o conceito de liberdade”, análise próxima a de Alberto Arons de Carvalho cuja primeira sensação que tem ao definir a liberdade de expressão é pensar ser sempre algo “que tem que se conciliar com outros direitos”, havendo na realidade portuguesa duas garantias legais aos profissionais: a) a cláusula de consciência, “que tem a ver com o direito de pedido de indenização no caso de depedimento sem justa causa em desacordo com o Estatuto Editorial da instituição de comunicação”; e b) o direito de participação “que é um direito que (...) existe de uma forma que não está em geral consagrada na Europa, ou seja, o direito a Conselhos de Redação”, onde os jornalistas podem “acompanhar e participar da vida interna de um jornal”

Para Estrela Serrano, a liberdade de expressão é um conceito que anda sempre associado à responsabilidade “muito particularmente, da chamada responsabilidade social do jornalista”, que, neste caso, como mediador do que ocorre na sociedade tem, além da responsabilidade que é geral a qualquer ser humano que se exprime em termos públicos, uma liberdade acrescida porque

decorre de um contrato” com “o leitor, com o telespectador, com o ouvinte”. Para Anabela Fino, a liberdade de expressão está instaurada oficialmente, mas na prática “tem vindo nos últimos anos a ser ameaçada de várias formas preocupantes devido, desde logo, às questões relacionadas com o vínculo laboral precário aos jornalistas pelos órgãos de comunicação”, pois o profissional quer “salvaguardar o seu posto de trabalho” e torna-se mais susceptível a pressões (...) e ter que adaptar o seu trabalho à orientação do órgão de comunicação”. Segundo Rogério Santos, a efetiva liberdade de expressão em Portugal começa a existir “principalmente, a princípios de 1986, que é quando Portugal adere à União Europeia. A União Europeia vai permitir essa possibilidade de, em qualquer sítio, expressarmos as nossas opiniões”.

Segundo Francesc Robert, a liberdade de expressão pode ser entendida como “a capacidade que tem o indivíduo de levar a cabo a difusão de suas idéias sempre que ele respeite uma série de princípios básicos sociais”. Albert Musons define a liberdade de expressão como sendo a capacidade que “têm todos os cidadãos de um País de expressar as suas opiniões sem nenhuma restrição, unicamente com respeito à legalidade e com respeito à ética”, a liberdade de expressão é direito assegurado a todos os cidadãos espanhóis pelo artigo 20 da Constituição, mas “os jornalistas, como de alguma maneira são depositários deste direito cidadão, têm como dever transmitir informação e opiniões através dos meios de comunicação. E aí se situa a responsabilidade social que têm os jornalistas”.

Liberdade de expressão é definida por Victoria Camps como sendo uma das liberdades básicas que faz parte dos direitos civis, pode ser definida como a “possibilidade de expressar as próprias opiniões basicamente contra o que pode ser o poder político ou o poder do Estado. Liberdade de expressão é o direito que todos os indivíduos possam manifestar-se, individual ou coletivamente, contra opiniões que sejam impostas pelo poder político”, e como todos os valores e os princípios, “não é um valor absoluto, visto que têm os seus limites (...) muito bem definidos na nossa Constituição, basicamente referindo-se à intimidade, à imagem, à dignidade das pessoas, da proteção à infância. Então eu acho que esses valores também nos obrigam a utilizar a liberdade de expressão com uma certa responsabilidade”. Para Marc Carrillo, a “liberdade de expressão é uma componente essencial da sociedade democrática que permite dar cobertura a expressões extensas do pensamento humano”. Joan Botella exemplifica o limite da liberdade de expressão no veto de seu uso “para colocar em perigo o direito de outras pessoas”, posição próxima à de Manuel Parès i Maicas que avalia que a “liberdade de expressão deve respeitar o direito dos outros, quando a manifestação pode ser nociva ou enganosa para a imagem da boa fé das outras pessoas”. De forma semelhante, Joan Manuel Tresserras i Gaju percebe a liberdade de expressão como um direito de todos e estende sua responsabilidade a quem tem mais “facilidade de acesso ao cenário político”, nesse sentido, “os profissionais de comunicação são os que mais devem ser mais vigilantes, mais responsáveis”.

b) Como conciliar o conceito de liberdade de expressão com os direitos de personalidade (honra, intimidade e vida privada) na atuação da mídia?

Para equacionar a liberdade de expressão com os direitos de personalidade, João Palmeiro entende ser essencial avaliar a intencionalidade da eventual ofensa, distinguindo o que “se trata de um abuso de liberdade de expressão, ou quando se trata de mero descuido, de uma mera utilização mais liberal dos meios de que nós dispomos”. Van Zeller responde à questão com a proposta de auto-regulação da mídia acompanhando a atuação das entidades reguladoras independentes, que devem instituir “limites que não se aproximam da censura ou formas parecidas, mas que também não devem interferir na liberdade dos cidadãos”; tais medidas estão associadas à “qualidade das pessoas que estão à frente do regulador”, que “é no fundo um representante dos cidadãos, designado pelo Parlamento”, sendo a ERC “no fundo o representante da sociedade civil”. Mário Mesquita prescreve a necessidade de um balanço entre liberdade de expressão e direitos de personalidade baseado em “critérios de proporcionalidade que pressupõem uma análise casuística de cada situação”. Paquete de Oliveira acredita que o interesse público pode ser o parâmetro equalizador da liberdade de expressão frente aos direitos de personalidade, pensamento partilhado por Marc Carrillo, que relaciona interesse público como “aquilo que por conseqüências do objeto direta ou indiretamente afeta a um conjunto de cidadãos ou ao global da sociedade”. Carrillo ressalta que o direito de não ser incomodado ou o direito de estar só (*to be let alone*) tem se tornado uma expressão difundida para descrever o direito do indivíduo proteger sua intimidade, respondendo a uma proposta que é própria do

liberalismo clássico, que habilita seu titular a repudiar qualquer intromissão no âmbito da vida privada salvo sob seu consentimento expresso ou quando haja aspectos calcados no interesse público que transcendam a vontade do indivíduo.

De acordo com Estrela Serrano, seria necessário reexaminar a questão dos direitos de personalidade principalmente dos políticos que “vivem da imagem muito mais do que qualquer cidadão anônimo. E portanto, duplamente, eles precisam de proteger os seus direitos, a sua imagem”, embora diante da dependência do “marketing e todas as estratégias de comunicação”, muitas vezes “as próprias estratégias de comunicação política passam pela exposição de aspectos da vida privada. (...) Simplesmente são os próprios detentores que se expõem e depois torna-se muito difícil quando querem fechar portas que eles próprios abriram”. Anabela Fino frisa que o Sindicato dos Jornalistas de Portugal faz uma distinção entre o que é intimidade, restrita à esfera pessoal, e privacidade, mais flexível perante o interesse público.

Reconhecendo a complexidade da questão, Arons de Carvalho pensa que a conciliação entre o direito à liberdade de expressão e os direitos de personalidade pode ser realizada por meio de uma “legislação que seja clara, e através de mecanismos de regulação e auto-regulação”. Segundo Jorge Pedro de Sousa, ao respeitar os direitos de personalidade, há mais condições para a prática da ética jornalística baseada no exercício de oferecer a melhor informação, prática que “tem essencialmente a ver com a qualidade do jornalismo”. Para Sousa, os princípios que dão qualidade ao jornalismo e que acentuam o seu lado ético são

“não acusar sem provas, (...) escutar as partes com interesse relativamente ao caso” e, além disso, ao fotografar alguém, “tentar respeitar a sua dor quando as situações são emotivas, tentar respeitar os direitos das crianças, ser comedido (...) não insultar, ser profundo na análise e ser profundo na informação”.

Diante da complexidade do equacionamento entre liberdade de expressão e direitos de personalidade, Francesc Robert indica a necessidade de se “impulsionar critérios de auto-regulação”. Segundo Albert Musons, na Espanha geralmente costuma prevalecer o direito da liberdade de expressão sobre os outros direitos, mas “temos que procurar um equilíbrio quando é óbvio que se atenta contra a honra, a intimidade das pessoas”. A preponderância da liberdade de expressão sobre outros valores, segundo Victoria Camps, faz com que seja “difícil levar adiante determinadas denúncias de pessoas que se sentem maltratadas, ofendidas pelos jornalistas”. Josep María Cadena afirma que a “liberdade de expressão não pode perturbar o que é privativo do indivíduo”, embora haja cada vez maior número de pessoas que “vivem de falar das vísceras, do coração, do fígado e das demais sensações alheias”, algo que explica algumas atitudes de invasão de privacidade da mídia. Tresserras i Gaju ressalta que mesmo as pessoas públicas têm direito à privacidade, que só deve ser exposta se houver relação do fato com “com sua atividade pública principal ou pela qual ele é personagem público então deve submeter-se aos tratamentos dos meios e critérios de transparência de sua atividade”.

c) Como equilibrar liberdade de expressão e pluralismo na comunicação social com a atuação de grandes grupos econômicos?

Em relação às eventuais interferências da concentração de propriedade no pluralismo das atividades jornalísticas, João Palmeiro crê que o conceito de pluralismo atingiu um grau maior de complexidade, pois algo que era eminentemente relacionado às atividades ideológicas dos partidos políticos há cinquenta anos deve ser compreendido hoje num ambiente diversificado de expressões culturais bem variadas exemplificadas por movimentos “a favor dos gays”, “contra a guerra” ou “contra a procriação medicamente assistida”. Ademais, Palmeiro reconhece que alguns grupos econômicos procuram “em matérias do seu interesse, exercer alguma influência no ponto de vista da opinião e da expressão”. Contudo, essa influência “não é política no sentido tradicional como era há 30 anos, do ponto de vista político, ideológico ou partidário, mas fundamentalmente política no sentido da organização das audiências, ou seja da organização do mercado”, isto é, se a instituição de comunicação puder “influenciar o governo no sentido de ter uma lei que é (...) mais favorável do ponto de vista de poder aceder à publicidade de bebidas alcólicas ou de tabaco”, é evidente que prefere apoiar e explicar ao público que não é por haver publicidade de bebidas alcólicas que os indivíduos “são bebados, não é por não haver publicidade do tabaco que as pessoas deixam de fumar e não há câncer”. Portanto, diante desse ponto de vista, Palmeiro admite que “os grupos e os tamanhos dos grupos influenciam a capacidade com que esta intervenção se faz, mas é um tipo de intervenção centrada nos interesses do próprio mercado, do

negócio do grupo”. Palmeiro avalia que os grupos editoriais nas matérias fundamentais da política estão estruturalmente dependentes da ditadura das audiências, ordenadas fundamentalmente de duas maneiras “com base nas escolhas autônomas dos cidadãos, mas por outro lado, organiza-se com base nos elementos que chamam a atenção do cidadão para determinados assuntos que lhe estão mais próximos e que lhe interessam mais diretamente”. Segundo Paquete de Oliveira, é evidente que “há hegemonia dos grupos dominantes e, sobretudo, há o escalonamento quase insensível, mesmo para a opinião pública, do que se possa chamar os grandes Partidos e os pequenos Partidos” e também “dos grandes grupos ideológicos e dos pequenos grupos ideológicos, onde o que dá menos na vista é um certo casamento que existe entre os interesses desses grupos económicos e os interesses desses grandes grupos ideológicos”.

Palmeiro ressalta que o debate sobre a concentração da propriedade das instituições de comunicação por conglomerados econômicos e a liberdade de expressão esbarra em dois problemas: a) a universalidade da compreensão do conceito que pode ser “para um árabe, uma coisa totalmente diferente” da interpretação de um japonês ou um europeu; e b) a dificuldade que existe de manter um nível constante de informação e de pressão sobre a opinião pública “ao nível dos problemas globais, de tal forma permanente para que as pessoas, em todo o momento, estejam disponíveis para tomar atitudes em relação” aos interesses comerciais dos grupos e as notícias publicadas. Segundo Van Zeller, a concentração da propriedade das instituições de comunicação tem a ver com as empresas conseguirem sustentabilidade econômica, terem sinergia entre elas,

alcançarem índices de rentabilidade “aceitáveis num panorama de cada vez mais pressão: dos acionistas, (...) da concorrência, (...) da própria sociedade civil, que tem gostos cada vez mais exigentes, diversificados e até mais voláteis”.

De acordo com Jorge Pedro de Sousa, a liberdade de expressão e o pluralismo estão assegurados desde que haja leis protetoras das pessoas, dos jornalistas, “enquanto existirem tecnologias e dispositivos como a Internet onde temos um espaço alternativo de expressão”, portanto “se não existir censura oficializada no mundo ocidental” e for mantida a competição entre grupos, a concentração de propriedade não necessariamente vai afetar a liberdade de expressão das empresas jornalísticas. Para Sousa, as instituições de comunicação quando economicamente equilibradas “têm condições para fazer melhor jornalismo e empresas jornalísticas fortes (...), nos tempos que correm, têm que ter bastantes recursos: financeiros, humanos, materiais e de equipamento”. A resposta, de acordo com Van Zeller, para evitar maléficos da concentração está num órgão regulador independente que “experiente, que trabalhe com a sociedade civil e com as empresas de media, que trabalhe também com a Autoridade da Concorrência (...) na definição dos mercados, evitando o abuso”. A questão econômica da mídia em Portugal ainda mais premente por que há um problema de escala, de acordo com Van Zeller: “somos poucos, lemos pouco, é verdade que vemos muita tevê, mas é mais por uma questão de entretenimento do que por uma questão de conteúdos formativos”. Essa dificuldade de escala em Portugal pode afetar a diversidade editorial, segundo Mário Mesquita que considera que “num país com 40 ou 50 milhões de habitantes, uma minoria com maior desenvolvimento cultural,

ou uma minoria em termos de opções políticas pode ter um valor de mercado significativo”, diferentemente de um país com 10 milhões de habitantes onde “o valor de mercado dessa minoria será muito mais reduzido”, algo que provoca “situações talvez ainda mais complexas do que nos grandes países”, pois “os proprietários dos grupos dizem que a concentração é insuficiente”, porque os grupos portugueses são muito pequenos face aos grupos internacionais e europeus, contudo “também é verdade que em *Liliput*¹⁷⁸, a concentração ainda é mais opressiva do que num país de dimensão normal, digamos”. Para Mesquita, a atuação de “alguns mecanismos jurídicos (...) em nome da Autoridade da Concorrência” podem “evitar o monopólio excessivo”, mas não necessariamente serão eficazes “para numa sociedade de economia de mercado (...), numa época de predomínio de idéias neoliberais, se poder evitar os inconvenientes dessa concentração”.

Segundo Arons de Carvalho, “o processo de concentração (em Portugal) está atrasado em relação à Europa”, resultado do fato de que até 1986, quando o país aderiu à União Européia, “Portugal tinha uma comunicação social privada muito limitada”, uma situação “*sui generis* na Europa Ocidental que decorria do fato de a imprensa ter estado associada à banca” e como a “a banca foi nacionalizada em 1975, logo ficou estatizada”. Como resultado da concentração, Arons de Carvalho aponta pontos negativos (diminuição do pluralismo e da diversidade) e positivos

¹⁷⁸ Analogia à terra de personagens com 15 cm de altura presentes na obra *As viagens de Gulliver* de Jonathan Swift, tema presente na obra do filósofo José Gil: *Portugal, Hoje - O Medo de Existir* (Lisboa: Relógio D'Água, 2005) para quem “falta um projeto de futuro a Portugal, país acometido pela ‘síndrome de Liliput’”.

(possibilidade de sinergia e de limitar a presença do capital estrangeiro). A situação se transforma, segundo Rogério Santos, por força da adesão de Portugal à União Europeia (1986), quando alguns jornais que haviam sido nacionalizados, por exemplo o *Diário de Notícias*, “foram tornados outra vez privados. E a partir daí, em 1991-92 começa a emergir outra vez a existência de media ligados a grupos privados e a grupos económicos”. Santos receia que uma maior concentração leve a um menor pluralismo político, mas crê que isso não tem se verificado a medida que quando há problemas numa instituição de comunicação “o jornal de um outro grupo diz o que se passa naquele jornal. Por exemplo, há um jornal do Porto (...) que vai entrar em greve nos próximos dias”, não sendo necessário que o próprio jornal informe da situação “porque os outros jornais dizem que eles vão entrar em greve, porque estão em desacordo com isto e com aquilo”. Contudo, para Santos, em Portugal, há inibições à crítica aos patrões e seus demais negócios além da comunicação, algo que cria inibições “mas isso se compreende, na empresa em que nós trabalhamos, nós não vamos criticar o patrão. Digamos que é um código de ética não-escrito, mas nós não podemos dizer mal do patrão porque o patrão pode-nos convidar a ir embora”, algo que pode atrofiar “o pluralismo em termos de opinião, em termos de liberdade”, mas que felizmente não “atingiu esse patamar”, porque há “pequenos meios, a Internet, por exemplo, que podem servir como contraponto”.

Por outro lado, Maria de Lurdes Monteiro aponta dificuldades de emprego como uma questão relevante ao impacto da concentração, pois dificilmente um profissional vai conseguir trabalhar numa empresa que comanda outra na qual foi

despedido e é aí “que a pressão se faz, depois vem o desemprego. E (também) é por isso que os sindicatos atacam a concentração”. Essa consideração se aproxima do pensamento de Anabelo Fino para quem a concentração econômica significa pressão cada vez maior que faz com que o “jornalista tenha cada vez menos tempo para se distanciar do acontecimento para poder refletir sobre ele”. Estrela Serrano ressalta a importância de entender as possibilidades de conceituar e aplicar os princípios de: a) pluralismo externo, sistema em que a mídia “deve ser pluralista e deve haver diferentes jornais e outros meios”; e b) o debate sobre pluralismo interno que pressupõe a necessidade “que dentro de cada media deve ser observado o pluralismo”.

De acordo com Francesc Robert, “é complicado dizer que existe menor democracia com grupos de comunicação potentes”, o secretário-geral da Associação Catalã de Rádios pensa que “boa parte da riqueza e do potencial de um país se deve à existência de grandes grupos econômicos”, que criam riquezas e não são prejudiciais ao pluralismo. Para prevenir o pluralismo dos efeitos relacionados à concentração, Josep Maria Cadena avalia que os profissionais necessitam de um suporte econômico e legal para que a mídia dê “uma segurança e respeito aos seus empregados”. Albert Musons prescreve que “os jornalistas tenham organismos fortes, com prestígio, contundentes e que os possam defender. O jornalista isolado, dentro do meio, tem poucas possibilidades de fazer respeitar este direito à liberdade de expressão e à pluralidade informática”. Segundo Marc Carrillo, é preciso compreender que o pluralismo é limitado pela “entrada de novos meios de comunicação, sobretudo audiovisuais, em razão da

complexidade desta mídia e da alta tecnologia que eles requerem e, portanto, do capital que se precisa para colocá-los em funcionamento”. Outro desafio ao pluralismo, apontado por Carrillo, é o fenômeno da superabundância de “informação massiva, continuada, 24 horas por dia, com grandes meios técnicos para difundir as notícias, mas é uma informação com efeitos perversos porque a quantidade nem sempre significa qualidade”, prevalecendo por muitas vezes “a informação espetáculo e não a informação analítica”. Nesse aspecto, Carrillo concorda com Giovanni Sartori (2001) em sua tese de que a mídia audiovisual converteu o *homo sapiens* em *homo videns* “a pessoa que continuamente vê tevê, acumula informação, mas é uma informação que em muitos casos não permite uma análise ponderada e objetiva dos acontecimentos”. Dessa forma, para Carrillo, não se pode confundir pluralismo com excessiva informação porque pluralismo “consiste na diversidade de análises. E se a análise não existe, o pluralismo é uma pura falácia”.

Victoria Camps compartilha as preocupações relacionadas ao pluralismo interno e externo na mídia, entendendo o pluralismo numa perspectiva quantitativa na qual há, nas democracias avançadas, “cotas de participação na representação política que são as que se cumprem no acesso aos meios de comunicação, os partidos com maior representação têm maior cota na programação e isso é bastante fácil de controlar” sendo mais difícil verificar “e cumprir o pluralismo religioso, o pluralismo social, o pluralismo cultural”. De forma análoga, Tresserras i Gaju aponta que maior concorrência e maior número de canais “não necessariamente significam maior diversidade de oferta e nem maior qualidade”, sendo que o único

modo de corrigir os efeitos da concentração na diminuição do pluralismo é garantir a diversidade na programação com a “expressão da diversidade de pontos de vista e da democracia”, assegurados nas ICs existentes, responsabilidade que deve ser executada por autoridades reguladoras independentes que evitem “situações de posições dominantes e que se cumpra a exigência de pluralismo interno e externo”.

d) Como o(a) senhor define a responsabilidade social da mídia?

Pinto Balsemão compreende a responsabilidade social da mídia como algo especial diante da “influência no comportamento individual e no comportamento coletivo da comunidade à qual nos dirigimos” e crê que, se as instituições de comunicação seguissem as regras básicas de jornalismo, separando claramente “o que é notícia do que é opinião”, ouvindo as várias partes com posições eventualmente divergentes, estariam “a cumprir sua missão e a fazer bom jornalismo adquirindo a credibilidade do público”.

Maria de Lurdes Monteiro avalia que a mídia constitui um “serviço público e social e por isso tem que ter naturalmente responsabilidades”, até porque as ICs não podem se esquecer de que “são parte da sociedade”. Francisco Van Zeller crê que a mídia tem sua responsabilidade social manifestada “na capacidade de educar, formar e entreter, (...) respeitando todas aquelas questões que as sociedades modernas consideram indispensáveis, como a de assegurar a privacidade, evitar a difamação gratuita, evitar a violência” e, com isso, proteger as crianças e os outros

públicos, promovendo “o respeito pelas minorias que queremos incluir no direito à informação, entretenimento e educação (...) para deficientes auditivos, cegos etc”. Van Zeller crê que responsabilidade social também significa dotar os profissionais da mídia de condições mínimas para que façam um bom trabalho, não sendo possível “acusar os jornalistas disto ou daquilo porque muitas vezes são as empresas que não lhes dão condições por várias razões, por uma competição selvagem ou por não lhe darem meios suficientes”. Essa posição é semelhante à análise de João Palmeiro que classifica a responsabilidade social da mídia em três fases: a) em relação aos profissionais, considerando o maior problema das redações portuguesas o fato dos jornalistas não terem “tempo para pensar, nem tempo para se formar”, pois um jornalista, desde que “acabou a escola e foi para uma redação, raramente torna a ter a oportunidade para fazer um curso de formação, o que é extraordinariamente bizarro numa indústria que sofre alterações imensas do ponto de vista tecnológico”; b) a responsabilidade social em relação ao público que deve receber informações de forma coerente com o Estatuto Editorial da instituição de comunicação; e c) a responsabilidade social em relação aos *stakeholders*, conceito referenciado a todos os envolvidos com a produção das atividades da mídia: clientes, colaboradores, investidores, fornecedores, comunidade, em especial os acionistas e anunciantes publicitários que “investiram (...) com a promessa de rentabilidade que eu faço ou em equipamentos ou serviços de terceiros”.

De acordo com Anabela Fino, “Salazar costumava dizer que aquilo que não se sabe é como se não existisse”, assim, como mediador “do que se sabe”, o

jornalista tem uma responsabilidade enorme para divulgar os assuntos de interesse público e na escolha das pautas porque, por vezes, dá à “sociedade um conhecimento numa determinada área e pode estar a omitir outras”. Esse cuidado com a informação também é frisado por Jorge Pedro de Sousa, para quem a responsabilidade social significa oferecer a melhor informação possível às pessoas, “informação que seja útil para as suas vidas, informação que as enriqueça culturalmente, informação que lhes permita participarem no processo de tomada de decisões, essencialmente é isso: cumprir o papel social que os legitima”.

Por sua vez, Mário Mesquita acredita que a responsabilidade social “é uma idéia que deve ser tida como inerente ao próprio conceito de liberdade de expressão”, porque “ela resulta do fato de nós aceitarmos que os nossos atos são exercidos, não numa lógica determinista, mas numa lógica de livre arbítrio e, por isso, eu tenho que agir tendo em conta os destinatários: leitores, telespectadores e radioouvintes”. Na entrevista para esta tese, de forma semelhante ao seu livro *O quarto equívoco*, Mesquita diferencia responsabilidade social de compromisso social, entendida como o “facto de (uma pessoa) assumir concretamente a responsabilidade de uma obra a realizar no futuro”, contudo crê que a noção de “responsabilidade social” torna-se preferível desde logo porque a idéia de “missão”, inerente ao conceito de compromisso social, é “extremamente forte para articular à sua volta plataformas de entendimento associativas e públicas, relativas à presença dos media e dos jornalistas no espaço público” (2003, p. 270). Nessa perspectiva, a idéia de responsabilidade social pressupõe um mínimo ético, ou

seja, “um mínimo de respeito pelo destinatário, por aquele que vai ser o receptor da mensagem que os media emitem”, interpretação análoga a de Paqueta de Oliveira, para quem a responsabilidade social da mídia “deve resultar de uma exigência para eles próprios através dos seus Estatutos Editoriais e através do cumprimento estreito que têm com os seus cidadãos, que vão de algum modo ser voz e dar voz a todos os problemas”, sem discriminação de raça ou prevalência ideológica.

Para Estrela Serrano, a responsabilidade social “funda a legitimidade do jornalista” e é um conceito definido como um “contrato que o jornalista estabelece com o seu público”, posto que “o jornalista, quando assume a responsabilidade da sua profissão, estabelece implicitamente um contrato com o público que é fundado no (...) horizonte de expectativas”, isto é, quando um jornalista fala ou escreve “implica que aquilo que o leitor lê ou ouve ou vê da autoria desse jornalista é algo que tem que ser credível, é algo que está blindado por regras éticas e deontológicas. Não é a mesma coisa que ser qualquer outro indivíduo que escreve sem essa blindagem”. Diante de um “atual sistema dos media, muito baseado no mercado, com tendência a conquistar audiências” que “mostra um certo esgotamento”, Serrano indica como saída para esse impasse “o desenvolvimento da tal responsabilidade social dos jornalistas, porque não há jornais, rádios ou tevês sem jornalistas e “portanto se os jornalistas se consciencializarem que depende muito deles (...) muito ou quase todo o sucesso dos próprios media” em que trabalham, e depende da sua capacidade de ultrapassar “estes constrangimentos que levam (...) a uma degradação progressiva da qualidade,

então aí talvez possa surgir uma solução que é a progressiva consciencialização dos jornalistas” de que a sua missão é nobre. Rogério Santos relaciona a responsabilidade social da mídia (“deve estar próxima das populações e deve discutir seus problemas”) à prática empresarial ideal à medida que há um contrato entre a parte que “compra e a parte que vende, ou seja, a relação da empresa com a sociedade deve ser transparente, certo que as empresas existem para ter lucro, para ter benefícios, mas elas não podem ter lucro porque exploram mão-de-obra barata, porque exploram escravos, etc”.

Na avaliação de Francesc Robert, a responsabilidade social significa que “devemos ser muito escrupulosos em medir as conseqüências do alcance de nossa voz”, interpretação próxima à de Joan Botella que relaciona responsabilidade social ao fato de que, quando se expressa, há um impacto social e “como pessoa livre, ou coletivo que discursa liberdade, posso dizer o que quiser, mas tenho que ter consciência dos impactos que suceder”, posto que se, por exemplo, dentro de um teatro alguém gritar falsamente “— Fogo, fogo!, pode causar uma catástrofe”. Para Josep Miquel, a responsabilidade da mídia é ser veraz, atendendo o direito à informação de seus usuários (leitores, ouvintes, telespectadores etc) e, *“en caso de error, rectificar con la diligencia y amplitud necesarias”*. Segundo Albert Musons, a responsabilidade social da mídia é o conjunto de elementos que fazem com que o jornalista e a instituição de comunicação tenham claro que o seu “trabalho não é simplesmente o de vender um produto, mas também o de transmitir determinadas mensagens informativas”, sendo consciente de que “sobretudo atualmente, com as novas tecnologias e com

a capacidade que tem de amplificar-se qualquer informação, o bem e o mal que se pode fazer, transmitindo uma determinada informação”.

Na opinião de Ramon Spuny, as instituições de comunicação *“tienen efectivamente una responsabilidad social que muchas veces ignoran”*. A influência da mídia na conformação da opinião pública *“es determinante, y por tanto el rigor y la veracidad en sus informaciones debe ser la norma a seguir, de acuerdo con los códigos deontológicos y regulaciones legales”*. Por essa razão, de forma coerente com os princípios da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa, a mídia deve *“rendir cuentas de su actividad en el caso de que haya quejas, no sólo por la vía de las cartas al director o el derecho de réplica”*, mas também por meio da *“vigilancia de una autoridad de la comunicación que evite que a menudo temas en que hay conflicto de derechos acaben directamente en los tribunales”*.

Victoria Camps avalia que a responsabilidade social é uma nova disciplina que se aplica muito às empresas e que deveria consistir no estabelecimento de uma série *“de indicadores que permitissem comprovar e detectar se realmente uma empresa, neste caso uma empresa de comunicação, está cumprindo essas obrigações e se está cumprindo com as suas responsabilidades”*. Na construção dos indicadores, Camps considera que nenhuma mídia *“pode fazer propaganda antidemocrática, nem pode exprimir-se de forma contrária aos valores democráticos fundamentais”*, mas diferencia em deveres as instituições públicas das instituições privadas de comunicação, sendo que essas têm *“simplesmente a obrigação de cumprir a Lei”* e aquelas têm mais responsabilidades, que *“deveriam*

constar de um contrato com um Parlamento, que se realiza periodicamente e que obriga a cumprir a sua missão de serviço público”. De acordo com Camps, as instituições privadas têm o interesse “muito legítimo (...) em ganhar dinheiro, mas não o podem fazer a qualquer preço e o preço é o interesse público que têm que respeitar”, entendendo que interesse público não se define apenas pelo nível da audiência”, afinal, “a vontade de todos não é a vontade geral (...) conceito metafísico, que não consiste na soma das vontades particulares” porque essas não podem se somar: “cada indivíduo quer coisas diferentes”. Parès i Maicas determina que a responsabilidade social da mídia está baseada no princípio de que a informação é “bem público ao qual todo mundo deve ter acesso”, sendo assim “é lógico que os mecanismos que o difundem tenham que difundir pensando no bem dos cidadãos”. Na visão de Marc Carrillo, a responsabilidade social é a “garantia institucional de uma opinião pública livre que significa diversidade de expressão e de opiniões que concorrem no cenário público”, de acordo com requisitos prévios que são “as garantias do público e o interesse da sociedade”. De toda sorte, na avaliação de Carrillo a responsabilidade social da mídia em nenhum caso pode “ser um espécie de autocensura”, não pode ser concebida como uma obrigação da mídia deixar “de promover informações que possam resultar incômodas para determinadas concepção de Pátria, Nação, Segurança Nacional” ou outras concepções ideológicas. Portanto, a informação com responsabilidade social deve ser “aquela que respeita escrupulosamente dois requisitos: que não haja restrições *a priori* e que a informação respeite os direitos dos cidadãos”

A responsabilidade social da mídia, na opinião de Lourdes Domingo, é semelhante a de qualquer outra atividade profissional, mas que obviamente se multiplica na mídia diante da posição privilegiada que as ICs ocupam. Para Tresserras i Gaju, o termo pode ser compreendido como “uma espécie de obrigação genuína que só posso participar da comunicação um operador e deverá assumir que para dirigir aos demais não podemos falar qualquer coisa”, impedindo de usar o poder da mídia “para causar o mal ou para prejudicar a sociedade em conjunto ou alguns membros e suas partes”, diante do “contrato implícito que há entre os meios de comunicação e a sociedade, entre o meio de comunicação e seu eleitorado, sua audiência”.

e) O relatório da Comissão Hutchins, que embasa nos EUA a chamada Teoria de Responsabilidade Social da Imprensa, propunha em 1947 que as instituições de comunicação deveriam “proporcionar um relato verdadeiro, completo e inteligente dos acontecimentos diários dentro de um contexto que lhes desse significado” e deveriam também se constituir como um “fórum para intercâmbio de comentários e críticas”, pois, “assim como uma ferrovia não pode se recusar a transportar qualquer passageiro que tenha comprado um bilhete, um jornal também não pode recusar espaço em seu noticiário para divulgar as ações ou pontos de vista de grupos ou indivíduos, que tenham sido criticados”. Assim, por se constituírem em espaço privilegiado, os media deveriam prestar contas de sua atividade. Qual a sua avaliação desta proposta? Como as instituições de comunicação devem prestar contas de sua atividade perante o público?

Para João Palmeiro, as considerações da Comissão Hutchins que subsidiam a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa estavam, em 1947, muito relacionadas à livre circulação de informação e hoje em dia existem barreiras de acessibilidade que têm a ver com o tipo de contrato diferencial estabelecido entre a instituição de comunicação e o seu público-consumidor, pois “quando a mídia identifica alguém que lhe está mais *addicted*, que é mais dependente, tem tendência a querer satisfazer melhor esse cliente do que satisfazer um cliente ocasional”. Segundo Palmeiro, a aplicabilidade das formulações da Comissão Hutchins está relacionada em Portugal à manifestação histórica do público, posto que “sempre houve uma grande colaboração na feitura dos jornais, sendo comum as pessoas telefonarem para as redações a dizerem alguma coisa que estava acontecendo” ou reclamarem de uma opinião levantando questões e problemas. Em relação a *accountability*, Palmeiro estabelece a necessidade de prestação de contas diferenciada para com o público e para com os *stakeholders*, acreditando no poder associativo dos cidadãos em organizações como as associações de telespectadores que buscam dar visibilidade em relação aos “desvios em relação ao contrato social”, ou seja, entre o prometido e o publicado pelas ICs. Anabela Fino está de acordo com as propostas da Comissão Hutchins, porém considera que, infelizmente, “a aplicabilidade é uma outra história porque a realidade o que nos mostra é que isso não se passa assim, não só porque não são ouvidas as partes”, mas também “porque não são ouvidas as partes todas implicadas”. Estrela Serrano crê que a criação de MARS pode estimular reação à “tentação

que o jornalista tem de querer ter sempre a última palavra. E isso é um desrespeito àquilo que é o próprio direito do leitor de se exprimir”.

Arons de Carvalho compartilha das formulações da Comissão Hutchins, estendendo as bases da teoria da responsabilidade social da imprensa à atuação das entidades reguladoras, posto que, “além do direito a informar por parte dos jornalistas, há, sobretudo e como ponto fundamental o direito dos cidadãos a serem bem informados, com qualidade, com rigor, com diversidade, com pluralismo” e, assim, “a entidade reguladora tem uma fortíssima influência na defesa desses princípios”. No entanto, Arons de Carvalho reavalia a necessidade de a imprensa escrita ser um fórum de intercâmbio de idéias que ofereça espaço a todas as correntes, questionando se o “pluralismo é atingido num jornal apenas ou no conjunto dos jornais”, pois “há jornais que são claramente conservadores e outros que são claramente mais à esquerda”, embora busquem manter “uma aparência de independência e pluralidade como forma porventura, não de respeito ao relatório Hutchins ou à teoria da responsabilidade social”, mas “como uma forma de não segregarem nenhuma faixa de público, nenhuma faixa de opinião pública, porque somos um país pequeno (...) e o mercado consumidor de jornais é muito escasso”.

Segundo Paquete de Oliveira, a criação de MARS pode ser útil em relação ao conteúdo produzido e também agregar valor às empresas que utilizam os mecanismos de *accountability* “como cartão de visita” de certificação de qualidade porque, afinal, as “empresas também não gostam de ser acusadas de

irresponsabilidade social”. Para Balsemão, as instituições de comunicação prestam contas de sua atividade cotidianamente à medida que “o público, que é muito mais inteligente do que alguns analistas da Comunicação Social pensam, tem um enorme poder, que é o poder de deixar de comprar um jornal ou uma revista, de deixar de ver uma estação de tevê”, sendo a principal obrigação do jornalismo “não enganar o público”, que aceita erros “desde que haja a humildade de os reconhecer e não a arrogância de os cultivar, o que não aceita é ser enganado”. A *accountability* cotidiana igualmente é citada por Van Zeller, para quem as empresas “são julgadas diariamente pelas pessoas, à medida que vão ajustando os conteúdos, que sejam informativos, quer sejam de entretenimento, isso é uma forma de estar a dar satisfação”. Posição compartilhada por Maria de Lurdes Monteiro que considera que, se uma instituição de comunicação “começar a atuar contra a sociedade”, sua própria audiência tende a baixar, e por Anabela Fino que considera que o jornalista “está a ser escrutinado permanentemente”, “não tendo outra valia além de seu bom nome”, porque “sempre que assina uma peça, (...) está a por em xeque sua credibilidade”. Rogério Santos leva fé na internet, que “permite colocarmos toda a informação que queiramos”, com mecanismo de prestação de contas. No entanto, sabe do desafio que é acompanhar o ritmo das mensagens enviadas às ICs, porque “cada um de nós não tem tempo de ler tudo porque é um caleidoscópio de informação (...). Quer dizer que há aqui um ideal e nós temos que repensar esse ideal”. De toda sorte, como editor do *Indústrias Culturais*¹⁷⁹, crê que a rede mundial de computadores

¹⁷⁹ Blogue criado em 2002. Disponível em: <www.industrias-culturais.blogspot.com>. Acesso em: 12 abr. 2006.

possibilita interatividade e interconexão entre o conteúdo da blogosfera e as instituições de comunicação tradicionais a medida que há pessoas que “começaram nos blogs e depois ou foram para os meios tradicionais, porque são aqueles que dão dinheiro”, pois os blogues ainda não oferecem retorno financeiro, “pelo menos em Portugal os blogues não dão dinheiro, mas é uma forma” relevante para promover a responsabilidade social da mídia.

Santos acredita na força da participação do público por meio de MARS, que não necessariamente necessita de grandes estruturas para se fazer ouvir, citando como exemplo as atividades de associações de “telespectadores que tem uma estrutura zero, mas que todos os meses faz um comunicado sobre programas melhores ou programas piores e depois os jornais publicam, ou seja, neste caso é alguém que não tem poder nenhum, mas faz uma grande promoção” e o trabalho de alguns blogues críticos “de levar a mídia a prestarem contas”. Para Jorge Pedro de Sousa, igualmente as instituições de comunicação prestam contas diante do “escrutínio dos outros meios de comunicação. Há por vezes guerras entre tevês, entre rádios, entre jornais, entre jornalistas sobre aquilo que uns e outros fazem”.

Adepto do princípio de auto-regulação, Francesc Robert acredita que um eficiente mecanismo de prestação de contas está nas mãos do público, sendo que sua maior recusa em relação a um jornal pode ser “não comprá-lo”. Para Albert Musons é fundamental que a mídia dê “saída para todos os setores sociais incluindo os mais desfavorecidos ou até quase prioritariamente aos mais

desfavorecidos, há uma série de coletivos sociais que têm grandes dificuldades em apresentar os seus direitos, as suas preocupações, as suas atividades” por meio das instituições de comunicação, que, na opinião de Parès i Maicas, fariam um serviço valioso de *accountability* se prestassem contas dos “erros que cometeram”.

Em relação aos mecanismos de prestação de contas, Musons avalia a necessidade de se distingüir dois grandes blocos: a) as instituições de titularidade pública, que têm os seus mecanismos de *accountability* por meio dos Parlamentos, dos próprios sistemas políticos da administração de um País, para prestarem contas de que, realmente, respeitem o exercício da pluralidade informativa; e b) as instituições de titularidade privada que poderiam “divulgar a composição dos seus conselhos de administração, dos seus acionistas, de forma que todo o mundo quando usasse o meio, rádio, tevê privada ou jornal, soubesse exatamente quem está por trás”, proposta compartilhada por Josep Cadena, para quem a primeira medida de *accountability* das ICs seria “publicar sua contas, suas tiragens” e as deduções que recebem ou buscam na relação com o Estado e com o mercado, mas muitas empresas “igual àquelas senhoras que ocultam sua idade”, também escondem seus interesses, embora o público devesse saber “como vão os negócios, como vende, como vão as ações e como funciona” com a exibição de balanços das empresas. Além disso, Cadena aponta que as informações devem ser suficientemente contrastadas antes da publicação e a IC deve “dar direito de resposta às pessoas e às entidades”. No âmbito da União Européia, Marc Carrillo destaca a *accountability* da mídia audiovisual em relação

às autoridades reguladoras e cita as experiências de auto-regulação “cujas decisões são aceitas de bom grado pelas partes que decidiram se auto-regular; uma espécie de justiça privada sem efeitos públicos” que permite que as empresas “possam prestar contas de sua atividade a estes órgãos”.

Segundo Victoria Camps, os princípios anunciados pela Comissão Hutchins são bons como proposta teórica, mas de difícil aplicação prática cotidiana nos organismos reguladores que, em sua opinião, precisam ser mais concretos “na hora de determinar responsabilidades”, pois “uma coisa é dizer quais são os grandes princípios que têm que orientar uma empresa que se dedica à informação, que tem que ser verdadeira, ajustada, que tem que contrastar com a realidade”, mas pensando na mídia audiovisual, “que, além de informar também têm função de entretenimento, é necessário fixar de forma um pouco mais precisa como esse entretenimento é legítimo”. Camps crê ser necessária a criação de mecanismos de *accountability*, “mas para se poderem prestar contas do que se faz é preciso estar claro o que se exige. E isto é o que uma autoridade reguladora tem que fazer, saber o que pode exigir”, também possibilitando uma interação mais intensa entre a mídia e a audiência por meio de “instituições como, no caso da imprensa, o provedor do leitor, as cartas ao diretor”, no caso das rádios e das tevês as queixas da audiência”. Tresserras i Gaju compartilha dos princípios estabelecidos pela Comissão Hutchins, considerando que seria ideal que o sistema “garantissem as diversas opiniões”, mas infelizmente “não há igualdade de acesso aos meios, nem sequer aos públicos”. Como sistema de *accountability*, Tresserras propõe a criação de “cartas de compromisso” por parte da mídia,

assumindo a aplicação regular de códigos de ética por parte de ações auto-reguladoras ou tuteladas por uma autoridade reguladora.

A criação e a atuação de MARS, na avaliação de Lourdes Domingo, são importantes para “mostrar aos leitores, radiouvintes e telespectadores que as coisas podem mudar, que as pessoas podem se queixar”. A inexistência dos canais de prestação de contas e das críticas, segundo Domingo, faria a mídia pior, porque aí sim os excessos não estimulariam “um debate de aperfeiçoamento do conteúdo”, que tem maior facilidade de ocorrer nas televisões locais diante da proximidade da emissora com o público telespectador.

Dentre os entrevistados em Portugal, Pinto Balsemão foi o único a considerar inócua as atividades dos ombudsmans, os provedores dos leitores (e mais recentemente, dos ouvintes e dos telespectadores). Para Balsemão, a “tentativa dos provedores de leitores não tem resultado, em Portugal, (...) e mesmo nos EUA, onde penso que aparecem como uma moda que não alastrou”, opinião divergente da análise de Van Zeller, para quem a eficiência dos ombudsmans é uma ferramenta de *accountability* e auto-regulação, realizada a partir da “disponibilidade de um provedor a toda hora e momento a quem os cidadãos possam exigir satisfações”, o que retrata uma crescente preocupação de cidadania por parte das empresas. João Palmeiro considera positiva a experiência dos provedores de leitores que tem influenciado os “fazedores de opinião” e os “produtores de informação”. Anabela Fino afirma que o Sindicato dos Jornalistas valoriza a atuação dos provedores de leitores que “têm sido capazes de visão e de

crítica em relação às partes e sobretudo têm exercido um contributo, na nossa opinião, que é levar os leitores, a opinião pública, a perceber que podem ter uma forma de intervir e de pressionar”, exercendo “um papel de intervenção nos órgãos de comunicação”. De acordo com Jorge Pedro de Sousa, a atividade dos provedores “é das melhores coisas que se podem fazer em termos de auto-regulação”, posto que “os provedores são um exemplo de melhoria da qualidade da informação produzida” ao contribuir “para a credibilidade, para a qualidade e principalmente para a possibilidade de se manter um diálogo com a audiência”, considerando que o argumento de algumas instituições de comunicação de que não têm ombudsman porque “todos os repórteres são ombudsmans é um falso argumento, porque nem todo o repórter anda a falar com público nem a recolher as suas queixas ou sugestões”.

Analisando a atuação dos ombudsmans após encontro com a maioria dos que atuaram nessa função em Portugal, em evento preparatório a atividade como provedor dos telespectadores da RTP iniciada em 2006, Paquete de Oliveira afirma que os provedores tiveram muitas dificuldades, sobretudo internas, “com os jornalistas dos órgãos a que pertenciam, os jornalistas sentiam-se muito tocados” e, dessa forma, “a reação interna voltava a ser uma reação (...) corporativista”. De qualquer forma, ao longo do tempo, Paquete de Oliveira considera que os provedores “conseguiram conquistar alguns pontos, sobretudo junto das Direções, e junto dos responsáveis editoriais conseguiram algumas mudanças e algum respeito de comportamentos”.

Como primeiro ombudsman da imprensa generalista em Portugal, Mário Mesquita percebe a relevância da experiência inserida no fenômeno definido como “metajornalismo”, isto é, a “crítica da mídia, dentro da própria mídia, o que também é um dado positivo”, sendo que “alguns autores vão até o ponto de considerar que é mais eficaz que qualquer outro porque no fundo significa que até uma certa época histórica, a única área institucional que não era submetida à vigilância da própria mídia era ela mesma”. Como MARS eficaz, Mesquita acredita ser válido o uso dos “estudos de credibilidade”, realizados, sobretudo nos EUA, por entidades como o *Pointer Institute* “que podem ser úteis na perspectiva de indicarem qual é a percepção que o público tem dos jornais, quais são as críticas que o público formula e que, portanto, podem ajudar os jornalistas a corrigirem aspectos negativos”. Mesquita acredita na compatibilização e na complementariedade dos MARS, uma vez que, por exemplo “os Conselhos de Imprensa têm uma função mais geral e o Provedor dos Leitores tem uma função mais de proximidade em relação a determinado jornal”. Arons de Carvalho avalia positivamente a experiência dos provedores, mas lamenta que a prática não tenha se disseminado para outras instituições de comunicação, pois geralmente a experiência “existe nos jornais que menos precisam dela”.

Com a experiência de ter sido a primeira provedora dos leitores, Estrela Serrano valoriza a função dissuasora da atividade ao permitir que alguém critique a instituição de comunicação “em suas próprias páginas”. Serrano valoriza a experiência de promover a participação dos leitores, mas considera que muitas vezes os profissionais sentem a necessidade de intermediação, relatando que

certa vez, uma jornalista lhe escreveu uma mensagem dizendo que precisava de uma “provedora para os jornalistas que os defendesse da direção e de chefia”, pois “muitas vezes não podiam fazer o trabalho porque não os deixavam”. Serrano percebe um jornalismo com cada vez mais desafios, posto que “as mulheres ainda não chegaram às chefias, à hierarquia” e os jornalistas mais jovens estão mais ligados aos valores de mercado com “um certo desprezo pela política e pelos políticos”, pré-julgando-os como personagens “corruptos, mandriões, e (que) estão lá só para ganharem dinheiro”¹⁸⁰, sendo que “se os jornalistas desprezam os políticos, transmitem essa visão para os seus leitores ou telespectadores, e é a democracia que sofre e que está em perigo”.

De acordo com Francesc Robert os ombudsmans desenvolvem atuação mais propagandística que de “utilidade real”, posição adversa a de Albert Musons, para quem os ombudsmans são complementares à atuação dos demais MARS, contribuindo, por um lado, para a conscientização dos direitos dos cidadãos a queixarem-se quando uma informação não está bem, colaborando na resposta do

¹⁸⁰ Tal opinião está embasada na tese de doutorado que Estrela Serrano defendeu em 2006 e deu origem ao livro *Jornalismo Político em Portugal. A cobertura de eleições na imprensa na televisão (1976-2001)*, publicado em Lisboa pelas Edições Colibri. Segundo Serrano, em detrimento ao interesse público, as questões da cidadania, para uma camada de jovens jornalistas, está mais ligada aos valores do mercado, “isto é, aquilo que se vende, é aquilo que é bom e o que interessa é ter audiência. Portanto, a audiência se estabelece como um valor e um critério jornalístico. Notei isso durante o tempo em que fui provedora, e depois aprofundei isso na minha investigação. É uma das minhas conclusões mais interessantes, toda fundamentada em termos da investigação que fiz e nas entrevistas; é muito interessante porque vi como o discurso é diferente entre esta camada mais nova, depois aquela camada que (...) viveu o início da democracia ainda com entusiasmos, e depois o discurso das chefias. E é muito interessante verificar como o discurso das chefias é hoje também um discurso apolítico como o discurso das camadas jovens. O discurso da chefia é o discurso do patrão, isto é, o que interessa é o *share*, o que interessa é a venda e, portanto, o diretor do jornal, os editores hoje são mais representantes de algumas administrações do que propriamente representantes dos jornalistas ou dos públicos. E isto pode ser uma doença do jornalismo, pode ser até uma doença da democracia”.

cidadão de que nem tudo o que “lê numa notícia ou ouve num rádio se pode engolir, pois pode não ser verdade, pode estar equivocado”, poderia ser publicado de outra forma sem atacar os direitos das pessoas etc” e, por outro, ao publicar a cada período o resumo das coisas que não andaram bem, o ombudsman contribui para o aperfeiçoamento do jornalismo ao mostrar ao profissional que na hora em que ele se “sentar para escrever, ou a transmitir pela rádio um determinado tema” deve ser mais eqüidistante, ter presente os princípios deontológicos.

f) De que maneira o Estado deve regular a comunicação social? Como as empresas reagem às iniciativas de regulamentação por parte do Estado? Considera que esse debate enfrenta dificuldades de mediação? Há atualmente mais resistência por parte dos empresários em Portugal?

Francisco Van Zeller crê que a obrigação do Estado “é criar leis que sejam as mais transparentes e objetivas (...) e a partir daí, cabe ao regulador independente dar cumprimento a essas leis”, preferencialmente “em colaboração com as empresas de comunicação social e de profissionais da mídia”. Van Zeller reconhece que a regulação “é precisa e é importante para que o país não se transforme numa selva”, mas afirma que tradicionalmente “as empresas são sempre adversas à regulação por uma razão simples: “há sempre a impressão que o legislador tradicional (...) acaba sempre por estar um bocadinho desligado da realidade dos media e de legislar um pouco *ao lado*”, o que pode “levar bastante a prejudicar bastante a atividade dos media”. Tal medida “acaba por ser um aspecto preocupante e nós preferimos sempre a existência de códigos de

auto-regulação ou de co-regulação em que o nosso ponto de vista seja incorporado na instituição dessas normas”. Na opinião de Jorge Pedro de Sousa, o Estado deveria intervir o mínimo possível porque “normalmente causa mais conflitos e mais problemas do que quando a sociedade civil se auto-regula”, prescrevendo o papel do Estado na regulação de frequências radioelétricas, sem a necessidade de uma estrutura administrativa como a atual ERC, e contando com “suficiente apoio de estudos acadêmicos” na análise de atuação da mídia.

Arons de Carvalho ressalta que a regulação se intensifica na Europa “com a abertura das tevês privadas (principalmente o período 1991-92), com a necessidade de o Estado arbitrar a escolha de novos operadores de tevê e arbitrar a concorrência entre as tevês do Estado e as tevês privadas”, atividade que não poderia ser feita de maneira independente pelo governo e, como a prática de órgãos reguladores está generalizada no continente europeu, Maria de Lurdes Monteiro considera que tal prática “faz com que (a regulação) seja considerada um mal menor” em Portugal. Para Anabela Fino, o Estado deve ter um papel regulador porque o mercado “já é suficientemente mercado mundo-cão que, se não houvesse qualquer tipo de intervenção moderadora do Estado, acho que seria muito pior”, diante das fragilidades que a lei permite, por exemplo, “em relação às rádios locais, que, obtido um alvará pela primeira vez, depois não há o controle para que a licença está sendo cumprida em função do estatuto editorial que ela teve que apresentar”, passando-a “para outro e para outro e a determinada altura há uma entidade completamente estranha à primeira”. Essa situação faz com que o Sindicato dos Jornalistas defenda a tese de que em caso de alienação do alvará

de uma rádio ou tevê, em vez da licença ser repassada a terceiros, a mesma seja devolvida ao “Estado para depois voltar a ser feita prova do Estatuto, do programa, do projeto que se quer implementar”. Com a experiência política de um parlamentar, Arons de Carvalho relata a importância dos partidos desenvolverem discussões sobre a regulação da mídia, relatando que o Partido Socialista tem uma seção temática de comunicação social, com 55 membros, que se reúne mensalmente para debate que aperfeiçoe as futuras políticas públicas na área. Como exemplo de correção de rumos, cita que em 1992 as tevês privadas foram licenciadas sem “nenhum caderno de obrigações, nenhum caderno de encargos”, situação diferente do processo de renovação programado para 2007 que estabelece, além dos dispositivos legais, o acompanhamento permanente do cumprimento de responsabilidades contratuais (pluralismo político, difusão cultural e reportagens portuguesas) junto à ERC.

João Palmeiro avalia que, diante das constantes alterações das plataformas tecnológicas, o “Estado pensa nos media com uma cabeça analógica e não ainda com uma cabeça digital” e “vem sempre a regular depois”, portanto, para “ultrapassar este desequilíbrio” o papel do Estado deve ser cada vez mais apoiar, fortalecer os princípios de auto-regulação “fornecendo matérias de co-regulação nas áreas em que o Estado entenda, que por uma necessidade de segurança do cidadão ou do consumidor, não pode estar muito tempo à espera para ver se a auto-regulação não funciona e não pode esperar tempo para criar um novo sistema de regulação”, análise semelhante à Estrela Serrano, para quem o papel do Estado deve ser mínimo, “isto é, as leis, Lei de imprensa, Lei da Televisão, a

própria Constituição (...), mas o que deve funcionar mais é de fato a auto-regulação e a co-regulação”.

Palmeiro pensa que atualmente a resistência dos empresários à regulação estatal é menor em Portugal, situação exemplificada pela posição de alguns empresários que queriam “vir para a rua, cortar estradas” quando em 2001 “houve algumas alterações no campo dos apoios do Estado”. A redução da resistência do empresariado às iniciativas de regulação igualmente é interpretada por Mário Mesquita, para quem os empresários instauraram as experiências de ombudsman, preferindo o caminho de “uma regulação a nível empresarial e não uma hetero-regulação, uma regulação externa à empresa”, principalmente quando esta advém do Estado. Anabela Fino tem posição contrária, “as associações patronais reagem dum forma muito mais moderada do que reagem hoje” e o que se assiste em Portugal “é uma cada vez maior atuação do poder econômico sobre o poder político”, havendo uma “cedência completa do Governo às questões colocadas pelas empresas”. Para Arons de Carvalho, geralmente as empresas de comunicação reagem mal à regulação, “sobretudo quando a regulação lhes toca a porta” e a resistência é maior “quando pensam que vai ter uma entidade reguladora que vai funcionar de uma forma eficaz”. Estrela Serrano considera que as empresas, inicialmente, “reagem sempre mal”, mas “uma coisa é muitas vezes aquilo que se diz para os jornais e outra coisa é o que se diz depois em reuniões mais informais em que as pessoas se sentam frente a frente, muitas vezes o discurso muda completamente”. Jorge Pedro de Sousa relaciona o discurso dos empresários sobre o papel regulador do Estado de acordo com suas demandas,

havendo “casos em que eles querem mais papel do Estado e há casos em que eles querem menos papel do Estado, mas sempre em função dos seus interesses”, dependendo “da forma como as coisas lhes estejam a correr”, situação exemplificada pela demanda empresarial ao Estado de impedir que outros operadores de tevê, locais e regionais, “entrem no espaço rádioelétrico, aí eles já estão de acordo, porque se não existirem operadores de TV regional e local, eles captam mais publicidade, captam mais receita e assim podem continuar a manter suas empresas”.

f’) Qual o balanço que o(a) senhor(a) faz da atuação da Alta Autoridade da Comunicação Social? Em que ela se diferencia da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC)?

Segundo Maria de Lurdes Monteiro, a criação da maior parte das autoridades reguladoras europeias “resultaram da *Diretiva Televisão sem Fronteiras*”. Em Portugal, a AACS (1990-2005) “cumpru sua missão”, com grande parte de sua atividade pautada no direito de resposta, “precisamente como um direito que acabava por contrabalançar a (...) liberdade de expressão que também tem que ser contrabalanceada por outros direitos como o direito à honra, o direito ao bom nome e o rigor da informação”. Segundo Monteiro, a AACS teve alguma “função pedagógica porque nós insistíamos tanto em determinados aspectos, principalmente em relação às tevês sobre o rigor o rigor da informação, em termos das sondagens, em termos da privacidade” e muitas vezes até “através do direito de resposta que é o que os órgãos de comunicação social mais odeiam”. Para

Monteiro, o impacto da AACS pode ser exemplificado pela mudança na cobertura jornalística de acidentes quando “já não focam a cara da pessoa a chorar” e parte das queixas sobre a atuação da AACS está relacionada ao fato de que as atividades da entidade eram imprevisíveis, nas quais “ninguém sabia o que é que ia resultar”, “havendo membros também um pouco excêntricos e, por isso, os próprios políticos não tinham ‘ninguém na mão’, mesmo tendo lá representantes da classe, mas não dominavam nada”. Com excesso de solicitações e sem assessoramento técnico já que, na opinião de Monteiro, “nunca foram dadas condições para que aquilo funcionasse com qualidade”, ocorreram atrasos na análise de processos de licenças de radiodifusão, prejudicando interessados num clima de impunidade às eventuais falhas dos membros da AACS, sendo que alguns “não compareciam quando eram convidados”, situação que, segundo Monteiro, deixa de existir na ERC, que pode ser “chamada à responsabilidade pelo Parlamento” e tem melhor estrutura e amparo pessoal para sua atuação. A precariedade de atuação de parte dos membros da AACS é avaliada por Arons de Carvalho, para quem “alguns membros não funcionavam bem, não tinham capacidade para o exercício daquelas funções”. Monteiro prescreve que na composição da entidade reguladora “não podem ter elementos com grande protagonismo”, sob pena de afetar a unidade de atuação dos componentes da entidade.

Estrela Serrano frisa a necessidade de se substituir a AACS pela ERC, dotando-a de estrutura e capacidade de monitorar o conteúdo transmitido com decisões coerentes realizadas por uma equipe com “doutrina que sirva de guia para o

futuro”. De qualquer forma, considera que “há um juízo de certo modo injusto em relação à AACCS”, porque “quando se faz regulação no sofá, em casa, a ver tevê, isso é fácil (...) e até dum certo facilitismo do pouco conhecimento daquilo que são, por exemplo, prazos que é preciso cumprir” e a “interpretação das leis que por vezes não permitem que se proíba isto ou se faça aquilo”, relacionando essa atitude de parte do público a uma “uma mentalidade um pouco censória, até no pior sentido, porque os anos de censura levaram a que até distintos professores e jornalistas olhem sempre para os media com tentações que mostram algo censório” por parte de “espaços informais da blogosfera, dos comentários dos jornais, dos espaços de opinião, onde se diz que o *prime time* é isto, as telenovelas brasileiras são assim”, sem dominar os mecanismos que permitem intervir e não levando em conta que determinados programas de entretenimento tem “uma função educativa e uma função cultural que não é despicienda”. Paquete de Oliveira reconhece a importância da atividade da AACCS, contudo considera que ela, ao longo do tempo, foi vista “mais como uma entidade criada pelo Estado, criada pelos Partidos, ao serviço dos Partidos e ao serviço da Política”

A existência de entidades reguladoras como mecanismo de garantia de direitos de uma forma simples é defendida por Arons de Carvalho, pois é uma via muito simples “não custa dinheiro nenhum (ao queixoso), basta uma simples carta e é muito mais eficaz, apanha pessoas que são entendidas na matéria e não um juiz qualquer que não saberá da legislação da comunicação social”. A avaliação de Anabela Fino é de que a AACCS “só não pôde fazer mais e melhor porque não teve

meios adequados para isso”, pois “não adianta criar entidades ou organismos a quem são atribuídas responsabilidades muito grandes e um papel de intervenção muito grande e depois limitar por completo a sua capacidade de atuação”. Para Fino, a ERC nasce com mais poderes do ponto de vista administrativo e do ponto de vista da capacidade de intervenção. Francisco Van Zeller atribui à proposta de funcionamento da ERC maior preocupação do Parlamento na nomeação de seus componentes e espera que o organismo regulador consiga ser mais rápido e colaborativo do que foi a prática da AACS que “tinha um modelo pouco funcional com decisões, por vezes, tardias e mal fundamentadas”. João Palmeiro reconhece como pontos positivos da atuação da AACS a “regulamentação e normalização na publicação de sondagens políticas e sondagens sobre atos eleitorais”, porém avalia que a AACS teve competências administrativas que nunca conseguiu aplicar como nos casos de classificação indicativa de programas televisivos em que “nunca conseguimos (entender quais eram os) critérios, porque não havia critérios, a classificação era feita caso a caso e (...) nunca fomos capazes de compreender”. Para Palmeiro, há na sociedade portuguesa “um sentimento geral sobre o benefício de haver uma entidade reguladora” e o modelo-estrutural da ERC tem mais condições de fazer da entidade um espaço de defesa de interesses do público em contraste com a AACS, mas que funcionou mais diretamente na defesa de “bens públicos que era o espectro rádio-elétrico” e suas licenças. Segundo Palmeiro, os operadores mais antigos têm tendência de achar que “essa entidade reguladora lhes é benéfica porque vai impedir que novos operadores selvagens, mais dinâmicos ou mais agressivos entrem no mercado e lhes ocupem parte do mercado” e os jornalistas mais antigos têm tendência a concluir “que é

melhor haver um regulador, porque o não haver (...) obriga a que eles tenham que ter regras de natureza deontológica muito mais ativas e muito mais capazes”, obrigando-os a se constituir “como espécie de polícia dos seus próprios pares”. Entretanto, o modelo de composição da ERC é criticado por Mário Mesquita, para quem o formato da AACS (11 membros), com a presença obrigatória de representantes dos jornalistas, “era mais razoável que a da ERC”, reconhecendo de qualquer forma, o amparo que os cinco membros da ERC aprovados pelo Parlamento terão com mais “meios de atuação”, e, obviamente, a eficácia “desses órgãos dependem sempre muito de quem lá está”. Anabela Fino também critica o fato da composição da ERC ser fruto de acordo dos dois maiores grupos parlamentares (Partido Socialista e Partido Social Democrata) porque ela não representaria a correlação de forças existentes no Parlamento e tampouco, “representa a correlação de forças sociais”. Fino defende a idéia de membros serem representantes indicados por jornalistas na gestão da ERC, não apenas no Conselho Consultivo para o qual “o Sindicato foi convidado a estar presente e que nós rejeitamos. E rejeitamos por causa da composição e porque achamos que isto seria como (...) ter um conjunto de elementos tipo coro do Unicef”, “o que canta, tem todos aqueles elementos, todas as raças, é muito bonito, mas em termos reais (...) não serve para nada”.

Mesquita diferencia as duas entidades (AACS e ERC) do antigo Conselho de Imprensa (1975-1990), que “tinha uma composição diversificada, integrando vários setores, embora não tivesse (muitos) poderes executórios”, tendo “fundamentalmente um poder consultivo e o único poder executório que tinha era

a obrigatoriedade que os jornais tinham em publicar os seus comunicados”. Segundo Mesquita, tanto o antigo Conselho de Imprensa, quanto à AACS tiveram uma ação meritória no que se refere ao direito de resposta, contudo a AACS surgiu com um “pecado original” ao, no momento de abertura da televisão à exploração privada (1991), dar parecer favorável à SIC e se abster quanto a duas outras propostas que haviam sido apresentadas, algo insuficiente para membros pagos “para um *full time job*”. Rogério Santos avalia que a ERC pode constituir-se num “árbitro independente que ouve queixas dum lado, queixas do outro e que delibera como se fosse um tribunal. É como se fosse um tribunal especializado para os media”, compreendendo a mediação de conflitos como sendo uma das principais atividades da ERC, que “ao fim e ao cabo, é esse espaço de discussão, de decisão para todos os conflitos como atribuição de licenças, auto-regulação e conteúdos”.

f’’) De que maneira o Estado deve regular a comunicação social? Como as empresas reagem às iniciativas de regulamentação por parte do Estado? Considera que esse debate enfrenta dificuldades de mediação? Há atualmente mais resistência por parte dos empresários na Espanha?

Segundo Francesc Robert, o papel do Estado na regulação da Comunicação Social deve ser mínimo, organizando o espectro, mas oferecendo condições “a todos que queiram ascender”, dar oportunidade de difusão de “suas mensagens e não por travas além da legalidade exige”. De acordo com Musons o papel central do Estado é o de garantir “a liberdade de expressão, a liberdade de informação, e

(...) portanto, o acesso livre dos cidadãos aos meios de comunicação” Outra atividade do Estado é garantir que os jornalistas “possam trabalhar em condições laborais e profissionais suficientemente dignas para que lhes seja permitido exercerem com liberdade” com “garantia suficiente de poder exercer livremente a sua profissão, por isso o Estado tem que velar pelos direitos à liberdade de expressão e informação dos cidadãos, e tem também que velar pelos direitos dos profissionais da informação”. Questionado sobre a criação de um Conselho regulador para o audiovisual de todo o país, Francesc Robert afirma que, como “no entorno europeu (...) todos os países possuem conselhos audiovisuais, a Espanha, evidentemente, terá que ter um Conselho”.

Josep María Cadena crê que a “proteção pura e simples das leis que estão estabelecidas é a melhor intromissão possível” do Estado, levando em conta as diferenças entre as ICs impressas, que “tem maior capacidade de reflexão” e não necessitam de licença prévia, das instituições de radiodifusão com maior possibilidade numérica de audiência, gratuidade e necessidade de licença no radioespectro fisicamente limitado. A diferenciação na regulação da mídia audiovisual das instituições impressas de comunicação é compartilhada por Marc Carrillo, que relata a histórica e intensa intervenção do Estado na radiodifusão espanhola “para evitar a concentração e para regular as condições técnicas de emissão, de obtenção de frequências”. Em relação à mídia impressa, na opinião de Carrillo, o Estado pode, conforme acontece em alguns casos, “regular através da Constituição ou de leis específicas do jornalismo, para garantir que a informação seja emitida com um mínimo de garantias internas” assegurando que

“a empresa tenha preservado a sua consciência, o segredo profissional, os direitos de autor e que tudo isto não seja uma simples mercadoria”, exercendo os seus direitos sempre *a posteriori*. Finalmente, Carrillo conclui que essa prescrição cuidadosa de intervenção do Estado não pode ser considerada sinônimo de uma falácia ou “afirmação hipócrita, segundo a qual a melhor lei de imprensa é aquela que não existe. Isso só pode ser útil para impedir que o poder público regule condutas deontológicas”, contudo quando é invocada torna-se “uma pura falsidade porque a complexidade da informação, através dos diversos suportes, há que proteger um mínimo de diversidade, de pluralidade e dos direitos do público, e por isso o Estado deve intervir, regulando algumas condições”.

Joan Botella avalia que o mundo político não está em condições de se opor aos excessos da mídia diante da relevância que as instituições de comunicação têm na disputa política, afinal para os “empresários é muito mais cômodo tratar com um governo do que com o Consejo Audiovisual de Cataluña”, porque o governo é composto por “pessoas individuais” que tomam decisões “discricionárias que têm a liberdade de conteúdo”, diferentemente de organismo regulador que toma decisões “fundamentadas em documentos, relatórios, em arquivos e documentos”. Segundo Botella, eventuais dificuldades de recepção da atuação do CAC estão relacionadas ao fato de parte dos empresários espanhóis não estarem acostumados a “uma exposição clara, fundamentada e objetiva de suas estratégias”. Assim sendo, prescreve a necessidade de órgãos reguladores que assegurem o cumprimento das leis e de visibilidade nos processos de concessão.

De acordo com Victoria Camps, para não restringir a liberdade de expressão, o Estado deve definir limites genéricos, amparados pelos documentos reguladores da União Europeia, por uma “vontade auto-reguladora da mídia”, pela participação da sociedade e por “controle audiovisual que interpreta essa legislação”. Para que a prática do Estado não seja intervencionista e restritiva à liberdade de expressão, Ramon Espuny valoriza a prática dos órgãos de regulação, como o CAC, *“formados por expertos poco influenciados por los partidos, que se ocupan de esa regulación desde el criterio de la autonomía de la comunicación respecto del Estado”*. Tresseras i Gaju crê que o papel do Estado deve se restringir à aprovação de leis, sendo que a publicação de licenças e controles de conteúdos “devem ser responsabilidade de uma entidade independente, financiada por dinheiro público, eleita pelo Parlamento e criada com garantias democráticas e de independência perante o governo”.

Em relação ao futuro da regulação diante as novas tecnologias de comunicação, Francesc Robert prescreve a necessidade de acordos internacionais que tomem como referência a co-regulação e a auto-regulação. De acordo com Joan Manuel Tresserras i Gaju, com o advento crescente da internet, “televisão e rádio como conhecemos desaparecem” e, nesse cenário, as autoridades reguladoras terão que se adaptar a uma situação em que as pessoas podem acessar qualquer conteúdo digital a qualquer momento através de variados aparelhos conectados à internet, gerando uma crise iminente nos critérios de “horário protegido às crianças e adolescentes” e de nacionalização dos programas, pois boa parte da programação poderá vir de “paraísos audiovisuais”. Nessa situação, segundo

Tresserras, os órgãos reguladores vão ter que se adaptar, buscando construir uma “cultura de responsabilidade, de qualidade” podendo proporcionar “certificados de qualidade” para os operadores de uma maneira mais indicativa e menos imperativa, denunciando conteúdos inadequados tentando “bloqueá-los de acordo com a legalidade”. As autoridades poderão ser responsáveis pelas denúncias, mas, para Tresserras, a primeira ação será tentar convencer os operadores das vantagens de publicação de conteúdos adequados, de respeito às regras, “de não invadir a intimidade, não circular rumores, não mentir, de ter as virtudes das boas práticas. É um trabalho de caráter ético e de construção de uma cultura da exigência, da qualidade do compromisso com os que vão ver”¹⁸¹.

No que tange à reação dos empresários às iniciativas do *Consell de la Informació de Catalunya*, Musons avalia que “ninguém gosta que lhe digam que procedeu mal”, relatando que houve alguma resistência, mas “foram poucas”. Geralmente, as ICs “acolheram bem e retificaram em algumas ocasiões, e reconheceram ter procedido”, acatando as recomendações ou críticas, de forma que o balanço pode ser considerado mais positivo porque, por outro lado, ninguém duvida que, “quando se criou o Código Deontológico, e depois o CIC, a totalidade dos meios de comunicação da Catalunha, assinaram o Código Deontológico, os jornalistas e

¹⁸¹ Em relação aos conteúdos difundidos pela internet, o CAC é um dos integrantes da *Agencia de Calidad de Internet* (www.iqua.net), criada em 2002 e integrada pelos Conselhos Audiovisuais de Navarra, Andaluzia e Andorra, além das recém incorporadas *Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial* (Autocontrol) e *Asociación Española de Comercio Electrónico y Marketing Relacional* (AECEM), que busca fomentar a auto-regulação da internet, definindo padrões de qualidade e melhoria dos conteúdos e serviços, promovendo a qualidade e gerando a confiança entre os usuários da rede mediante o selo "*Confianza Online*". Dessa maneira, a IQUA se propõe a ser uma plataforma de mediação e arbitragem no caso de conflitos.

as direções dos meios”, que colaboram no funcionamento do *Consell de la Informació de Catalunya*, “o que quer dizer que se, comprometeram de alguma maneira. Foi realmente um bom acolhimento”. Perguntado sobre a efetividade da publicação das decisões do CIC nas instituições de comunicação, conforme os documentos de fundação do conselho de imprensa, Musons leva em consideração o processo histórico espanhol, pois o processo de democratização tem pouco mais de 30 anos, havendo ainda a recordação da “ditadura franquista, em que as leis de imprensa existiam “para controlar, perseguir e exilar”. Quando o franquismo terminou “o posicionamento geral e quase unânime da profissão era que não deveria haver nenhuma regulação” com o entendimento de que seria restritiva à liberdade de expressão e a pluralidade, com o tempo, na opinião de Musons, à medida que surgiram “determinado tipo de imprensa, determinados tipos de programas de tevê, que misturam informação com espetáculo”, cada vez há mais profissionais “que questionam se faria falta uma certa regulação. Mas eu creio que isto é uma opinião porque não foi feito nenhum estudo, mas creio que a maioria da população na Catalunha está mais a favor da auto-regulação do que pela regulação”. Contudo, tal opinião não é uniforme no território espanhol. Para Musons, no restante da Espanha, curiosamente, as pessoas “não querem saber nada de regulação e também não fazem muito caso da auto-regulação. Aqui a preferência pela auto-regulação é clara e contundente e pelo Código Ético e noutros sítios não é assim. Faz falta uma regulação, esse é o grande debate que a profissão tem e que é preciso resolver e ainda não está resolvido”.

Segundo Victoria Camps, tem havido menor resistência dos empresários à regulação, sobretudo quando se verificou uma “situação de inferioridade (da Espanha) em relação aos demais países europeus” e porque se percebeu “que os conselhos audiovisuais não são tão maus como se pensa. A sua atuação é grande, mas eles não são polícias nem querem assumir essa função”. A conselheira do CAC percebe uma resistência por parte de profissionais que “estão numa posição de arrogância que os leva a eliminar qualquer crítica que venha de fora. E isso sucede com mais frequência quando as intervenções são um pouco mais duras”, posto que “jornalistas e empresas que pareciam favoráveis ao Conselho, quando receberam crítica, se voltaram contra ele”, sendo poucos os que reconhecem terem atuado de forma errada. Segundo Camps, existe por vezes uma “concepção errônea do que é liberdade de expressão porque, em primeiro lugar, há limites que precisam ser respeitados e em segundo lugar “porque a liberdade de expressão não é exclusiva do setor jornalístico. E são eles que mais usam o acesso à liberdade, mas qualquer pessoa tem acesso a um periódico e à tevê, para expressar o que pensa”, havendo aí “um mal entendido no sentido de que esse monopólio da liberdade de expressão lhes pertence” e pensando que “não deve haver um organismo externo à própria profissão que determine se eles estão agindo bem ou mal. Só admitem que exista a justiça”, esquecendo-se de outros organismos reguladores na administração pública como os responsáveis pelo trânsito e pela Secretaria de Fazenda, onde se decide se as atividades “estão bem dentro da lei e o tribunal é a última instância”. Na opinião de Victoria Camps, a formação dos jornalistas poderia contemplar melhor as questões relacionadas a controles externos, além do aprendizado sobre técnicas de produção de

reportagens porque as empresas admitem que haja auditorias, ou que lhes digam se estão fazendo corretamente as coisas, os próprios investigadores aceitam controles externos à própria universidade, porém “a profissão de jornalista não aceita. Inclusive uma das queixas contra os conselheiros do CAC é que os conselheiros não sejam jornalistas”, ou seja, “o controle da imprensa vem condicionado, segundo eles, por um conhecimento que é exclusivo de profissão de jornalista”.

Segundo Ramon Espuny, tem havido um crescimento de um sentimento corporativo, por parte do empresariado, “*muy antipolítico*” com uma forte tentativa de “*deslegitimación de la representación política entre los profesionales de la información*”. Para Espuny, é difícil mediar os interesses de empresários e profissionais porque esses devem basear sua atividade na dentologia, enquanto aqueles obedecem “*otros intereses, económicos o supuestamente 'políticos' por el interés general*”. Tresserras i Gaju considera que as eventuais resistências dos proprietários da mídia às iniciativas do CAC são normais à medida que os empresários tendem a reagir para que não “haja controle”, mas ressalta a capacidade de diálogo estabelecida ao longo de sua atuação como conselheiro.

g) O(a) senhor(a) percebe um aumento do cuidado com o conteúdo publicado e accountability a partir da criação de MARS?

Mário Mesquita não percebe uma “mudança radical ou substancial, mas talvez possa dizer que existe uma maior contenção” da mídia em relação ao seu

conteúdo por efeito dos MARS, sendo que na tevê pensa “que atualmente há uma maior cautela do que no momento em que apareceram as tevês privadas, que era o momento de euforia concorrencial”. Jorge Pedro de Sousa acredita que os ombudsmans disseminam maior cuidado com o que é transmitido, pois as instituições de comunicação se sentem mais vigiadas, mais controladas e “nesse sentido, melhoram a sua qualidade”. Segundo Sousa, a experiência dos ombudsmans é relevante e os provedores “são unânimes em considerar que contribuem para uma melhoria qualitativa dos órgãos onde trabalham. E eu avalio muito positivamente a existência de um provedor, inclusive em termos de consumidor de informação”, pois uma instituição de comunicação com provedor “ter alguém a quem se possa queixar, a quem possa expressar as minhas dúvidas, com quem possa dialogar a propósito daquilo que faz”. De qualquer forma, Sousa afirma que a criação desses mecanismos não pode ser obrigatória, “tem que partir da própria empresa se ela sentir necessidade disso a fim de melhor se relacionar com a audiência”.

Estrela Serrano relaciona cuidados com o conteúdo e expansão do debate sobre a atuação da mídia por meio do desenvolvimento da internet que proporcionou a criação de “blogs de professores universitários, de jornalistas e de alguns políticos mais intervenientes”. Por outro lado, Serrano aponta o desafio de assegurar a responsabilidade social com o conteúdo diante de uma tendência para o jornalismo baseado numa “boa história”, no qual “não interessa tanto ter objetividade, ter todos aqueles conceitos que surgiam, as provas, a separação entre a opinião e a interpretação”, onde a “visão anglo-saxônica do jornalismo que

obedece a critérios, de objetividade e acuidade” não é considerada tão fundamental e as peças “jornalísticas, sobretudo na área do jornalismo político, são peças feitas para provar uma idéia, uma idéia que pode ser do jornalista ou que pode ser da fonte. A questão da ligação com as fontes tornou-se muito promíscua”, segundo Serrano, tal situação faz com que a questão dos conceitos, valores relativos aos jornalistas esteja hoje “muito subalternizada, porque interessa é ter os textos curtos, títulos vistosos, aliciantes, boas imagens para prender a audiência”, com o jornalismo sendo “construído em função deste objetivo, mesmo que para isso se tenham que se sacrificar algumas regras que são aquelas que fazem parte do conceito da responsabilidade social”, algo que pode comprometer o contrato social entre o jornalista e o público, fazendo do jornalismo uma atividade “pouco credível”. Ou seja, a sobrevivência do jornalismo está diretamente relacionada ao respeito ao “contrato” estabelecido com o público, base de sua responsabilidade social, algo preventivo, segundo Paquete de Oliveira, à “mercadorização da notícia realizada por grandes grupos econômicos como forma de dar resposta a grandes grupos de leitores” que vivem inebriados por uma “situação de consumo sem grande consciência política e sem participação ativa” e, muitas vezes, ao não utilizarem os mecanismos criados, são co-responsáveis “por não lutar e não exigir que uma proposta desse tipo seja exercida na realidade”. De toda sorte, Paquete de Oliveira diferencia os cuidados com o conteúdo tomados pelos “chamados meios de referência e pelos meios mais populares. Mas creio que alguns jornais têm esse cuidado, e outros nem tanto, sobretudo os tablóides têm muito pouco esse cuidado”, notando-se na imprensa portuguesa “um certo desrespeito pelas questões de ordem privada”

Na avaliação de Victoria Camps, a partir da atuação do Consejo Audiovisual de Cataluña tem havido tanto por parte da TV Pública como das privadas mais cuidado com o conteúdo publicado “porque sabem que estão sendo vigiados. Joan Manuel Tresserras i Gaju afirma que mesmo a mídia alternativa deveria tomar cuidado com o seu conteúdo, comprovando as fontes das informações transmitidas. Em relação ao audiovisual, percebe que diante do privilégio que as instituições de comunicação tem em sua “capacidade de intervir sobre a opinião pública”, a mídia têm como contrapartida responsabilidades especiais com a necessidade de desenvolver em sua programação critérios de pluralismo e equilíbrio, além de desenvolver conteúdo dirigido aos variados públicos da sociedade e comprometendo-se com a diversidade, sem discriminar mulheres e menores, por exemplo.

A existência de instituições públicas de comunicação tem um papel regulador importante, de acordo com Van Zeller, “no sentido de que podem regular um pouco os conteúdos e a sua qualidade, tanto dos conteúdos informativos como os de entretenimento” e a União Européia tem “essa coisa sagrada que é existência do setor público como regulador, neste sentido, com preocupações de formação de cultura, de assegurar cotas mínimas de conteúdos para públicos minoritários etc, portanto essa também é uma forma de regular”. Arons de Carvalho salienta a importância do serviço público como fator “não só de trazer aquilo que o mercado sem concorrência não traz, que é a qualidade, e, sobretudo, uma produção mais cultural e mais diversificada que atinja públicos minoritários”, ressaltando a

importância da TV Pública estar sujeita a “uma concorrência que não a deixa ser muito governamentalizada” no conteúdo e que traz a necessidade de um cuidado em garantir a independência administrativa das instituições perante o governo, algo em transformação nos países do sul da Europa em contraste com a independência da mídia pública em países como “Inglaterra, Suécia, Noruega e Dinamarca”. Para Arons de Carvalho, o peso do serviço público em Portugal se impôs, diferentemente das instituições públicas de comunicação no Brasil com conteúdo “muito cultural, portanto muito fechado”, lamentando que o modelo brasileiro seja mais “próximo do serviço público americano” e não seja um “serviço público mais concorrencial, mais agressivo e que tenha uma função reguladora no mercado, que puxe a concorrência para cima”, estabelecendo “indiretamente regras de qualidade que sejam aceitas pela concorrência”. Se a mídia pública tem um papel regulador, para Estrela Serrano, “no sentido de levantar o nível dos canais privados”, por outro lado uma entidade reguladora pode salvaguardar o serviço público de comunicação, por meio do diálogo com os operadores e pela exigência do cumprimento das normas da diversidade da programação, que segundo Estrela Serrano, ressaltam a indispensabilidade do serviço público “porque ele próprio pode ser um elemento regulador”.

Francesc Robert considera que algumas vezes as instituições públicas de comunicação promovem concorrência desleal com as emissoras privadas, pois o mesmo Estado que regula a mídia, acumula competências ao administrar instituições de comunicação que buscam audiência com programas que descaracterizariam o conceito de serviço público, que não deveria abranger, o

entretenimento exemplificado pela produção de musicais. Segundo Robert, o serviço público deveria restringir-se a “uma emissora de 24 horas de notícias”, ou “uma emissora de música clássica”, ou “uma emissora universitária”, ou “uma emissora que trate sobre a diversidade cultural e a imigração na Catalunha”. Para Joan Botella, a mesma obrigação que é cobrada do serviço público de ser “plural em seus conteúdos” deveria servir de referência para a atuação das instituições privadas.

Victoria Camps, que coordenou comissão que estudou os conteúdos televisivos no Senado espanhol e que participou da elaboração do *Informe para la Reforma de los Medios Públicos de Titularidad Estatal*, percebe a necessidade de um modelo público efetivo de comunicação e acredita que o relatório foi criticado menos pelo seu conteúdo e mais por oposição ao governo que o promoveu. Camps se frustra diante da opinião de pessoas que avaliam que as duas iniciativas “não serviram para nada”, algo que, em sua opinião não é verdadeiro diante do processo político e interpreta essa frustração com o sentimento que muitas pessoas têm de “resultados imediatos”, de “que tudo mudasse rapidamente”.

h) Qual deve ser o papel das iniciativas de auto-regulação?

Balsemão tem fé na eficácia dos mecanismos de auto-regulação e exalta dois dispositivos introduzidos em Portugal durante a redemocratização, anunciados no seu livro *Informar ou depender?* (BALSEMÃO, 1971): 1) os Conselhos de Redação, que têm poderes para analisar os conteúdos e que devem ser

obrigatoriamente consultados na nomeação de diretores e dos sub-editores; 2) os Estatutos Editoriais que caíram “bastante em desuso, mas que poderia ser um mecanismo muito importante de regulação se fosse suficientemente desenvolvido, porque o jornalista que vai trabalhar para uma revista como a *Caras*” não poderia dizer depois que desconhecia seus princípios editoriais. Para o empresário, o ideal seria que em Portugal não houvesse nem “leis especiais, nem regulação, nem regulador”, aproximando-se da experiência de alguns países onde, na ausência de uma lei de imprensa, há um Código Penal com agravamento de penas referentes a crimes cometidos através da mídia. Nesse sentido, Balsemão defende as bases para auto-regulação propostas pela Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (CPMCS), que podem servir de medidas de defesa “de proteção contra (...) a tentação regulamentadora a nível europeu e a nível nacional”, num país em que há um “exagero de leis setoriais para os media: Lei de Imprensa, Lei da Rádio (...), Lei da Publicidade, mais uma série de normas, enfim é pura e simplesmente um exagero”.

João Palmeiro acredita que seja possível a criação de iniciativas de *accountability*, envolvendo empresários, profissionais e representantes do público, que tenham como referência as iniciativas de auto-regulação publicitária e o princípio da responsabilidade compartilhada entre profissionais e empresários. Tal iniciativa está baseada na *Plataforma Comum de Ética dos Conteúdos Informativos*, documento aprovado pelos associados da CPMCS em 17 de março de 2005, constituído de bases que “pretendem constituir um Código de Conduta a ser

seguido por todas as Redacções como suporte à auto-regulação¹⁸² e deve ser colocada em prática por meio da operacionalização dos princípios nos próximos anos, pois houve um acordo tácito com o governo que, enquanto a ERC não saísse (a entidade foi implantada em 2006), “nós não mexíamos para não sermos acusados de querer influenciar aquilo que os poderes públicos instituídos queriam fazer”. Representando o público nos Conselhos de Imprensa, Palmeiro acredita mais na força de membros de entidades do que de personalidades desconexas à organizações de promoção da cidadania.

Na opinião de Rogério Santos, a existência de MARS está ligada à maturidade de uma sociedade, sendo a criação de conselhos auto-reguladores um sinal de “sociedade muito avançada, muito democrática, onde a opinião pública seja forte” e “se pode caminhar para esse caminho, em termos de associações sem apoio do Estado (...), mas neste caso a sociedade portuguesa ainda não sentiu muito essa necessidade, não sei se virá a sentir algum dia, esperamos que sim”. Segundo Paquete de Oliveira, posicionamentos políticos e ideológicos diferenciados dificultam a criação de um conselho imprensa em Portugal, que, de qualquer modo, poderia ser estabelecido inicialmente mais “pela autodefesa dos próprios jornalistas do que do respeito pela opinião pública”.

Arons de Carvalho avalia que as atividades de *accountability* podem ser impulsionadas pelo Estado “através de uma forma de co-regulação em que o Estado trata o quadro local geral e depois as entidades privadas do setor é que

¹⁸² Disponível em <<http://www.ics.pt/verfs.php?fscod=497&lang=pt>>. Acesso em: 21 jan. 2008.

elegem as pessoas e andam com o processo para frente”. Anabela Fino reconhece a tendência a favor da auto-regulação, mas considera que o problema “é que a auto-regulação das partes, não tendo qualquer baliza vinculativa, depois acaba sempre por ceder em favor da parte mais forte que se pode auto-regular como muito bem entende”. Fino confirma os contatos feitos pelos empresários com o Sindicato dos Jornalistas no sentido de criar instâncias auto-reguladoras, porém “na opinião (da direção) do Sindicato (...) não podemos confundir o Código Deontológico dos jornalistas com o Código Deontológico dos patrões”, pois “não achamos é que deva ser um código único para patrões e trabalhadores, porque não estamos em pé de igualdade nessa relação”, situação diferente de outros países com maior grau de confiança na relação empregadores-empregados: “como é que podemos ter confiança numa entidade patronal que privilegia cada vez mais (...) a precaridade das relações laborais” num cotidiano em que os estudantes de jornalismo “são utilizados no processo produtivo como mão-de-obra mais barata, muitos quase pagam para poderem estar numa redação a trabalhar, sem terem habilitação para isso?”.

Para Victoria Camps, a auto-regulação é importante para o diálogo com o público “ao fazerem que as empresas tomem consciência dos seus erros, dos seus defeitos, das suas parcialidades e, além disso, a obrigação que se impõe a alguns jornais de terem um Defensor do Leitor e de responder às principais queixas, tentar resolvê-las e colocar as partes a dialogarem”. Ramon Espuny considera que as experiências de auto-regulação em prática têm sido positivas, mas tem se demonstrado suas limitações, tanto na mídia escrita, “*donde parece no haber*

responsabilidad en la información en algunos periódicos”, como no audiovisual, onde algumas iniciativas não conseguiram impedir “*la emisión de programas que en otros países serían censurados (por explotación del morbo, atentado al público infantil, etc.)*”. Na opinião de Josep María Cadena, a auto-regulação fundamentada num código de conduta é uma manifestação relevante dos profissionais e dos proprietários das instituições de comunicação, pois “é melhor que tu te regules que isso seja feito por outros. Melhor tu definires as coisas que podes fazer do que outro debater e estabelecer teus limites” e, de certa forma, essa medida indica vontade de servir à sociedade.

Pinto Balsemão acredita que os profissionais que atuam em suas empresas têm condições para exercer sua responsabilidade social à medida que se investe “muito tempo e dinheiro das pessoas em formação, não apenas técnica, nas mais diversas matérias e também incentivando as pessoas a frequentarem cursos onde também aparece a responsabilidade social”. Para Van Zeller, no Portugal pós Revolução dos Cravos (25 de abril de 1974), houve “quase uma obsessão saudável (..) no que toca à questão da liberdade de imprensa e à liberdade dos jornalistas” que são francamente independentes e é preciso assegurar a independência dos jornalistas e dos demais criadores de conteúdos (mesmo os de entretenimento) para que sejam seguros “os pilares que asseguram a independência e a pluralidade”, sem deixar de lado aspectos ligados ao cidadão de lado, garantindo o “direito de resposta (...) de participação e envolvimento nas melhores condições”. Para isso, estão a se criar “alguns mecanismos, não só de auto-regulação, mas também no sentido de dotar mais a sociedade civil de

proteção” algo preventivo a “tabloidização”¹⁸³ da mídia, processo que para João Palmeiro não ocorre em Portugal porque “nós não sabemos o que é tabloidização. Se soubéssemos tínhamos dois ou três jornais a vender meio milhão de exemplares ou um milhão de exemplares”.

Balsemão exalta as iniciativas de Responsabilidade Social Empresarial do Grupo Impresa como prêmios, patrocínio de atividades e o SIC Esperança¹⁸⁴ e critica a postura da direção do Sindicato dos Jornalistas, “mais preocupada em manter os lugares dos empregados, mesmo quando estes não funcionam, do que proporcionar possibilidades aos desempregados e possibilidades às pessoas que querem fazer carreira e querem trabalhar”. Van Zeller avalia que, não obstante a qualidade dos dirigentes do Sindicato dos Jornalistas, o órgão está “desligado da realidade. As propostas que faz são completamente irrealistas (...) como se os media estivesse nos anos 70 ou até 60”, sendo “extremamente difícil cooperar com o sindicato porque eles são muito pouco flexíveis e cristalizaram no tempo”, contudo a Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social buscará a participação do Sindicato “para chegarmos a um entendimento auto-regulador, no sentido de envolver também os profissionais do jornalismo”, algo essencial para a execução da *Plataforma Comum de Ética dos Conteúdos Informativos*.

¹⁸³ De “tablóide”, formato gráfico de cerca de 37,5 cm por 60 cm muito utilizado por publicações que incluem imagens e manchetes de impacto para atrair a atenção do público. O conceito “tabloidização”, pouco comum no Brasil, é associado em Portugal ao “jornalismo sensacionalista”.

¹⁸⁴ Projeto transversal que pretende “divulgar e ajudar na resolução dos problemas sociais (a droga, o alcoolismo, trabalho infantil, terceira idade, mortalidade nas estradas etc.) que afectam os portugueses, através de uma forma concertada de comunicação” que abre espaço para a divulgação de spots de associações sem fins lucrativos. Disponível em: <<http://www.impresa.pt/esperanca/esperanca.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2008.

Anabela Fino considera que as abordagens associadas à responsabilidade social não podem estar “desligadas das condições de trabalho e da propriedade dos meios de comunicação”, pois “sem isso, é como pretender que o escravo tenha um comportamento ético, porque pedir responsabilidades a quem não tem direitos ou tem poucos direitos é muito complicado”. Afinal, como aponta Arons de Carvalho é preciso levar em conta que “o jornal não é só os jornalistas que o fazem. É o patrão que diz: façam o jornal assim, é o diretor que executa e os jornalistas que concretizam”, existindo, portanto, um contexto que obriga, a meu ver, que a regulação seja feita, também com a intervenção das entidades patronais.

Como tema pertinente à responsabilidade social da mídia, Pinto Balsemão crê que os “os proprietários dos media são cada vez menos (...) editores puros. Roberto Marinho para mim era um editor puro. Podia ter muita influência (...), mas, todas as manhãs, estava no jornal e todas as tardes estava na tevê”, de forma que o que começa a “acontecer em toda parte é que esta *raça* dos editores puros é uma espécie que eu não sei se não estará em vias de extinção”, e isso “pode ter algumas conseqüências mais vastas em termos de liberdade de expressão, de dar razão àqueles que dizem que os proprietários usam os meios para conseguirem projetos de poder pessoal, econômico e político”. Balsemão julga a presença dos proprietários como editores importantes, mas reconhece a dificuldade de sobrevivência do modelo do “editor puro” diante do sistema econômico vigente “se calhar estou a ser saudosista, porque com as idas para a Bolsa, com as novas tecnologias, com o fato destes novos protagonistas (Yahoo, Google, etc) terem

nascido fora dos meios tradicionais de comunicação”, de qualquer forma, sugere atenção a esse movimento de condicionamento editorial presente principalmente na internet que “já vem com ar de *business*, no qual a informação é publicada porque ao lado pode haver publicidade contextual”.

h) Qual o balanço que o(a) senhor(a) faz da atuação do Consell de Informació de Catalunya (CIC)?

Sobre o CIC, Francesc Robert o considera mais celebrado por profissionais do que por empresários, posto que podem “servir de parâmetro de defesa dos interesses (...) de execução profissional por parte dos jornalistas” e muito centrado na imprensa escrita, vendo “pouca atividade em relação à televisão e ao rádio”. Para Josep Miquel, na Espanha ainda “*no existe una cultura de reclamación*”, de toda sorte, a participação do público vai crescendo gradualmente “*en la medida en que es conocida la institución*”, embora o CIC “*no ha tenido ni tantos medios, ni poder sancionador*”. Miquel avalia que geralmente as empresas e as redações aceitam as decisões do CIC, de forma que “*los requerimientos que emiten el CIC son, generalmente, contestados de forma debida por los interpelados. Sería una buena práctica que se publicaran las decisiones, pero eso no depende del CIC*”.

A criação de um Código Deontológico é percebida pelo Secretário-Geral do CIC Josep Cadena como a demonstração de um “amadurecimento da imprensa catalã”, mas o “problema é que não difundimos suficientemente dentro da sociedade a existência do código e a existência do Conselho”. Albert Musons

ressalta a autonomia dos jornalistas em fazerem um Código Deontológico, em 1992, e o CIC, em 1996, “sem que ninguém nos pedisse, não recebemos manifestações de ninguém dizendo-nos para nos regularmos, foi uma decisão” dos jornalistas, que em sua opinião tem feito “trabalho excelente, num sentido que não é certamente de grandes resultados, mas sim no sentido de ir marcando um caminho a seguir e que cada vez se consiga que o Código Deontológico da profissão seja mais tido em conta”, isto é, um trabalho pedagógico, estimulando que “os jornalistas tenham mais em conta o Código Deontológico, que nas redações se debata mais sobre um tema, uma fotografia, um texto” e de estimular cada vez mais que “quando o cidadão tenha sentido que os seus direitos não foram respeitados” saiba que “há um lugar onde ele pode ir apresentar as suas queixas e conseguir que isso seja discutido. Creio que isso é mais um trabalho de resistência moral e, sobretudo, de ir fazendo pedagogia no sentido que fique claro que nem tudo é válido”. Na visão de Musons, um dos objetivos do CIC é estimular uma reflexão sobre limites que não devem ser ultrapassados algo que vem ocorrendo, pois “os próprios jornalistas cada vez falam mais destes temas, fazem mais perguntas, e “pensam duas vezes” na hora de elaborarem determinada notícia, duma determinada informação, cada vez analisem mais, e este é o grande êxito dos dez anos do CIC”, que conta com uma estrutura muito simples, com poucos recursos econômicos, algo que dificulta uma divulgação massiva do órgão “porque a estrutura é pequena, é débil e se fosse mais divulgada, poderia colapsar”. De qualquer forma, segundo Cadena, após o décimo aniversário do CIC (2007), a entidade pretende dar mais visibilidade às suas ações por meio de contatos com as instituições de ensino superior, em especial as faculdades de

comunicação e as organizações não-governamentais, estimulando a realização de eventos e o envio de queixas que uma vez recebidas pelo CIC, têm sua pertinência analisada pela Secretaria-Geral que comunica à Presidência da abertura, ou não do expediente. Se a queixa é aceita, ela é levada ao pleno do CIC e então se toma uma decisão conjunta, após analisar a argumentação das partes envolvidas (segundo Cadena, na média, em 80% dos casos há envio de respostas por parte das ICs). A decisão do CIC é enviada às direções das instituições de comunicação. Como os componentes do CIC costumam se reunir trimestralmente, em situações de urgência, a presidência do Conselho tem a prerrogativa de determinar uma resolução. Não há obrigatoriedade na publicação das decisões do CIC, algo que faz com que, segundo Cadena, a maioria das ICs não publiquem informações sobre seus eventuais erros porque “ninguém gosta que se diga que está equivocado e todo mundo encontra justificativa na pressa e na limitação de espaço”.

Bernat Aviñoa confirma que as principais queixas do *SOS Racisme* sobre a atuação da mídia se referem ao uso do termo “imigrante ilegal” referida a uma pessoa “*en situación administrativa irregular*”, ou a inclusão do país de procedência em notícias sobre presos ou presumidos delinqüentes “*hecho que creemos que fomenta el cliché sobre los inmigrantes*” e estimula o preconceito. Em relação ao fato da *SOS Racisme* ser uma das organizações com o maior número de queixas (média de 45 por ano), está relacionado, segundo Musons, “ao racismo explícito ou encoberto na sociedade catalã, bem como em toda Espanha”, situação possivelmente incrementada com o aumento da imigração que “provoca

muitos casos de situações de racismo”, muitas vezes inconsciente e isso também se reflete nas ICs apesar de se terem feito campanhas educativas. Por exemplo, fez-se em 2000, por iniciativa dos *Col.legi de Periodistes* e do Colégio de Advogados, uma campanha que se chamou *No me lames ilegal*, estimulando “na tevê e na rádio que, ao se falar de uma pessoa, nunca se deveria aludir à sua condição de residência”, mas sim sua situação como pessoa”. Isso foi trabalhado pelo *Col.legi de Periodistes* num convênio permanente de colaboração com as instituições de comunicação, criando-se “muitas recomendações para o tratamento específico das informações sobre minorias étnicas, elaboraram-se documentos onde se preconiza a forma de tratar informativamente e com correção” com a linguagem adequada “na hora de falar sobre informações que afectam minorias étnicas, imigrantes, etc”. Neste sentido, segundo Musons, os esforços do CIC têm sido uma prioridade, buscando convencer as pessoas “sublinhando a importância que tem o fato de não utilizar palavras incorretas”, posto que “não se deve incluir o grupo étnico, ou a cor da pele” para evitar discriminação. Para prevenir erros por falta de conhecimento específico, em que posteriormente o repórter diga que “determinada informação foi mal tratada do ponto de vista do respeito à multi-culturalidade ou às minorias étnicas porque ninguém lhe havia explicado corretamente”, o CIC estimula o uso da *Agenda da Multiculturalidade para os jornalistas*, um “instrumento de trabalho” onde estão os contatos das entidades coletivas, especialistas em determinados temas relacionados com solidariedade, com minorias étnicas, para facilitar acesso à informação por parte do profissional que está elaborando reportagem que potencialmente afete um coletivo.

Segundo Victoria Camps, conselheira do CAC e do CIC, não faria muito sentido criar um código deontológico sem “um conselho que o supervisionasse”, contudo o CIC “tem um inconveniente grave (...) reduzida infra-estrutura econômica com um aparelho executivo pouco eficaz”. A concepção do CIC inicialmente foi muito bem acolhida, mas geralmente quando a mídia percebe “que há que fazer algum tipo de reprimenda porque não cumpriram algo, então se revoltam e não aceitam a reprimenda”. Segundo Camps, na Espanha “ainda há pouca cultura democrática nesse sentido”; as ICs teoricamente aceitam medidas de responsabilidade social, “mas a cada vez que lhes diz que deixaram de cumprir uma recomendação, não aceitam”, algo que “não sucede em outros países”, onde os jornalistas “são mais capazes de assumirem seus próprios erros”. Marc Carrillo também é crítico ao CIC, considerando que a criação do Conselho foi positiva no ponto em que conseguiu inicialmente “um certo entusiasmo, um compromisso público explícito, não em todos os meios, mas nos mais importantes” e que depois o CIC ficou “numa posição muito secundária”, ignorando alguns casos que mereceriam análise do Conselho. Segundo Carrillo, as possibilidades do CIC são modestas para poder “incidir de maneira relevante sobre os meios que controla e que admitem o seu controle”. Como consequência da não-obrigatoriedade da publicação das resoluções do CIC, Carrillo considera que o Conselho “vive um pouco da boa vontade da mídia, tem uma certa incapacidade coerciva, mas na verdade a sua incidência como órgão de autocontrole tem sido modesta” por ser uma entidade ainda pouco conhecida que necessita de infra-estrutura que lhe permita “atuar com certa agressividade sobre temas importantes acerca da forma

de obter informação”, que consiga receber mais críticas do público e também dos jornalistas, e efetivamente tenha como condição *sine qua non* que as ICs publiquem suas decisões preferencialmente na mesma página de origem “com a mesma relevância como se fosse um direito à retificação”, pois, mesmo não existindo a obrigação de publicar as decisões do CIC, na medida em que a mídia concordou com “sua auto-regulação e a sua auto-limitação, seria importante pensar que isso incluiria a aceitação das resoluções”. De qualquer maneira, Carrillo indica “algumas resoluções interessantes” por parte do CIC para a proteção dos direitos da pessoa que têm gerado discussão e amparo “perante a informação sensacionalista que procura afetar a imagem de algumas pessoas”, criticando a divulgação de fotografias que, sem nenhum interesse público, “constituam uma invasão do âmbito privado de uma pessoa, infringindo a proteção da imagem da pessoa sem o seu consentimento”.

Ramon Espuny avalia que, mesmo sem capacidade sancionadora, o CIC desempenha o seu papel, embora sinta falta de maior visibilidade dos casos, pois *“no se trata de que sean secretos, sino de que el CIC no tiene proyeción social, ya que emergió de la propia profesión, a través del Colegio de Periodistas de Catalunya, y no de un acuerdo social y político que le diera más relevancia”*. O fato de oito dos quinze componentes do CIC serem da sociedade civil estabelece uma tentativa de impedir corporativismo *“de la profesión o de los medios. Puesto que la veracidad y el rigor en la información son un derecho constitucional”* e aos cidadãos a quem também corresponde o direito de julgar o uso *“que hacen de la información quienes son sus mediadores entre ella y el público”*. A visibilidade das

decisões do CIC são necessárias, na opinião de Joan Botella, para haja um valor pedagógico à atuação da mídia.

O secretário geral do CIC, Josep Maria Cadena, ressalta o envolvimento das empresas no financiamento das atividades do CIC e ressalta a possibilidade de que qualquer pessoa possa enviar uma denúncia. Como membro do CIC, Parès i Maicas acredita que o CIC faz um “bom trabalho” com a mídia respeitando boa parte das decisões, se bem que, “naturalmente, podemos observar que em determinados casos, uma decisão contrária a um meio não lhe inspirava grande entusiasmo”. Para aperfeiçoar sua atuação, Parès i Maicas afirma que o CIC “precisa de investimentos” e com isso teria condições de atender a uma “participação maior dos cidadãos”. A fragilidade financeira do CIC é exemplificada por uma reunião da AIPCE¹⁸⁵ em Malta (2002) cuja viagem em nome do Conselho foi paga pelo próprio conselheiro Parès i Maicas.

h´) Qual o balanço que o(a) senhor(a) faz da atuação do Consejo Audiovisual de Catalunya?

Francesc Robert gostaria que o CAC não tivesse sido criado, pois não distingue a necessidade de regulação de “meios impressos de meios audiovisuais”, porém diante da existência do órgão, que deveria ter um menor número de competências e a Associação Catalana de Rádio está em permanente contato com o CAC

¹⁸⁵ *Alliance of Independent Press Councils of Europe* (AIPCE), entidade criada em 1999, por estímulo de Claude-Jean Bertrand, tem como objetivo promover a troca de experiências entre os Conselhos de Imprensa dos países da Europa.

oferecendo informações sobre o setor. Ao analisar a atuação do CAC, Josep Miquel acredita que sua efetividade está em sua capacidade de sanção e no fato dos integrantes serem remunerados, podendo dedicar “*un amplio horario a cumplir sus funciones*”. Albert Musons avalia positivamente a atuação do CAC, que pressupõe uma autêntica revolução no panorama da mídia da Catalunha, mediando a regulação dos direitos do cidadão e da mídia audiovisual, com estrutura e orçamento próprio, e com a colaboração de outras instituições como o *Col.legi de Periodistes*, membro com o CAC de uma Comissão mista de trabalho que também envolve o CIC e o Tribunal de Justiça da Catalunha com o objetivo de velar permanentemente por duas coisas: a) “para que os profissionais de informação possam desenvolver com suficiente eficácia e tenham as máximas facilidades na hora de informar sobre temas de processos judiciais”; e b) para que, ao informar, que os jornalistas não transgridam os “direitos dos cidadãos, das pessoas processadas e das vítimas”.

Em relação ao CAC, Victoria Camps o analisa como um “bom modelo de controle audiovisual e a prova é que o Conselho andaluz foi criado muito à imagem do Consejo Audiovisual de Cataluña”. Camps reconhece que é difícil levar o CAC ao conhecimento de toda população, “embora tenhamos feito aqui muitas coisas para dá-lo a conhecer. Mas é difícil e é lento”, havendo “desconfiança generalizada dos cidadãos no que respeita às instituições e à capacidade das instituições para mudarem as coisas. E as pessoas tendem a querer que as coisas mudem muito rapidamente e isso é muito difícil”. Como exemplo de promoção do debate sobre o conteúdo a partir do CAC, Camps relata que na TV pública catalã houve um

programa sobre novas famílias homossexuais que recebeu tantas queixas que recomendou-se “à TV3 que fizesse outro debate sobre a família tradicional, porque a queixa não era exatamente contra os homossexuais, mas que se falava dessas famílias como se fossem o único modelo existente”, assim sendo o CAC recomendou “ TV3 (...) que fizessem outro debate, falando das outras famílias”. Mesmo o advento de novas tecnologias, Camps crê que sempre haverá um tipo de tevê que será “aquela maioritariamente vista pelas pessoas que é a generalista, a que transmite em aberto e que não se paga, não é temática, mas é que a serve mais a todos os públicos. E sobre essa o CAC terá que atuar”.

A atuação do CAC de promoção da diversidade é valorizada por Bernat Aviñoa, que celebra a publicação do *Manual dirigit als col·lectius immigrats perquè aquests també tinguin visibilitat en els mitjans de comunicació i puguin ser protagonistes i gestors de les informacions que generen*¹⁸⁶, editada em seis idiomas (catalão, castelhano, inglês, árabe, chinês e urdu), como uma importante contribuição ao aperfeiçoamento da multiculturalidade e diversidade nas instituições de comunicação ao determinar cuidados na transmissão de notícias envolvendo imigrantes.

Com a autoridade de quem participou do CAC como conselheiro por quase dez anos, Joan Botella classifica a atuação do órgão em três períodos. O primeiro de 1997 a 2000, quando era um organismo “pouco importante, muito pequeno e

¹⁸⁶ Disponível em: <<http://www.audiovisualcat.net/publicacions/quaderns23-24.html>>. Acesso em: 13 dez. 2007.

precário com um êxito que foi convencer aos políticos e aos meios de Comunicação da necessidade de autoridade independente”. A segunda fase de 2000 a 2004, quando o CAC foi transformado em um “organismo mais potente, maior, com a possibilidade de publicação de relatórios (...) atuando como uma espécie de advogado do sentido comum”. Nessa fase, de acordo com Botella, os “relatórios eram aceitos com unanimidade. (...) Éramos considerados muito respeitados, muito simpáticos, muito interessantes”. Em 2004, com a transferência do poder concessionário do Parlamento para o CAC, as atividades ficaram bem mais difíceis posto que “uma coisa é dar relatórios em geral, a outra é dar concessões de televisão”, pois o grupo que não consegue concessão passa a protestar e questionar as atividades do CAC”. Nesse sentido, tomando como referência a atuação de outros órgãos reguladores europeus como o Conselho Superior do Audiovisual francês, Botella acredita que a aceitação das atividades do CAC ainda está em maturação. De qualquer forma, considera a experiência positiva por promover um debate constante sobre a atuação da mídia arbitrado por uma entidade cujo objetivo não “consiste em que o regulador imponha seu gosto”, mas sim “clareia o cumprimento das leis”. Nesse sentido, Botella não crê na diferença que separa “regulação, co-regulação, e auto-regulação. São modos paralelos, simultâneos de gestionar as condutas” das instituições de comunicação.

Joan Manuel Tresserras i Gaju avalia que o CAC ganhou crédito diante da sociedade catalã à luz de dois acontecimentos no final de 2000. Uma foi consequência de um acidente de ônibus na cidade catalã de Soria onde morreram 28 pessoas, a maioria estudantes, e a televisão “mostrou horríveis imagens dos

corpos das crianças e as famílias identificaram os seus filhos mortos, antes que fossem notificados pelas autoridades, por meio da televisão, vendo suas roupas”, situação que proporcionou debates sobre os limites da atuação da mídia e que serviram para a produção de um manual com *Recomendaciones del CAC sobre el tratamiento informativo de las tragedias personales* (2001), dirigido às autoridades, empresas audiovisuais e aos jornalistas que têm responsabilidade na divulgação de informações. O texto se baseia no respeito à dignidade das pessoas, especialmente nos momentos em que sua capacidade de decidir livremente está limitada, indicando caminhos para a cobertura de fatos “*dolorosos que despiertan el interés del público y la cooperación entre autoridades públicas y los profesionales de la información para garantizar la coherencia de sus respectivas intervenciones*” e incluindo recomendações gerais tais como dar prioridade às “*tareas de emergencia y auxilio de las víctimas, tratar a los afectados como personas, no hacer públicos los nombres de afectados sin la previa notificación, no difundir imágenes de funerales sin el consentimiento de las familias*”. Outro fato marcante de 2000 foi a omissão na cobertura dada pela TV Pública Catalã (TV3) ao assassinato de Ernest Lluch, político socialista, ex-ministro da Saúde e ex-reitor da Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Lluch foi morto pelo ETA na noite de 21 de novembro daquele ano e, enquanto as tevês privadas chegaram mais rápido ao local do crime e começaram a transmitir informações sobre o que havia ocorrido, a TV3 exibia um programa de humor. No dia seguinte, o CAC publicou “uma nota denunciando que a TV Pública havia sido negligente, que não havia cumprido com seu dever público” e, após 24 horas, os diretores informativos da TV3 colocaram o cargo à disposição, “demonstrando a autoridade que um

conselho audiovisual poderia ter”, oferecendo a idéia de que os membros do CAC “poderiam ser independentes em relação ao governo”. De acordo com Tresserras, a autonomia do CAC também foi reforçada em 2003 quando, diferentemente da posição governamental, o Conselho enfrentou o governo local para que fosse realizado concurso público para as emissões de rádio digital na Catalunha. Segundo Tresserras, o CAC é um importante instrumento de *accountability* e desenvolve uma relação “pedagógica com as operadoras” e de prevenção audiovisual nas escolas com cursos e distribuição de material didático. Para que exista uma autoridade reguladora no Brasil, Tresserras e Gaju avalia ser fundamental a definição de um marco normativo que estabeleça os parâmetros para a atuação das instituições de comunicação. De qualquer forma, diante da dimensão territorial brasileira, Tresserras tem dúvidas se um único conselho daria conta de atender a todo o país. De qualquer forma, considera que este é um importante debate a ser feito.

Perguntado sobre as condições profissionais para que os jornalistas executem sua responsabilidade social, Van Zeller aponta que “há um longo caminho a percorrer” relacionado à oferta e da procura num ambiente de pressão grande para reduzir custos para que as empresas se “tornem rentáveis, para serem globais, para utilizarem várias plataformas, para se renovarem tecnologicamente, para adaptar produtos a um público com gostos voláteis”.

i) O(a) senhor(a) considera os MARS como iniciativas de promoção dos Direitos Humanos a medida que estimulam uma reação do público ao conteúdo publicado?

Para Anabela Fino, as instituições de comunicação têm um papel fundamental na promoção dos direitos humanos e no combate à “discriminação étnica e religiosa” e os mecanismos de *accountability* podem estimular um “cuidado nos órgãos de comunicação social” porque na mídia portuguesa “é comum acontecer quando relata um caso de violência identificar se é o cigano, se é um cabo-verdiano, coisa que não sucede quando é um branco”. Segundo Jorge Pedro de Sousa, os provedores de leitores podem contribuir para a realização e concretização do direito à informação como direito humano, posto que podem contribuir para “existir uma informação de qualidade e portanto, a pessoa poder informar-se devidamente e ser informada devidamente”. Van Zeller defende a idéia de que o envolvimento de uma sociedade forte que tem consciência de quando os “órgãos de comunicação social ultrapassam os limites (...) também leva a uma maior proteção dos direitos humanos”. João Palmeiro é um pouco mais cético na relação entre mídia e promoção dos direitos humanos, manifestadas em coberturas jornalísticas que potencialmente possam melhorar o cotidiano das crianças e a defesa contra doenças, mas que não necessariamente promovam a paz porque “sabemos hoje em dia que quanto mais informação eu der sobre a guerra, maior capacidade de os beligerantes têm de continuar a fazer essa guerra, porque maior número de apoiantes (...) no sentido do espetáculo essa guerra produz”.

Os MARS, na opinião de Paquete de Oliveira, dependendo do contexto e da reação produzida, podem suscitar a opinião pública e estimular “uma maior participação ativa dos cidadãos”, entretanto, a criação e a efetividade das experiências dependem muito do contexto, posto que “a eficácia só virá daqueles que quiserem responder. Mas aqui há a etapa a ganhar e há a etapa de suscitar nos cidadãos cada vez mais, o interesse pela sua própria defesa dos seus direitos”, pois “se esse interesse aumentar e se esse clamor for forte, as próprias empresas vão responder em maior escala e daí é que considero a eficácia”. Paquete de Oliveira, que formulou o conceito de censura oculta (ou invisível) para a prática restritiva de conteúdo que é feita pelas instituições de comunicação sem a interferência do Estado, acredita que a censura oculta continua a existir originada “da influência dos grupos de pressão (...) muito ligados, sobretudo aos interesses dominantes” numa sociedade que consagra a liberdade de expressão como um direito consagrado “mas o que tem mais força tem sempre mais liberdade de expressão” e “quanto mais estas instâncias produtoras de auto-regulação atuarem e tiverem eficácia (...) e capacidade de denúncia”, maior será a possibilidade de prevenir a censura oculta.

Para Francesc Robert, os MARS muito em última instância podem ser considerados instrumentos de Direitos Humanos, pois velam “pelos interesses e direitos dos consumidores e usuários”. Albert Musons acredita que o CIC é um mecanismo de promoção dos Direitos Humanos, pois estimula uma reação dos cidadãos “quando vê uma informação que o afeta diretamente ou (...) que não respeita os cânones de transmissão de notícias, da eventual intimidade, respeito

aos menores, respeito às vítimas de qualquer tema”, sabendo que o CIC “serve para movimentar as consciências dos cidadãos. O CIC informa o cidadão que, quando ele observar algumas destas infrações, não se deve calar”.

Mesmo com as limitações sancionadoras do CIC, Ramon Espuny considera que o CIC e o CAC são organismos de promoção dos direitos humanos por promoverem a participação do público, principalmente o CAC que conta com “serviço de queixas do telespectador, além de um *“Forum de Usuarios del Audiovisual con amplia representacion de organizaciones sociales, de consumidores, sindicatos”*, dentre ele o Sindicato dos Jornalistas da Catalunha, *“universidades, mundo de la enseñanza, colegios profesionales, etc”*, que criticam e assessoram, em forma de documentos temáticos, o próprio CAC. De acordo com Marc Carrillo, o CIC pode ser considerado uma iniciativa de promoção dos direitos humanos pelos objetivos de sua fundação de “incitar à sociedade à preocupação pela qualidade da informação, pelo tipo de informação que nos chega, por exercer os direitos da pessoa” evitando abusos e salvaguardando “os direitos de setores sociais mais vulneráveis, sobretudo a infância e minorias sociais ao incitar boas práticas normativas”. Joan Cadena igualmente acredita que o CIC, ao criar possibilidades de melhoria da atuação da mídia, pode ser considerado uma instituição de promoção dos Direitos Humanos, mas reitera a relevância da mobilização constante da sociedade na reivindicação de uma mídia mais equidistante.

5.6 Entrevistas, reinterpretações e responsabilidade social no Brasil

Depois de entrevistar e analisar os dados colhidos com os atores-chave portugueses e espanhóis em 2006, a construção da análise conceitual e, principalmente, da aplicabilidade do conceito de Responsabilidade Social da Mídia no Brasil se pautou na aplicação de questionário em 2007 e começo de 2008 com representantes dos empresários, dos profissionais e do público, avaliando as possibilidades de criação e efetivação de MARS na realidade brasileira. Dessa forma, as entrevistas brasileiras são classificadas por suas respostas e as consecutivas análises reinterpretativas, balizadas com as informações colhidas nos países ibéricos sem a quebra por perguntas presentes no questionário.

Diferentemente das respostas oferecidas pela maior parte dos entrevistados espanhóis e portugueses, a maioria das definições de liberdade de expressão apresentadas por empresários, profissionais e representantes do público no Brasil não foram acompanhadas de uma responsabilidade inerente ao ato de manifestação do pensamento. Evandro Guimarães considera a liberdade de expressão como um direito fundamental utilizada “no jargão do nosso setor que opera a radiodifusão” como aquela utilizada “por todo um conjunto de profissionais que trabalha nesse ramo” como “a liberdade de se expressarem os veículos, os articulistas, os comentaristas, enfim, o conjunto daquelas empresas que produzem Comunicação Social” e essa liberdade “tem sido utilizada sem interferência ou sem excesso de regulamentação estatal”.

Liberdade de expressão, segundo Alberto Dines, sinteticamente pode ser definida como o direito de “expressar-se sem qualquer constrangimento”. Para Ricardo Pedreira, o termo é um dos princípios básicos de uma sociedade democrática e pode ser definido como o direito “que têm os cidadãos de emitirem com total liberdade suas idéias e opiniões, transmitirem também livremente informações para outros cidadãos, além de tornarem públicas, sem nenhuma restrição, informações, idéias e opiniões”. Em relação às instituições de comunicação, Pedreira aponta que a liberdade de informação, “mais do que um direito, é um dever diante da sociedade”. Sérgio Murillo de Andrade, compreende a liberdade de expressão como o “princípio constitucional essencial para a realização da democracia”, mas lamenta que “nos processos sociais tende a ser restrito, na sua plenitude, a um número pequeno de pessoas e corporações”. Veet Vivarta define a liberdade de expressão em duas vias, não só “a liberdade de poder dizer o que pensa, que é fundamental”, mas também como a capacidade daquilo que “você pensa, do grupo social que você representa, minimamente conseguir-se colocar dentro desse sistema mais complexo mediatizado”.

Mesmo com o número reduzido de experiências de MARS na realidade brasileira, o discurso em defesa de medidas de auto-regulação esteve presente nas entrevistas, principalmente por parte dos representantes dos empresários que, por vezes, concordam com o estabelecimento das práticas sem efetivamente colocá-las em funcionamento. Na interpretação de Jairo Leal, sinteticamente a solução para o aperfeiçoamento do trabalho dos editores passa pela auto-regulação, posto que “já temos dispositivos demais pesando sobre nossa atividade, e as constantes

ameaças de punições inibem, ainda que não impeçam, o florescimento de uma cultura jornalística baseada na boa fé”. Evandro Guimarães acredita que a mídia precise produzir “permanentemente um sistema de autocrítica e de auto-regulamentação”, estabelecendo “mecanismos de códigos de ética internos, conselhos de políticas editoriais expressas (...) claramente divulgados”, lidando “com menor nível de interferência e com maior nível de responsabilidade social”. Na opinião de Ricardo Pedreira, “a melhor forma de equacionar essa questão é a plena liberdade de expressão, sem nenhum tipo de controle prévio, com legislação que permita punição posterior para que divulgue informação inverídica ou pratique calúnia, injúria e difamação”. De acordo com Sérgio Murillo de Andrade não haveria, a rigor, contradição entre a liberdade de expressão e os direitos de personalidade, pois o “dever de informar, em nome do interesse público, por vezes ultrapassa as fronteiras do bom-senso e os limites dos direitos individuais e coletivos”, e dessa forma, seria necessário “o estabelecimento de instrumentos de vigiar e cobrar a responsabilidade dos meios de comunicação e seus profissionais”, infelizmente mal compreendidos na realidade brasileira, onde “as poucas iniciativas nessa direção (Ancinav, CFJ, Conselho de Comunicação, *Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania*, Observatórios) são relacionadas pelos barões da mídia e seus chacais com censura e controle do Estado”. Alberto Dines diz que, para balizar a liberdade de expressão com os direitos de personalidade, é preciso colocar essa discussão “dentro dos conceitos de viver em comum”, numa dinâmica em que “o seu direito vai até onde não fere o direito do outro”. Na perspectiva de Veet Vivarta, a imprensa deve ter “liberdade irrestrita de investigação, mas ao mesmo tempo, o cidadão deve ter também o seu

direito preservado, de não ser caluniado de uma forma gratuita”, algo que seria um uso distorcido dessa “liberdade de expressão ou de investigação da mídia”. Vivarta aponta que esse tipo de discussão precisa ter um marco regulatório com as “regras do jogo estabelecidas”, em processo “amplamente debatido pela sociedade como um todo, pelos legisladores que se espera que tenham total interesse em estar discutindo essa questão e consolidando esse tipo de referencial no País”.

Para conciliar liberdade de expressão e pluralismo diante da atuação jornalística de grandes grupos econômicos, Evandro Guimarães prescreve a necessidade de que as empresas “tenham tradição e vocação para comunicação” com argumento semelhante ao conceito de “editores puros” de Pinto Balsemão. Guimarães acredita ser difícil alcançar esse equilíbrio quando “associado aos grupos econômicos de comunicação, (há) personalidades que têm interesse no ambiente político partidário”, ou quando as empresas “têm interesse no ambiente político partidário e propostas frequentemente não muito claras de influência econômica sobre o Estado ou de poder político sobre o Estado”, sendo feliz o país em que haja “escala de mercado para que o grupo de comunicação se baste nesta atividade”, que a comunicação seja a “vocação principal e praticamente única daquelas empresas que se dedicam a isso” com “grupos de empresários, famílias e personalidades que conseguem efetivamente selecionar a função empresarial da comunicação, separando isto da sua atividade política/pública ou da sua atividade empresarial propriamente dita”. Nessa perspectiva, Guimarães não avalia positivamente “um banco ser dono de uma rede de tevê ou de um grupo de

jornais”, vindo com “potencial contaminação uma rede de supermercados ser proprietária de uma rede de rádios”. Guimarães cita uma “certa descaracterização das empresas de comunicação que existiam há 20 anos” com um grande aumento “do proselitismo religioso nos meios de comunicação”, havendo movimentos “que transformam esses veículos de rádio e tevê em instrumentos de proselitismo quando o ideal seria que todos fossem capazes de processar um pluralismo”.

Ricardo Pedreira acredita “a concorrência é a melhor forma de criar uma ambiente saudável, que atenda aos interesses do público, em qualquer setor” e, especificamente em relação a medidas que assegurem o pluralismo da mídia, considera que o melhor caminho “é o da auto-regulamentação”. Alberto Dines recupera sentença do escritor e ex-ministro da cultura (1988-1991) espanhol Jorge Semprún para afirmar que o “problema da liberdade de expressão é uma das questões irresolvidas da democracia” que precisa estar num processo “constante, sempre em discussão e a questão da liberdade de expressão dentro da democracia é uma das questões que merece debate não condenando a imprensa como instituição, mas como mecanismo que é “capaz de falhar”. Segundo Veet Vivarta, para garantir o pluralismo o Estado deve estar presente, definindo parâmetros para “criarmos um patamar para gerar um mínimo de equilíbrio nessa relação”, pois quando não existem esses parâmetros “ela se torna absolutamente prejudicial aos interesses da sociedade como um todo”

Segundo Evandro Guimarães, “informar e entreter são derivações de educar” e, nessa perspectiva, a responsabilidade social da mídia está relacionada a “informar

corretamente, entreter de forma saudável num ambiente de construção e tolerância”. Para Jairo Leal, a indústria editorial, “tem sua responsabilidade social contida em dois princípios do artigo 5º da Constituição Federal: o que assegura a liberdade de expressão e o que garante o direito à informação”. De acordo com Ricardo Pedreira, há duas vertentes em relação à responsabilidade social. Primeiro a que qualquer tipo de companhia “deve ter diante dos cidadãos”, pois “uma empresa não é apenas um empreendimento que visa o lucro, mas também uma agente social que tem responsabilidade e deveres diante da sociedade em que está inserida”. Especificamente em relação às empresas de comunicação, a responsabilidade social tem “ainda a peculiaridade de que elas lidam com a informação e a opinião” e, portanto, devem ser “responsáveis e éticas na divulgação das informações e opiniões, de modo a colaborar para o desenvolvimento cultural, social e político da sociedade”. Alberto Dines avalia que a responsabilidade social é a contrapartida que as instituições de comunicação devem oferecer por aceder ao Estado.

Como as instituições de comunicação estão inseridas num arranjo “envolvendo por um lado quem está produzindo e no outro o consumidor, o cidadão”, Veet Vivarta prefere utilizar o termo “sistema mediático” em vez de mídia (que em sua opinião, dá idéia de um “organismo autônomo e independente que se move por conta própria”). Assim, a responsabilidade social desse sistema mediático deve ser pensada “não só no produto final na ponta, mas como uma postura da empresa em relação a ´n´ fatores da relação do seu quadro de funcionários a partir da questão laboral, profissional, até à questão da relação com

fornecedores”. No sistema mediático estão presentes, segundo Vivarta, três divisões: “uma é o jornalismo, outra o entretenimento e outra a publicidade”, que necessitam de parâmetros diferentes para sua atuação, sendo que no caso específico do jornalismo a responsabilidade social deveria ser manifestada por uma “informação de qualidade contextualizada, que devolva ao cidadão uma capacidade de estar mais atuante na sociedade, demandando os seus direitos, participando, ou seja, uma informação que colabore para construir capital social”.

As formulações da teoria da responsabilidade social da imprensa são pouco conhecidas e, de certa forma, institucionalizadas na realidade brasileira, cujos entrevistados valoram as iniciativas de *accountability*, sem que haja uma mobilização permanente para a criação e efetivação de MARS. Na avaliação de Evandro Guimarães, por exemplo, a proposta de formulações apresentada pela Comissão Hutchins está “absolutamente correta” e sua aplicação prática no que se refere a difusão de ações ou pontos de vista de grupos ou indivíduos está relacionada com “mecanismo de troca efetiva de informação de todos para todos”, que está “comprometido com o gigantismo e com a universalidade da comunicação”, razão pela qual “nenhum sistema de comunicação é perfeito se ele não tiver atividade em vários níveis: se não tiver a programação nacional, a programação regional e a programação local”, considerando que o “o modelo bem sucedido de rádio e tevê no Brasil se deve ao fato de nós termos emissoras de âmbito local, regional e nacional”. Na opinião de Jairo Leal os princípios estabelecidos pela Comissão Hutchins têm aplicabilidade na realidade brasileira, compreendendo-os como “procedimentos voluntários, decorrentes da reflexão

sobre meios e modos de obter, e proporcionar ao público, a auto-regulamentação da atividade (...) perfeitamente aplicável à atual realidade da imprensa brasileira”.

Em tese e de forma geral, as premissas da Comissão Hutchins parecem “bastante justas e razoáveis” para Ricardo Pedreira, que as considera coincidentes “com os melhores princípios éticos que devem ser seguidos pelos meios de comunicação (...) que, junto com os vários agentes que estão envolvidos nessa atividade” deveriam sempre “trabalhar na direção desses princípios éticos”, interpretação semelhante à de Alberto Dines, para quem “é óbvio que um bom jornalismo pressupõe todo esses procedimentos”. Sérgio Murillo de Andrade crê na aplicação parcial do postulado pela Comissão Hutchins, posto que “não é possível imaginar um veículo de comunicação que tenha espaço físico e político para todas as versões e opiniões” e o “jornalismo é um processo de escolhas”, necessário e legítimo, que devem ser feitas “sem censuras ou pré-conceitos”.

Em relação aos mecanismos de *accountability* das instituições de comunicação, Evandro Guimarães acredita que “o inimigo da prestação de contas de um veículo é a superficialidade”, pois a pior coisa “que pode fazer um veículo de comunicação é tornar-se superficial e irresponsável” com seu conteúdo. Guimarães afirma que uma empresa de comunicação deve prestar contas permanentemente, agindo com “responsabilidade, com seriedade, com isenção”, “seguindo sua linha editorial com clareza e com bastante humildade”, sendo uma forma eficiente de *accountability* “fazer o que se chama *feedback*, obter essa resposta de retorno mediante a permanente ampliação da investigação de suas coberturas e dos seus

comentários sobre quaisquer fatos”. Na opinião de Ricardo Pedreira, a criação de mecanismos de accountability é “uma decisão de cada empresa”. De qualquer forma, Pedreira considera adequada a formação de entidades, como a ANJ, “que definam princípios éticos comuns e busquem algum tipo de auto-regulamentação, e que também trabalhem para estimular ações e programas de responsabilidade social”.

Sérgio Murillo de Andrade avalia que as instituições de comunicação brasileiras ainda tem “muito o que avançar” no que se refere a sua *accountability*, que deveria ser realizada por “instrumentos próprios e públicos de fiscalização e prestação de contas”, contudo “propostas tímidas como conselhos de redação, são consideradas células terroristas por boa parte dos donos da mídia no Brasil” e “propostas como o CFJ fazem alguns empresários espumar e organizar guerras santas contra o comunismo”. Segundo Alberto Dines, existem MARS que já se consagraram como “o ombudsman, a Seção de Cartas, (...) uma série de procedimentos que a mídia está adotando e que são muito recentes”. Dines relembra que em 1975, quando começou a escrever sobre a imprensa com a coluna *Jornal dos Jornais* na Folha de S. Paulo “as pessoas ficaram surpreendidas e disseram: — *Como você vai discutir publicamente a imprensa?*”, e hoje em dia este tema está “entrando na pauta da sociedade: “você fala com o motorista de táxi ele diz: — *Não a mídia faz isso, faz aquilo...* e ele pegou a coisa muito bem”, algo que demonstraria que é possível ir evoluindo “para se alcançar essa meta do bom jornalismo, o jornalismo transparente, o jornalismo equidistante o mais possível, porque não existe a equidistância absoluta, mas existe o esforço para

ser objetivo”. Como medida relevante de *accountability*, Dines acredita que “a sociedade tem que saber quem são os donos, os acionistas de todos os veículos”, princípio de transparência manifestado por entrevistados portugueses e espanhóis.

Veet Vivarta considera que se deve “pensar a questão da prestação de contas dos grupos de comunicação da mesma forma que se está trabalhando a prestação de contas das empresas em geral” para depois “olhar para os aspectos específicos “do fazer, da operação dessas empresas de comunicação”. A criação de MARS podem, na opinião de Veet Vivarta, ser importantes para assegurar transparência e controle social das instituições de comunicação e estimular uma discussão crescente sobre temas pouco explorados, apesar de sua abrangente relevância social, como a reforma agrária, um tema que costuma ter “uma cobertura tão rala e muitas vezes (...) enviesada” pelos interesses dos proprietários das ICs. Para exemplificar essa questão, Vivarta aponta o prejuízo que a democracia brasileira ainda tem ao passar por uma situação em que numa Unidade Federativa o “governador é dono de um grupo poderoso de comunicação, ou a sua família, ou os seus próximos são os proprietários”, paralelismo político consumado por todo o Brasil “um prejuízo tremendo para a comunicação, para a democracia brasileira, para o desenvolvimento do País”. Dessa forma, Veet Vivarta considera que as ICs deveriam “estar fazendo a construção de indicadores que permitissem uma avaliação da qualidade do seu produto” com a sociedade em melhores condições de “analisar, de cobrar, de demandar, de fazer a crítica”

Embora nenhuma tevê comercial tenha implantado um ombudsman até o momento, Evandro Guimarães se diz favorável à prática (“faria bem à mídia brasileira que todos tivessêmos ombudsman formalmente e com endereços mais claros”) e ressalta a importância dos “Centros de Atendimento ao Telespectador (CAT) que recebem diariamente telefonemas sobre vários assuntos” que são classificados, registrados e analisados e, além disso, da “crítica onipresente da mídia impressa sobre os veículos eletrônicos” como instrumentos de prestação de contas.

Jairo Leal avalia que o ombudsman “é uma, mas não é a única forma de canalizar a voz dos leitores para dentro dos veículos”, sem ter uma opinião geral sobre o porquê de nenhuma revista comercial de grande tiragem brasileira ter implantado provedor dos leitores até o momento; na opinião do presidente da ANER para entender esse fato “seria preciso perguntar a cada uma” das revistas. Leal ressalta que as empresas de comunicação e suas entidades representativas “têm recomendações de comportamento estruturadas em seus códigos de conduta, em diversas delas há conselhos editoriais e há casos até mesmo de conselho de leitores”. Ricardo Pedreira acredita que há uma tendência de que o número de ICs com ombudsman e conselho de leitores aumente na imprensa brasileira e afirma que a ANJ “considera extremamente positivas essas iniciativas, tanto dos ombudsmans como dos Conselho de Leitores”, mas a entidade avalia que “cada jornal tem autonomia “para definir e adotar a prática que considere mais adequada”.

Segundo Sérgio Murillo de Andrade, o reduzido número de ombudsmans nas instituições de comunicação brasileiras é explicado pelas “origens cartoriais, oligárquicas e patrimonialistas da maior parte desses grupos de comunicação”, em sua opinião “faltam gestão profissional destas empresas, compromisso público e responsabilidade social”. Alberto Dines não tem uma resposta para o fato da experiência dos ombudsmans não ter sido disseminada nas revistas e nas tevês de titularidade privada. Dines relata que mesmo a Folha de S. Paulo, que publicou sua coluna de crítica à atuação da mídia, titubeou antes de criar a primeira experiência de ombudsman em 1989, doze anos depois do encerramento do *Jornal dos Jornais*. Na visão de Dines, logo no período posterior ao estabelecimento do ombudsman na Folha de S. Paulo “houve uma pequena onda (...), mas logo viram que era um instrumento muito perigoso e começaram a recuar”. Na opinião de Veet, o reduzido número de ombudsmans no Brasil está relacionado ao incômodo que a experiência pode trazer, posto que “a empresa tem que estar disposta a assumir a transparência para fora” e promover o debate interno, “passo que tem um preço bastante grande” para as companhias que não estão em condições de colocar “uma pessoa sentada nessa cadeira para fazer de verdade o papel de ombudsman porque isso vai acabar gerando incômodos grandes”.

A respeito do papel do Estado, Evandro Guimarães considera que, diferentemente da mídia impressa, que é “pouquíssimo regulada, a tevê aberta e o rádio são muito regulados”, avaliando que “a regulação fundamental consiste nos dispositivos constitucionais” que devem ser honrados e deve-se estimular a auto-

regulação, pois avalia que “em quaisquer atividades muito dinâmicas a regulamentação funciona menos que a auto-regulamentação”, interpretação semelhante ao depoimento de Ricardo Pedreira, para quem “o mais adequado, dentro de princípios democráticos, é a auto-regulamentação, tanto dos meios escritos como audiovisuais”, pois a “interferência do Estado na área da comunicação tende a abrir espaço para práticas autoritárias e antidemocráticas”.

Perguntado porque no Brasil não houve uma reforma no marco normativo da radiodifusão, vigorando Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962 e Lei de Imprensa de 1967, Evandro Guimarães avalia que projetos de atualização não andaram “não por má vontade dos empresários”, mas porque não “se transformaram em prioridade do governo” dando pistas do que ocorreu ao longo dos últimos cinquenta anos passando pela experiência da ditadura militar, a fragilidade dos governos de Sarney, Collor e Itamar, e a morte de Sérgio Motta (Ministro das Comunicações no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, 1995-1998) que faleceu “e ninguém após ele permaneceu com o entusiasmo de perseguir a modernização do ambiente regulatório da Comunicação Social”. Na opinião de Guimarães, o governo Lula enviou o projeto que criava a Ancinav e o mesmo “foi recebido de maneira muito controvertida”, surgindo “num momento em que estava bastante mal redigido em alguns aspectos e não houve fôlego político do Executivo para que o atualizasse em termos de textos para que pudesse seguir. Na visão de Guimarães, os empresários continuam aguardando “um projeto de atualização do quadro regulatório” e não há por parte do empresariado, “uma posição *a priori* negativa de não discutir qualquer regulação, mas é

necessário que seja observado um conjunto de movimentos sociológicos que influem sobre as empresas que realizam a comunicação”.

Segundo Sérgio Murillo de Andrade cabe ao Estado “o papel de formulador e fiscalizador isento de políticas públicas” e como “os meios de comunicação eletrônicos têm alcance de massa, especialmente no Brasil, e são objetos de concessão pública” devem ser “fiscalizados com muito mais rigor pela sociedade e pelo Estado”. A opinião de Veet Vivarta é semelhante à de Murillo: compete ao Estado “o papel de definir o marco regulatório”, que “só vai ser eficiente, se for fruto de um debate democrático, amplo e plural”, e depois “facilitar o desenho e depois velar pela implementação desse marco”.

Sobre a atuação do Conselho de Comunicação Social, há um nítido descompasso nas expectativas de competências do representantes dos empresários, que pretendem que o CCS atue de forma restrita (preferencialmente a partir de demanda dos parlamentares) em contraste com os membros do público e dos profissionais que tem a expectativa de que o órgão exerça uma função, pelo menos um pouco mais, efetiva e abrangente do que o trabalho efetuado no período 2002-2006 aproximando-se das prerrogativas reguladoras da ERC e do CAC. Evandro Guimarães considera que os membros do CCS “fizeram muito bons trabalhos”, mas gostaria que ele fosse um “órgão assessor de muito maior visibilidade e de muito mais profundidade”. Para Guimarães, quando o Conselho de Comunicação foi implantado, “infelizmente, ele deixou de ser no primeiro momento um órgão assessor, um órgão consultivo, e começou a desenvolver

algumas propostas de trabalho muito interferentes, não a pedido dos parlamentares”, opinião compartilhada por Jairo Leal que analisa que o CCS perde foco quando, frequentemente “por iniciativa de alguns de seus próprios membros, aspira ter uma função decisória nos temas da comunicação”, com as posições se polarizando muito e geralmente indo “para o impasse e isso compromete o funcionamento do próprio Conselho”, que atuaria melhor como uma instância consultiva do Senado Federal para auxiliar na compreensão dos temas da comunicação social. Segundo Leal, o CCS “funciona melhor quando exerce plenamente essa característica que a ele deu origem. Cito como exemplo a longa série de explicações, debates e apresentações que lá foram feitas sobre a TV Digital”. Jairo Leal desconhece os motivos do CCS não ter se reunido em 2007 e acredita que essa questão deve ser diretamente “encaminhada à secretaria do CCS”.

De acordo com Sérgio Murillo de Andrade o Conselho de Comunicação Social é resultado de uma proposta da FENAJ e “tem um papel importante como espaço público de debate democrático da comunicação no Brasil”, embora, infelizmente, sua missão não tenha sido “assimilada pelos barões da mídia, seus representantes no Parlamento e, inclusive, por setores da esquerda e do movimento social”, surgindo daí “as razões dos limites de atuação do conselho e da falta de consenso na composição da atual gestão”. Na interpretação de Alberto Dines, o Conselho de Comunicação Social, mesmo como órgão auxiliar do Congresso, é uma experiência importantíssima porque pode ser um fórum de discussões. Dines relata que o Estado tem condições “de criar mecanismos

reguladores, mas para você fazer uma regulamentação tem que primeiro discuti-la” e que o CCS estava num bom caminho, mas “a experiência foi interrompida” porque após a primeira composição (2002-2004) “caiu nas mãos do ex-presidente e senador José Sarney”, sendo armado por ele “para não funcionar”, diferentemente da expectativa de que sua atuação “se aproximasse da FCC americana” em graus de autonomia e operacionalidade. Tal transformação na segunda composição (2004-2006) também foi percebida por Veet Vivarta para quem o CCS “foi totalmente desvirtuado, ela já nasceu frágil com a sua capacidade bastante fragilizada e limitada, mas na primeira composição ele ainda busca retratar minimamente a diversidade de interesses da área” e, na segunda composição, “ele se tornou um retrato dessa profunda distorção do que acontece no campo das comunicações no Brasil”. Passado o período conturbado vivido pelo Poder Legislativo em 2007, Evandro Guimarães acredita que o Conselho de Comunicação Social, sem atividade desde 11 de dezembro de 2006, seja reimplantado atuando de forma mais “equilibrada” e prestando melhores serviços.

De forma coincidente com o ocorrido em Portugal e Espanha, a regulação não é percebida por empresários e profissionais da mesma maneira. No entanto, sem que haja no Brasil a interferência e mediação proporcionada por diretivas supranacionais sobre regulação da mídia, o debate efetivamente se restringe a uma situação de “fragmentação política e dispersão normativa” (RAMOS, 2007) que sem um marco legal debatido e conectado aos desafios contemporâneos como a convergência tecnológica, dificilmente vai se materializar em experiência de autoridades reguladoras. Em reação empresarial às iniciativas de regulação,

Evandro Guimarães relata que os empresários se assustam com o “apetite geral parlamentar em interferir na programação do rádio e tevê, exemplificado pelo grande número de iniciativas em tramitação”: cerca de 200 projetos diferentes que interferem na gestão do rádio e tevê subdivididos por cerca de 50 assuntos diferentes”. No juízo de Jairo Leal, existe regulação suficiente, “talvez até mais do que suficiente, sobre a indústria editorial brasileira”, posto que “do ponto de vista do poder econômico dos grupos, elas são reguladas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)¹⁸⁷; do ponto de vista das transações envolvendo mídia eletrônica e telecomunicações, pela Anatel¹⁸⁸”, além disso “delitos contra a honra estão tipificados no Código Penal. Editores são passíveis de reparações por danos civis”. Na opinião de Ricardo Pedreira, as empresas de comunicação “consideram inadequada a regulamentação por parte do Estado. Acho ainda que, de forma geral, cresceu a resistência a esse tipo de iniciativa, especialmente depois da tentativa de criação do Conselho Federal de Jornalismo”.

Demitido três vezes por ter escrito “coisas que a Folha (de S. Paulo) não concordava”, Alberto Dines percebe uma atitude íntima dos profissionais brasileiros de não tomar posições pessoais, de captarem um certo clima” na empresa e não se manifestarem para além dos limites do “que ele pensa que vai agradar ao jornal” por medo, sendo esse “um problema sério o Brasil”. Alberto Dines critica a ANJ, para ele uma entidade que pode ser definida como “um *pool* de jornais que se reúne, que acertam posições e aí os jornalistas também se

¹⁸⁷ Conselho Administrativo de Defesa Econômica (www.cade.gov.br).

¹⁸⁸ Agência Nacional de Telecomunicações (www.anatel.gov.br).

autolimitam a partir desses acertos, isso é muito ruim”. Na opinião de Dines, a imprensa brasileira não é plural, havendo inclusive “uma certa resignação dos profissionais que não ousam se manifestar” porque existem “lugares em que um profissional do Estadão, da Folha, do Globo, podia escrever, mas ele não ousa usar esse espaço com medo de desagradar ao seu patronato”. Dines relata que, nesse sentido, está “cansado de convidar jornalistas para discutir pontualmente coisas nos Observatórios, site ou programa, e eu percebo que os profissionais estão com medo, alguns nem respondem”.

Veet Vivarta acredita que o atual cenário normativo pode ser caracterizado na prática pelo conceito de desregulação que “do ponto de vista do negócio (...) é o ideal, porque a regulação que poderia criar limitações, prejuízos para o negócio, ou não existe ou se existe não é aplicada”, havendo resistência e manipulação por parte dos empresários à regulação, pois “quando falamos do conteúdo, há uma manipulação do conceito de censura”, contudo esse expediente, talvez “não seja tão eficiente como foi nos últimos anos”. Vivarta acredita que essa questão avançou “muito pouco”, mas pelo menos está um pouquinho mais presente e “devagarzinho” a sociedade está começando a perceber se “realmente é censura ou é outra coisa que está sendo discutida”.

A falta de consenso entre empresários e profissionais em relação às políticas públicas de comunicação no geral e sobre os mecanismos de proteção às crianças e adolescentes em particular pode ser medida pelo processo que culminou na publicação da Portaria 1.220/2007, que atualizou os mecanismos de

classificação indicativa. Evandro Guimarães considera que a publicação da portaria demonstra que “o que sempre tem acontecido, aqui e acolá, é frequentemente um excesso por parte do regulador em transformar, usando um conjunto exaustivo de observações (buscando tornar) o que é indicativo para mecanismo obrigatório”. Na avaliação de Guimarães, as instituições de comunicação vão sempre divulgar a classificação indicativa “o que eles não querem fazer é que eles são rigorosamente obrigados a fazer isso, porque eles não são” porque constitucionalmente a classificação existe “para efeitos indicativos, portanto você pode exibir o programa em qualquer horário e publicar a classificação de que aquele programa é inadequado para aquele horário”.

Evandro Guimarães contesta a distribuição dos livros *Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tela da tevê* (MJ; ANDI, 2006a) e *Manual da nova classificação indicativa* (MJ; ANDI, 2006b), material que, em sua opinião, “deveria ser exclusivamente para uso interno da repartição”, mas que “foi publicado, impresso em livro e pareceu o todo poderoso e influente mecanismo de dirigismo para os autores”. Na avaliação de Sérgio Murillo de Andrade o processo de construção da Portaria 1.220/2007, “como quase tudo que se relaciona com políticas públicas nessa área”, teve “uma participação marginal da representação social, atuação exacerbada do capital e papel submisso do Estado”.

Analisando a cronologia que culminou na publicação da Portaria 1.220/2007, Alberto Dines vê “primeiro o lobby das tevês, mas também alguns veículos se juntaram em parte à oposição à classificação, porque eles têm medo e dizem que

regulamentar significa censurar”, algo que está na matriz de um problema tipicamente brasileiro da simplificação de conceitos, “de não querer discutir claramente as coisas”. Em relação ao processo que culminou na determinação da Portaria, Veet Vivarta que seria relevante estudo de caso específico para analisar como o “campo da informação jornalística” foi utilizado para defender interesses dos grupos ou interesses do setor”, pois um debate “que estava pegando fogo nos jornais impressos, que estava presente no ambiente acadêmico e chegou a respingar no Congresso Nacional (...) não tinha espaço (significativo) nos telejornais”. No entanto, Vivarta analisa não ter havido uma “cobertura totalmente enviesada”, algo que revela um amadurecimento da sociedade brasileira porque as empresas já perceberam “que se elas fossem fazer uma defesa absolutamente parcial dos interesses das empresas, isso acabaria gerando um prejuízo em termos de credibilidade, em termos de reconhecimento do papel público”, de forma que esse tipo de papel ostensivo foi desempenhado por programas não-jornalísticos, como o apresentado por Jô Soares que fica “naquela linha divisória do gramado, é um *talk show*, mas ele não é jornalista” e “ali eles não tiveram o menor pudor”, com o apresentador editorializando cada entrevista dele “a ponto de constranger os entrevistados e tinha se transformado nisso, no porta-voz dos interesses da corporação Globo em relação à classificação indicativa”. De toda sorte, na avaliação de Vivarta, o processo não acabou, havendo uma questão pendente de respeito aos fusos horários, cuja aplicação está prevista para 7 de abril de 2008, embora haja pressões em relação à tramitação no Congresso do Projeto de Lei 882/2007 do senador Tião Viana (PT-AC) com o objetivo de

modificar os fusos horários do Brasil “para não atrapalhar mais o interesse das emissoras.

Como resultado das entrevistas, é perceptível um discurso positivo em relação aos MARS, mas a operacionalização é obstaculizada pela dificuldade do estabelecimento de uma convergência deontológica, exemplo do ocorrido em países do norte da Europa ou na Catalunha (CIC), entre empresários e profissionais que leve à criação de Conselhos de Imprensa. Perguntado a respeito da possibilidade de serem criados no Brasil mecanismos jornalísticos de auto-regulação nos moldes do CONAR, Evandro Guimarães considera “difícil, mas uma necessidade”, sendo “uma pena que não tenhamos fechado até agora, mas estamos trabalhando nisso (...). Acho perfeitamente possível. Não é um trabalho simples, mas acho perfeitamente possível”. Para Ricardo Pedreira, “seria sim possível algum tipo de auto-regulamentação no setor”, contudo o Assessor de Comunicação da Associação Nacional de Jornais afirma não ter condições de dizer “com que abrangência e características”, sendo este um tema que está em debate na ANJ cujo estatuto social da associação passou em 2007 a “ter um Código de Ética e Auto-Regulamentação”¹⁸⁹ que prevê advertência, suspensão ou até exclusão da entidade para quem desrespeitar os padrões deontológicos.

Na avaliação de Jairo Leal, a auto-regulação publicitária é mais factível porque quando o CONAR faz “uma recomendação sobre tal ou qual campanha, ela se aplica a peças específicas, cuja origem é um cliente e/ou agência que vão para

¹⁸⁹ Disponível em: <<http://www.anj.org.br/quem-somos/codigo-de-etica>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

muitos veículos”, diferentemente do que ocorre com os conteúdos jornalísticos que são “felizmente, plurais, originais e os editores se orgulham da riqueza, especificidade e diversidade dos conteúdos que produzem”. Segundo Leal, dificilmente os editores “se subordinariam a uma instância exterior às redações que viesse a julgar o que pode ou não ser publicado”. De qualquer forma, Leal considera que o esforço conjunto de proprietários e profissionais seria possível para a criação de “termos aceitáveis para recomendações a respeito de condutas jornalísticas” e, se “isto fosse pensado e implementado como recomendação a ser seguida voluntariamente, parece-me que é algo bastante razoável”, contudo “se tais partes quisessem se impor como instância de julgamento de veículos, parece-me inaplicável”.

Sérgio Murillo de Andrade considera que o estabelecimento de órgão de autorregulação jornalística é algo “possível e necessário”, porém não considera o CONAR como um bom exemplo inspirador por sua “hipertrofia na representação das agências”. Murillo acredita que a dificuldade da mediação de interesses das associações empresariais e dos representantes dos profissionais é “resultado da cultura mercantilista e autoritária dos setores que controlam a mídia no Brasil”. Alberto Dines igualmente não vê o CONAR com bons olhos, para ele esta organização é “a mídia falando através das agências de propaganda” e não pode servir de paradigma. Sobre a criação de Conselho de Imprensa no Brasil, Dines crê que os conselhos são viáveis, podem interessar a empresários e jornalistas, dando “soluções a uma série de problemas que angustiam” as instituições de comunicação e deveriam ser criados de “comum acordo, não podem ser

impostos”. No sentido de viabilizar essa prática, Dines prescreve que a iniciativa “devia começar no pequeno, depois chegar no grande” após “experiências bem sucedidas”. Veet Vivarta ressalta a importância da criação de Conselhos de Imprensa no Brasil tomando como referência as experiências internacionais que criaram um fórum onde essas as tensões entre empresários, profissionais e público “podem estar sendo claramente reconhecidas e aí o debate acontece também com o mínimo de consistência técnica” porque o “outro problema dessa agenda é quando ela fica totalmente nas ideologias, porque perde os elementos técnicos que também são importantes”.

Segundo Guimarães, atualmente, as empresas “com maior compromisso social têm publicado os seus balanços sociais de comunicação, onde elas expressam o que fizeram em relação a esse tema”. A *accountability* da mídia é, no juízo de Evandro Guimarães “uma demanda social legítima para fazer com que os veículos digam mais claramente e publicamente onde erraram, onde acertaram onde, por auto-julgamento, se excederam”. Para Jairo Leal, sinteticamente a prestação de contas das intuições de comunicação se dá pelo desempenho do “melhor trabalho que puderem. Se o fizerem bem, terão leitores, prestígio e sua sobrevivência assegurada. Caso contrário, morrem”.

Na interpretação de Ricardo Pedreira, como profissional de jornalismo e comunicação em atividade há mais de trinta anos, de forma geral “os meios de comunicação vêm evoluindo de forma bastante positiva. Há uma grande preocupação com a qualidade dos conteúdos divulgados”. Pedreira avalia que

certamente “práticas como as do ombudsmans e do conselho de leitores ajudam em questões como a promoção dos direitos humanos e da responsabilidade social”, por serem “instâncias de debate, de reflexão, de encaminhamento de críticas e sugestões”.

Alberto Dines ressalta que o processo associado à mídia, *accountability* e responsabilidade social está amadurecendo no Brasil. Para exemplificar sua interpretação, relata que exibiu um episódio da versão televisiva do *Observatório da Imprensa* a uma platéia de jornalistas argentinos que ficaram surpresos com o conteúdo do programa exclamando: “— *Como é que vocês fazem isso na tevê toda a semana? A gente faz isso nos cafés, nos botequins, nas reuniões do Sindicato!*”.

Diante do exposto, com o histórico e característico patrimonialismo e clientelismo da sociedade brasileira, o, em tese, discurso positivo dos representantes dos empresários, dos profissionais e do público em relação ao impacto dos Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia (MARS) pode fazer com que possam surgir iniciativas de *accountability* por parte das próprias instituições de comunicação impulsionadas pelas ações de responsabilidade social empresarial e pela atitude cada vez mais exigente do público brasileiro com crescente grau de escolaridade e acesso à internet. Outro incipiente mecanismo de promoção de MARS é o Mercado Comum do Sul (Mercosul) que nos próximos anos, inspirado na atuação da União Européia e a partir de um aprofundamento nas relações comerciais e políticas do Brasil com seus países vizinhos, pode vir a estabelecer

normas relacionadas à atuação da mídia e responsabilidade social que proporcionem à realidade brasileira maior grau e transparência e *accountability*.

6 Conclusões

As semelhanças históricas entre Brasil, Portugal e Espanha apontadas nas obras de autores como Sérgio Buarque de Holanda, Gylberto Freire e Raymundo Faoro, e, mais recentemente, percebidas a partir dos processos de redemocratização realizados nos últimos quarenta anos, estão em transformação diante das políticas desenvolvidas no âmbito da União Européia que fazem com que surjam práticas de regulação, co-regulação e auto-regulação da mídia e de reforma do marco legal associado às instituições de comunicação nos países ibéricos, num momento de lacunas normativas e reduzida aplicabilidade dos pressupostos relacionados ao conceito de Responsabilidade Social da Mídia na realidade brasileira.

Evidente que o controle e a exploração estatal na mídia ibérica é uma característica diferencial. Entretanto, no Brasil, o debate sobre os MARS ainda não está bem disseminado e destacado na sociedade. De qualquer forma, percebeu-se, mediante as entrevistas realizadas para a elaboração desta tese, que representantes de empresários, de profissionais e do público compreendem, cada vez mais, que as instituições de comunicação tendem a adquirir maior potencial de confiança, apoio e qualificação a partir da criação e consolidação de *Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia*, algo que poderia estimular a efetivação de práticas de *accountability* a exemplo dos exemplos ibéricos analisados (AACCS/ ERC, CAC e CIC).

A disseminação de um maior número de MARS potencialmente auxiliariam a mídia na aclaração de dilemas deontológicos contemporâneos associados ao conteúdo transmitido, tais como: *até que ponto as instituições de comunicação podem dar cobertura aos atos de terrorismo na medida em que eles muitas vezes visam o espetáculo que a mídia vai proporcionar? Como o princípio de interesse público pode mediar os conflitos entre liberdade de expressão e direitos de personalidade?*

É óbvio que as práticas dos MARS não devem ser consideradas como única possibilidade de resolução de queixas e questões associadas à atuação da mídia, principalmente no que se refere à crescente concentração de propriedade e os riscos à liberdade de expressão que tal prática pode ocasionar. Os MARS tampouco determinam fórmulas prontas de como resolver questões associadas a compatibilização de direitos porque as respostas dificilmente existirão *a priori*. Com o estabelecimento de espaços de reflexão contínua entre representantes dos profissionais, das empresas e do público, pode-se promover a liberdade de expressão e a proteção do pluralismo e dos direitos de personalidade, estimulando qualificação e um cuidado com o conteúdo publicado e a *accountability* da atividade mediática, o que tende a transcender o mero discurso e se transformar em condições profissionais suficientes para a atividade de Meios de Assegurar a Responsabilidade Social da Mídia. Os MARS podem proporcionar, assim, cuidados deontológicos que diferenciam as instituições de comunicação em sua relação com o público da prática estabelecida entre os novos produtores de conteúdo (blogues, *sites*, boletins por e-mails) e seus consumidores. Afinal, o

“mínimo ético”, o “horizonte de expectativas” ou o “contrato social” entre mídia e leitores, radiouvintes e telespectadores pressupõe a responsabilidade na publicação no conteúdo e a prestação de contas do que foi publicado mediante a posição determinante das instituições de comunicação.

No momento em que a União Européia moderniza suas diretivas associadas à mídia e as instituições ibéricas estudadas (AACS/ERC, CIC e CAC) buscam maior estruturação, divulgação e amparo do público em suas atividades, os impactos da convergência tecnológica nas práticas de *accountability* pode ser útil ao Brasil no estabelecimento de um marco normativo que subsidie a atuação reguladora por parte do Estado, via Poder Executivo e Legislativo, ou pelo amadurecimento de autoridades independentes. O argumento de “atentado à liberdade de expressão” para grande parte das iniciativas e a justificativa de ausência de instrumentos por falta de referenciais melhor sucedidos no exterior estão anacrônicos diante das experiências internacionais existentes em países democráticos, cada vez mais acessíveis pelo contato estabelecido via internet.

A maior parte da mídia brasileira, principalmente no que tange ao posicionamento de seus empresários, parece conexas às formulações da Teoria Libertária da Imprensa, cuja atribuição das instituições de comunicação estaria restrita a “colocar o governo em xeque”. Mais de sessenta anos depois da publicação do relatório da Comissão Hutchins torna-se necessária a difusão dos princípios da Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa que determinam a necessidade de *accountability* diante da posição privilegiada que as instituições de

comunicação exercem na sociedade. Mesmo aqueles que compreendem a atuação jornalística como sinônimo de “Quarto Poder”, poderiam estender à mídia a prática de mecanismos de *accountability* vertical, horizontal e social desenvolvidos no âmbito do Estado. Os adeptos da idéia de que as instituições de comunicação são empresas que buscam o lucro como motivação fundadora de sua atividade têm a possibilidade de autocrítica com o crescimento dos estudos, e, mesmo de valorização das marcas, a partir de ações de Responsabilidade Social Empresarial que percebem e buscam amenizar o impacto dos seus produtos no meio ambiente.

Um processo transparente de definição do marco regulador, prejudicado pela desproporcional presença de radiodifusores no Congresso brasileiro teria condições de estimular a reflexão deontológica conjunta entre representantes dos empresários, dos profissionais e do público que levem a construção de conselhos de imprensa e estimulem a criação e consolidação de outras práticas não-concorrenciais de MARS como os ombudsmans.

Finalmente, um outro instrumento catalizador dessa discussão poderia ser o Mercosul, dependendo do caminho que a comunidade dos principais países da América do Sul optar no que tange a atuação da mídia. A presença da União Européia, como organismo de intermediação supranacional, fez e faz a diferença na aplicabilidade do conceito de Responsabilidade Social da mídia em Portugal e na Espanha, princípio que poderia, no futuro, também transformar a realidade das instituições de comunicação no Brasil, onde a restrita implantação de MARS está

relacionada aos ainda não superados fenômenos de clientelismo e paralelismo estudados por Hallin, ao patrimonialismo desenvolvido por Faoro e ao personalismo exposto por Buarque de Holanda, características que dificultam e estabelecimento de uma cultura de *accountability* nas atividades do Estado e também das instituições de comunicação. Dessa forma, percebe-se que o processo contínuo de transição à democracia com a assunção de normas comunitárias na realidade ibérica poderia servir de referência para a aplicabilidade do conceito de responsabilidade social da mídia no Brasil.

7 Referências

ÁLVAREZ, J.T. "La información en la era de Franco: hipótesis interpretativa" *In Historia de los medios de comunicación en España*. Barcelona: Ariel, 1989.

AMORIM, J.S.D. *Comunicação e Transição no Brasil (Propostas de Mudanças de Políticas de Comunicação)* *in* Sociedade e Estado; revista semestral do Departamento de Sociologia da UnB. Vol. 1, jun. 1986. Brasília, Editora Universidade de Brasília. pp. 131-157.

ANDI. *Mídia e políticas públicas de comunicação*. Brasília: Andi, 2007. Disponível em: <http://www.andi.org.br/_pdfs/midia_ppc.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2008.

ARATO; COHEN. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 2002.

ARAÚJO, F.R.F. *Direito e Comunicação, Limites da Informação*. Santiago de Compostela: Laviovento, 1998.

ARONS DE CARVALHO, A. *A liberdade de informação e o conselho de imprensa 1975-1985*. Lisboa: Direcção-Geral da Comunicação Social, 1986.

ATHAYDE, A. *Os problemas do jornalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, nº 4, 1939.

AVINA. *Responsabilidade Social Empresarial na pauta da imprensa ibero-americana: uma breve análise comparativa*. Disponível em: <www.avina.net/ImagesAvina/TextoComparativoRSE.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2008.

AZNAR, H. *Comunicación responsable: deontología y autoregulación de los medios*. Ariel: Barcelona, 1999b.

_____. *Ética e periodismo*. Paidós: Barcelona, 1999a.

_____; VILLANUEVA, E. (org.s). *Deontología y autorregulación informativa*. México-DF: Fundación Manuel Buendía, 2000.

BAGDIKIAN, B. *O monopólio da mídia*. São Paulo: Scritta, 1995.

BALSEMÃO, F.C.P. *Informar ou depender?* Lisboa: Edições Ática, 1971.

BAYMA, I.F.C. *Financiamento eleitoral pelo setor de comunicação nas eleições de 1998, 2000, 2002 e 2004: uma contribuição ao estudo do fenômeno do*

clientelismo político nos meios de comunicação no Brasil. Anais do 29. Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Brasília-DF, setembro de 2006. São Paulo: Intercom, 2006.

BELLUZZO, L. *Mídia e Democracia* In: São Paulo: Revista Carta Capital, 5 out. 2005, p. 23.

BERTRAND, C.J. *O arsenal da democracia: Sistemas de Responsabilização da Mídia*. Bauru: EDUSC, 2002.

_____. *Les Conseils de presse dans le monde* In *Notes et études documentaires*. Paris: La documentation française, 26 décembre 1977, p. 69-79

_____. *Pour un Conseil de Presse idéal*. Paris: Presse-Actualité, Mai 1985-pp. 60-64.

_____. *La Déontologie des médias*, Paris, Presses Universitaires de France, Que Sais-Je, 1997.

_____. *Making Media Accountable: The Role of Press Councils*. Paris, mimeo, 1996.

BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil em Gramsci*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *As ideologias e o poder de crise*. Brasília: EDUnB, 1994.

_____ et alli. *Dicionário de Política*. Brasília: EDUnB, 1991.

BOLAÑO, C.; MASTRINI, G. e SIERRA, F. (orgs). *Economía Política, Comunicación y conocimiento*. Buenos Aires: La Crujía, 2005.

_____. *Indústria cultural, informação e capitalismo*. S. Paulo: Hucitec, 2004.

_____. *Políticas de comunicação e economia política das telecomunicações no Brasil: convergência, regionalização e reforma*. Aracaju: Universidade Federal de Sergipe. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/publibon.htm>>. Acesso em: 06/02/2006.

BOTELLA, J. *Preguntas y respuestas sobre los consejos audiovisuales*. El País, 06/01/2006. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Preguntas/respuestas/consejos/audiovisuales/elpepisoc/20060106elpepisoc_8/Tes>. Acesso em: 07 mai. 2006.

BUSTAMANTE, E. Hacia un servicio público democrático. In *Telefónica, Tendencias 2006. Medios de comunicación*, 357-362. Madrid: Telefónica. Disponível em:

<<http://www.infoamerica.org/TENDENCIAS/tendencias/tendencias06/pdfs/26.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

BROGAN, P. *Spiked: The Short Life and Death of National News Council*. New York: Twentieth Century Fund, 1985.

CAMPS, V. El lugar de la ética en los medios de comunicación, *in*: PERALES, E. B. *Éticas de la Información y Deontologías del Periodismo*. Madrid: Tecnos, 1995, p. 53-64.

CANALI, G. V. *A ideologia no uso do conceito de liberdade de imprensa: uma análise à luz da hermenêutica de profundidade*. Tese (Doutorado em Comunicação Social). Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul: 2005.

CAPALDI, N. *Da Liberdade de Expressão*. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

CAPARELLI, S. *Comunicação de massa sem massa*. Porto Alegre: EDUFRGS, 1986.

CARRILLO, M. *Los consejos de prensa, como forma de autocontrol* In Revista de Estudios Políticos núm 54, Madrid, 1986.

CARVALHO, A; CARDOSO, A.; FIGUEIREDO, J.P. *Direito da Comunicação Social*. Cruz Quebrada: Casa das Letras: 2005.

CARVALHO FILHO, L.F. *Dipositivos do texto são inconstitucionais*. Folha de São Paulo, 21 de outubro de 1990, p. 18.

Comunicação Social e Direitos Individuais. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social, 1994.

CLAVERA, S. A.. *Ètica i televisió informativa. Anàlisi comparativa de nou codis deontològics d'interès mundial*. Barcelona: Univ. Pompeu Fabra: 1996.

COMPARATO, F. K. *É possível democratizar a televisão?* *in* NOVAES, Adauto (org.). *Rede Imaginária, Televisão e Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, pp. 300 a 308.

Conseil Supérieur L'Audiovisuel. 8^o Rapport d'Activité. Paris: 1996.

Consejo para la Reforma (de los Medios de Comunicación de titularidad del Estado). *Informe para la Reforma de los Medios Públicos de Titularidad Estatal*. Madrid: Consejo para la Reforma de los Medios de Comunicación de titularidad del Estado. 2005. Disponível em: <<http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE-21B8-4CB8-BBD1->

D1450E6FD7AD/73066/Informereformamedios titularidaddeleestado.pdf>. Acesso em: 25 out. 2006.

CORNU, D. *Jornalismo e Verdade: Para Uma Ética da Informação*. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, 1997.

DAMATTA, R. *A casa e a rua*. Rio de Janeiro,: Guanabara Koogan, 1991.

_____. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. RJ: Ed. Guanabara Koogan, 1990.

DESVOIS, J.M.: “Un grupo de presión de la II República: la Federación de Empresas Periodísticas de Provincias de España”, en Tuñón de Lara, Manuel (director): *La prensa de los siglos XIX y XX*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao,1986.

DI FRANCO, C.A. *Jornalismo, Ética e Qualidade*. Petrópolis: Vozes, 1995.

DOYLE, H. M. *Comunicação: A polêmica que não sai em jornal, nem em rádio e nem em TV*. Brasília (mimeo): 1994.

ELLIOT, D. *Jornalismo versus privacidade*, Rio de Janeiro, Nórdica, 1986.

ESTEVES, P. *Dano Moral: Observações sobre a ação de responsabilidade civil por danos morais decorrentes de abuso da liberdade de imprensa*. São Paulo: ed. do autor, 1997.

FAORO, R. *Os donos do poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERNÁNDEZ CLEMENTE, E.: “La dictadura de Primo de Rivera y la prensa”, en *Metodología de la historia de la prensa española*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1982.

FERNÁNDEZ, F.J.M. *Historia de Televisión Española*. Madrid: Anuario Jurídico y Económico Escurialense nº 39: 2006.

FLORES, J. H. *El proceso cultural: materiales para la creatividad humana*. Sevilla: Aconcagua, 2005.

_____. *De Habitaciones Propias Y Otros Espacios Negados: Uma Teoria Critica De Las Opresiones Patricales*. Bilbao: Universidade de Deusto, 2004.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy in *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge, MA: MIT Press: 1992, 109-142.

FREYRE, G. *Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2005.

_____ *Em torno do conceito hispânico ou ibérico do tempo* in Revista Humanidades nº 49. Brasília: EDUnB, janeiro de 2003.

_____ *O Brasileiro entre os outros hispanos: Afinidades, contrastes e possíveis futuros nas suas inter-relações*. Rio: José Olympio, 1975.

FUENTES ARAGONÉS, J.F.; SEBASTIÁN, J.F.: *Historia del periodismo español. Prensa, política y opinión pública en la España Contemporánea*. Madrid: Síntesis, 1997.

GENRO FILHO, A. *O segredo da pirâmide: para uma teoria marxista do jornalismo*. Santa Maria: Tchê Editora, 1987.

GÓMEZ, J.L.; TRESSERRAS, J.M.: "La reorganización del sistema informativo durante la guerra", en *Historia de los medios de comunicación en España*. Ariel Comunicación, Barcelona, 1989.

GOMES, W. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2004.

GOODWIN, E. H. *Procura-se Ética no Jornalismo*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1993.

GRAU, Nuria C. *Repensando o público através da sociedade*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, ENAP, 1998.

HABERMAS, J. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____ *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. RJ: Tempo Brasileiro, 1984.

_____ *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madri: Taurus, vls. I e II, 1988.

HALLIN, D; MANCINI, P. *Un estudio comparado de los medios en América Latina* in Informe Medios de comunicación nº 3, Tendencias 07. El escenario iberoamericano Madrid: Fundación Telefónica, 2007, p. 91-93.

_____. *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HALLIN, D, PAPATHANASSOPOULOS, S. *Political Clientelism and the Media: Southern Europe and Latin America* in Comparative Perspective. *Media, Culture & Society*, 24:175-195, 2004.

HULTENG, J. *Os desafios da comunicação, problemas éticos.* Florianópolis: EdUFSC, 1990.

HUTCHINS, R. M. et al. *A Free And Responsible Press A General Report on Mass Communication: Newspapers, Radio, Motion Pictures, Magazines, and Books by the Commission on Freedom of the Press.* Chicago: University of Chicago Press, 1947.

INSTITUTO ETHOS. *Como Fazer para que a Sustentabilidade se Torne uma Pauta Diária das Redações.* São Paulo, 2007.

Intercom. Ver. Bras. de Comunicação. São Paulo, vol XVII, n.º 2. Julho/dezembro 1994.

KANT, I. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes.* Lisboa: Edições 70, 1992.

_____. *A paz perpétua e outros opúsculos.* Lisboa: Edições 70, 1995.

KOSOVSKI, E. *Ética na Comunicação.* Rio de Janeiro: Mauad, 1995.

LAKATOS; MARCONI. *Metodologia do Trabalho Científico.* São Paulo: Editora Atlas, 2001.

LEAL FILHO, L. *A melhor TV do mundo: o modelo britânico de televisão.* São Paulo: Summus, 1997.

LEYSER, M. F. V. R. *Direito à liberdade de imprensa.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

LIMA, V. A. *Mídia: crise política e poder no Brasil.* São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2006.

_____. *Mídia: Teoria e Política.* São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 2001.

LOURAU, R. *A análise institucional.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

LOZADA, S. M. *Los consejos de prensa*. San Miguel de Tucuman: La Gaceta, 25/10/1998.

LUSTOSA, I. *O Nascimento da Imprensa Brasileira*. Rio: Zahar, 2003.

MARCHANTE, V.J.N. *Comentarios a la creación del Consejo de la Información de Cataluña*. Rev. Latina de Comunicación Social. Tenerife: n.º 3, marzo de 1998.

MARQUES DE MELO, J. *Estudos de jornalismo comparado*. São Paulo: Pioneira, 1971.

_____, HOHLFELDT, A. *Acontecimentos comunicacionais – 408 a.C. - 2004 d.C.* Comunicação & Sociedade. São Bernardo do Campo: PósCom - Umesp, p. 173-194, 1o. sem. 2004.

McCHESNEY, R. *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. Chicago: University of Illinois Press, 1999

McQUAIL, D. *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2003.

_____. *Accountability of Media to Society: Principles and Means*. The Netherlands European Journal of Communication/, 4. vol. 12, 511-529. University of Amsterdam - SAGE Publications, 1997.

MESA, R. Y. *La complicada evolución de la libertad de prensa en España durante el siglo XX* in *Espéculo. Revista de estudios literarios*. Universidad Complutense de Madrid. Disponível em <<http://www.ucm.es/info/especulo/numero30/liprensa.html>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

MESQUITA, M. *O quarto equívoco: o poder dos media na sociedade contemporânea*. Coimbra: MinervaCoimbra, 2004.

_____. *O Jornalismo em Análise. A Coluna do Provedor dos Leitores*. Coimbra: Editora Minerva, 1997.

MIGUEL, L. F. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, p. 51-77, 2000.

MIGUEL, L. F. *Os meios de comunicação e a prática política*. Revista Lua Nova n.º 55-6, São Paulo: Cenpec, 2002.

MIGUEL, L. F. *Accountability impasses: dilemmas and alternatives of political representation*. Revista de Sociologia e Política, v. 2, p. 25-38, 2005.

MILTON, J. *Areopagítica*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

MIRANDA, D. A. *Comentários à Lei de Imprensa*, 3.^a edição. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1995.

MJ; ANDI. *Classificação Indicativa: construindo a cidadania na tevê*. Brasília: 2006a. Disponível em: <http://www.andi.org.br/_pdfs/classificacao_indicativa_livro.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2007.

MJ; ANDI. *Manual da nova Classificação Indicativa*. Brasília: 2006b. Disponível em: <http://www.andi.org.br/_pdfs/manual_classificacao.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2007.

MONTORO, T. S. (org.). *Comunicação, Cultura, Cidadania e Mobilização Social*. Brasília/ Salvador: UnB, 1997.

MOREIRA, V. Administração autónoma e Associações Públicas. Coimbra Editora, 1997, p. 132 apud CARVALHO, A; CARDOSO, A.; FIGUEIREDO, J.P. *Direito da Comunicação Social*. Cruz Quebrada: Casa das Letras: 2005, p.266.

MOTTA, L. G. (org). *Imprensa e poder*. Brasília: EDUnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

NOGUEIRA, M. *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2004.

NOVELLI, A.L.C.R. *O Projeto Folha e a negação do quarto poder*. Brasília: UnB (dissertação de mestrado), 1994.

NUZZI, E. F. *Meios de Comunicação e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Plêiade, 1997.

O pluralismo na comunicação social. Lisboa: Alta Autoridade para a Comunicação Social, 1993.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal e novas poliarquias. São Paulo: Cenpec, Revista Lua Nova, 1998, n.º 44: p.27-52.

OLIVEIRA, V. *A mídia em pauta: accountability midiático na TV Comunitária de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG, Anais do 8.º Encontro de Extensão da UFMG, 3 a 8 de outubro de 2005.

PAQUETE DE OLIVEIRA, J.M. Formas de “Censura Oculta” na Imprensa Escrita em Portugal no Pós 25 de Abril (1974-1987), vol I e II, Tese de Doutoramento, Lisboa, ISCTE, 1988.

PAULINO, F.O. *Comunicação e Responsabilidade Social: modelos, propostas e perspectivas*. In: Murilo Ramos; Suzy dos Santos. (Org.). Políticas de Comunicação: buscas teóricas e práticas. 1 ed. São Paul: Paulus, 2007, v. 1, p. 177-200

_____. ; SILVA, L. M. *Media Accountability Systems: models, proposals and outlooks*. Brazilian Journalism Research, Brasília, p. 137 - 153, 01 jun. 2007.

_____. ; SILVA, L. M. *Classificação Indicativa: Responsabilidade Social e atuação do Estado, Sociedade e Mercado*. In: CHAGAS, C.; ROMÃO, J.E.; LEAL, S.. (Org.). Classificação Indicativa no Brasil: desafios e perspectivas. 1 ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2006, v. 1, p. 22

_____. Conselho de Comunicação esquentado em banho-maria. Observatório da Imprensa, número 77, Edição eletrônica, 20/10/1999. Disponível em: <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/jd201099.htm>>. Acesso em 25 jan. 2008.

PERALES; A. E. *Libertades de expresión y de información*. Disponível em <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=20&tipo=2> Acesso 4 jan. 2008.

PETERSON, T. *Os Meios de Comunicação e a Sociedade Moderna*. Rio: Edições GRD, 1966.

PINA, C. *A deontologia dos jornalistas portugueses*. Coimbra: Ed. Minerva, 1997.

PORTO, M. P. *New political strategies in Brazilian television? Globo's Jornal Nacional in a comparative perspective*. In: 20 Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA), 1997, Guadalajara, 1997.

PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires Editorial Temas, 2002

PRZEWORSKI, A., STOKES, S, MANIN, B (org). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge, Cambridge U.P.,1999

PRITCHARD, D. *Press Councils as Mechanisms of Media Self-Regulation*. America and the Americas, 1992, p. 107.

_____. *The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec*. Canadian Journal of Communication, vol. 16, 1991, pp. 73-93.

_____. *Press Councils as Mechanisms of Media Self-Regulation. America and the Americas*, 1992, pp. 101-115.

PULITZER, J. "The College of Journalism," *North American Review* CLXXVIII, (May 1904): 641-80. Disponível em: <www.enotes.com>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Rádio & TV no Brasil. Diagnósticos e Perspectivas. Relatório da Comissão Especial de Análise da Programação de Rádio e TV, instituída em atendimento ao Requerimento n.º 470/95. Brasília: Senado Federal, 1998.

RAMIREZ ALVARADO, M. M. *Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas*. Disponível em: <www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20Comunicaciones/grupo%201/maria%20del%20mar%20martinez%20alvarado.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2008.

RAMOS, M. C.; SANTOS, S. *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo: Paulinas, 2007.

RAMOS, M. C. Comunicação e Responsabilidade Social. Terra Magazine. Publicado em 8 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1090868-EI6794,00.html>>. Acesso em 15 ago. 2006.

_____. Comunicação, Direitos Sociais e Políticas Públicas in MARQUES DE MELO, J; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo: Umesp, 2005.

_____. *A Agenda Proibida: Meios de Comunicação e Revisão Constitucional*. Universidade e Sociedade (ANDES), v. 3, n. 5, p. 15-20, 1993.

_____. *Rádio e Televisão no Brasil: democratização e políticas públicas*. Cadernos da Comissão de Rádio e TV. Brasília:, p. 93-110, 1997.

_____. *Às margens da Estrada do futuro: Comunicações, Políticas e Tecnologia*. Brasília: Coleção FAC, 2000 disponível em <<http://www.unb.br/fac/publicações/Murilo>>.

REBOUÇAS, E. *Políticas públicas: os direitos à comunicação e o regime de propriedade intelectual*. In: MARQUES DE MELO, J.; GOBBI, M. C.; SATHLER, L.. (Org.). Mapa da Mídia Cidadã: Brasil, século XXI. São Paulo: Metodista/Unesco/Wacc, 2006a, v.4.

_____. Estratégia retórica dos "donos" da mídia como escudo ao controle social. *Líbero (FACASPER)*, v. 9, p. 41-49, 2006b.

RÉMOND, René. *O Século XIX: 1815-1914*. São Paulo: Cultrix, 1974.

Revista Comunicação & Política: uma revista da América Latina/ CEBELA. V. 1 n.º 9. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

_____. (nova fase) vol. II, n.º 1jan/abr 1996.

RIBEIRO, L. *Imprensa e Esfera Pública Burguesa*. UnB: Dissertação de Mestrado, 1989.

_____. *Contribuições ao Estudo Institucional da Comunicação*. Teresina: Ed. UFPI, 1996.

RITCHIE, D A. *A Century of Congress and the Media*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, June 25, 1999. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=31207&doc_id=31214>. Acesso em: 02 jan. 2008.

RIVERS, W, SCHRAMM, W. *Responsabilidade na comunicação de massa*, Rio, Bloch, 1970.

RODRIGUES, A. D. *Comunicação e Cultura*. Lisboa, Presença, 1994.

_____. *Estratégias da comunicação*. Lisboa, Presença, 1990.

ROSSEAU, JJ. *O Contrato Social*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

RSE na Mídia: PAUTA E GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE. São Paulo. Instituto Ethos, 2007.

SALANER, V. *Los consejos de prensa europeos*, en Madrid in AEDE núm. 4, Madrid, 1981, p. 57.

SÁNCHEZ ARANDA, J. J. ; DEL BARRIO, C.B.: *Historia del periodismo español, desde sus orígenes hasta 1975*. Pamplona:Editorial EUNSA, 1992.

SANTOS, B. S. S. *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*. Lisboa: Ed. Presença, 1995.

SANTOS, R. *Os novos media e o espaço público*. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998.

SARTORI, G. *Homo Videns: Televisão e Pós-Pensamento*. Bauru: EDUSC, 2001.

SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades; Editora 34, 2000.

SCHEDLER, A.. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2005.

SCHMUHL, R. (org). *As responsabilidades do jornalismo*. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1984.

SCHULTZ, J. *Reviving the Fourth Estate: Democracy, accountability and the media*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SERRANO, E. *O espaço público e o papel do Estado na sociedade global da informação*. Lisboa: Escola Superior de Comunicação Social, 1998. Disponível em: <http://bocc.ubi.pt/pag/serrano-estrela-espaco-publico-estado.pdf>

SIEBERT, Fred S.; PETERSON, Theodore, SCHRAMM, Wilbur. *Four Theories of the Press*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

SILVA, C. E. L. *O Adiantado da Hora: a Influência Americana Sobre o Jornalismo Brasileiro*. São Paulo: Summus, 1991.

SILVA, L. M. da. *Dentro de um equilíbrio precário* in MEDINA, Cremilda. *Agonia de Leviatã*. São Paulo: CNPq/USP, 1996.

_____, *Imprensa, subjetividade e cidadania*. S. Paulo: texto apresentado na VII Compós, PUC-SP, 1998.

SILVA, N.F. *Conselhos de Imprensa, liberdade, censura e autocontrole*. Observatório da Imprensa, nº 171 08/05/2002 Disponível em <<http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos/da080520026.htm>>. Acesso em 12 mai. 2004

SILVERSTONE, R. *Por que estudar a mídia*. São Paulo: Loyola, 2002.

SOUSA JR, J.G. *Direito achado na rua: concepção e prática. Introdução crítica ao direito*. Brasília: CEAD/UnB, 1993.

SOUZA, J. *A Sociologia Dual de Roberto DaMatta: Descobrimos nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos?* Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 16, nº 45, fevereiro/2001.

THOMPSON, J.B. *Ideologia e Cultura Moderna*. Petrópolis: Vozes, 1995.

TRAQUINA, N, *Jornalismo: Questões, Teóricas e "Estórias"*. Lisboa: Veja, 1993.

UNESCO. *Um mundo e muitas vozes: comunicação e informação na nossa época*. Rio de Janeiro: Ed.da FGV, 1983.

WAISBORD, S. *Watchdog journalism in South America*. New York: Columbia University Press, 2000.

WEBER, M. *Sociologia da Imprensa*. Revista Lua Nova n.º 55-6, São Paulo: Cenpec, 2002.

WOLF, M. *Teorias da comunicação*. Lisboa: Ed. Presença, 1987.

WOOD, E. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.