COMUNICAÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E RESPONSABILIDADE SOCIAL: PORTUGAL, ESPANHA E BRASIL.

Fernando Oliveira Paulino, Jornalista.
Mestre em Comunicação. Doutorando na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, atualmente faz parte de sua investigação na Universidade de Sevilha. Professor titular nos cursos de Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade do Instituto de Educação Superior de Brasília. Integra o Laboratório de Políticas de Comunicação e a Rádio Laboratório de Comunicação Comunitária. Um dos fundadores do Projeto de Pesquisa e Extensão SOS-Imprensa e da Rede Nacional de Observatórios da Imprensa (Renoi).

Introdução: *Accountability* e Comunicação

Recentemente, o término *accountability* tem sido difundido na ciência política como sinônimo de responsabilização das pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eles eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado. Para O´Donnel, o conceito pode ser classificado em dois tipos: vertical (realizado por meio de eleições periódicas) e horizontal entre os Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo, que preconiza a necessidade da "existência de agências (...) que tem autoridade legal e estão dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais" (1998: 1).

Além do desempenho de instituições governamentais, o debate sobre *accountability* também pode ser estendido aos jornais, revistas e emissoras de rádio e tevê, referindo-se ao "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). Porém, no que se refere a formas de participação dos usuários da mídia no acompanhamento do conteúdo produzido, ainda se ouve o argumento, sobretudo por parte de integrantes do meio empresarial, de que a liberdade de expressão deve ser percebida de maneira absoluta, sendo o controle remoto o melhor instrumento de participação dos telespectadores, ignorando-se a relação entre propriedade, interesses políticos e conteúdo veiculado— como apontam Lima (2001) e Miguel (2001).

Ademais, com a crescente concentração de propriedade nas empresas jornalísticas, alguns pesquisadores como Claude-Jean Bertrand na França, David Pritchard nos EUA e Hugo Aznar na Espanha têm enfatizado a necessidade de criação de mecanismos de envolvimento do público na produção e acompanhamento da mídia, proporcionando uma "comunicação mais responsável", realizada de maneira conexa à prestação de contas de sua atividade. Neste sentido, o presente artigo, utilizando o conceito *instituição de comunicação* (IC) e não *meios de comunicação*, a partir da idéia de ausência de mera mediação e neutralidade da mídia, conforme Ribeiro (1996), pretende de início contextualizar historicamente o surgimento e consolidação das ICs e sua respectiva relação com a sociedade civil. Depois, explora dois marcos possíveis para atuação do jornalismo, os quais podem ser úteis para reflexão da realidade contemporânea: a Teoria Libertária e a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa. Por fim, são analisadas algumas formas de assegurar a responsabilidade social de mídia que poderiam ser aproximadas às práticas brasileiras, proporcionado maior possibilidade de prestação de contas e responsabilidade das ICs.

1 Esfera Pública e Sociedade Civil

O século XVIII marcou uma ruptura fundamental nas formas de comunicação, pois, embora o conceito de "esfera ou espaço público", entendido como meio de interação entre os cidadãos no processo de circulação e tomada de decisões políticas, tenha sua origem vinculada à Grécia clássica, os contemporâneos conceitos de público e privado são elaborados a partir do Iluminismo. Alguns autores, como Habermas (1989), associam a atuação dos jornais, instituições de comunicação da época às funções e problemáticas do "espaço público", pois nas cidades se organizavam espaços específicos (como *coffee-houses*, os *saloons* e comunidades comensais) para troca de opiniões e comentários, dentre outros assuntos, sobre a produção literária da burguesia. A esfera pública seria então constituída como o domínio da vida social, à medida que os cidadãos reúnem-se e associam-se para discutir temas de "interesse público". Embora fundamental, a perspectiva de análise de Habermas é alvo de 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 operários que não tinham participação efetiva e pelo fato do filósofo alemão deixar de

reconhecer a “pluralidade e as diferentes maneiras pelas quais as discussões e debates públicos podem ocorrer” (2002: 273).

Peter Dahlgren estrutura (1995: 8) a ascensão da “esfera pública” emergindo do capitalismo liberal da época, em países como Grã-Bretanha, França e Alemanha. O desaparecimento do feudalismo, o crescimento dos Estados Nacionais e o desenvolvimento das atividades econômicas e das classes médias no período colaborou para a importância cada vez maior da tipografia na comunicação, estimulando o debate político. Para Rogério Santos, é importante contextualizar que o século XVIII também foi marcado pela expansão de cartas e relatos que passaram a ser essenciais nas trocas de informação. 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: 11). 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” (idem).

Assim sendo, o jornalismo tal como é praticado contemporaneamente, surge e se desenvolve a partir da vontade de emancipação em relação aos Estados absolutistas predominantes na realidade européia no período Pré-iluminista por parte da sociedade civil, conceito entendido 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: 145).

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 trouxer consigo uma sociedade civil igualmente forte, ativa e democrática” (NOGUEIRA, 2004: 58) e que a sociedade civil brasileira ressurgiu como “único núcleo possível de resistência ao Estado autoritário” (DAGNINO, 2002: 9), vigilante de um conjunto de direitos tomados como parâmetros básicos de convivência da sociedade (liberdade de expressão, por exemplo). Para Cohen e Arato, como condição necessária ao exercício da

democracia seria preciso distinguir Estado, economia e sociedade civil, já que só uma reconstrução destas 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: 8). As definições de sociedade civil acima também aparecem sistematicamente desde o século XVIII diferenciando-se das noções anteriores de sociedade por representar uma esfera diferenciada 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: 206).

Com compreensão diferenciada ao uso mais cotidiano, que identifica sociedade civil como expressão do terceiro setor (ONGs e associações), Bobbio enlaça o conceito à sua origem em Kant e Locke, como sinônimo de sociedade política (e por conseqüência Estado). Gramsci, por sua vez, preconiza a necessidade de um Estado Ampliado que contemple classe política e sociedade civil, relacionando-a 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. Esta hegemonia 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" (2002: 60). Atualmente, a "batalha" por hegemonia cultural tem estado cada dia mais presente nas ICs, já que a luta cultural, ou seja, "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: 194).

2 Teoria Libertária e Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa (TRSI)

Por um lado, embora as instituições de comunicação (ICs) tenham se constituído como um dos agentes presentes no espaço público, por outro buscaram historicamente garantir que não houvesse interferência do Estado 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, 1996). A influência desta concepção a respeito da natureza privada das ICs por vezes é utilizada como argumento para evitar não só restrições governamentais na cobertura jornalística, como também para justificar independência e autonomia ao interesse público, pensamento didaticamente exemplificado pela

afirmação atribuída a Willian Hamilton, um dos primeiros editores do *Wall Street Journal*: "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: 44). A interpretação dos pressupostos liberais de pensadores como Milton, Thomas Jefferson e John Stuart Mill, gerou a chamada Teoria Libertária da Imprensa que define que 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 poderia ser "irresponsável tanto quanto responsável, imprimir a imagem de falsidade tanto quanto a da verdade, porque os cidadãos podem separar uma da outra" e o importante na teoria libertária seria a tese que "deve haver um mercado livre de idéias, porque se todas vozes puderem ser escutadas, a verdade, certamente, acabará por emergir" (1984: 45).

O pensamento liberal também esteve presente nas formulações dos chamados "pais fundadores" dos EUA e é a posição que se reflete nos debates contemporâneos a partir da criação da 1.ª Emenda à Constituição estadunidense, que ao estabelecer que nenhuma norma deveria restringir a liberdade de expressão, fundamenta a Teoria Libertária da Imprensa (GOODWIN, 1987). Assim, a função das instituições de comunicação seria vigiar o Estado para que ele não se desvie de seus propósitos originais, viabilizando o intercâmbio de informações, possibilitando o entretenimento e promovendo a troca, como suporte econômico capaz de assegurar a independência financeira.

A idéia de autonomia frente aos poderes políticos ou econômicos exercidos pelas instituições de comunicação tem sido posta em xeque por pesquisas acadêmicas. Ben Bagdikian demonstra o quanto historicamente, principalmente a partir da metade do século XX, tem havido uma concentração de propriedade nas ICs com a formação de cadeias jornalísticas e oligopólios de comunicação que tem afetado o conteúdo editorial. (1993: 10).

A partir de pressupostos liberais, a liberdade de expressão tem sido conceituada como o direito de comunicar-se e de ser informado, mas para alguns autores *"no puede concebirse como un 'laissez faire"* (MARCHANTE, 1998: 5). Muitos dos que tem estudado a atuação das instituições de comunicação consideram que, para além dos pressupostos da Teoria Libertária, a Teoria da Responsabilidade Social da Imprensa (TRSI) como uma possível base para estabelecer

um jornalismo equânime (seja ele por meio impresso ou eletrônico) à medida que estabelece como princípio central que os jornalistas estão obrigados a serem responsáveis com o seu público. A formulação desta teoria foi descrita pela Comissão sobre a Liberdade de Imprensa, mais conhecida como Comissão Hutchins, constituída em 1942 a partir de financiamento de Henry Luce que convidou o então reitor da Universidade de Chicago para uma pesquisa que revelasse "o estado atual e as perspectivas futuras da liberdade de imprensa".

Para propor atividades que pudessem orientar e transformar a atuação da imprensa escrita e das recentes atividades jornalísticas nas emissoras de rádios e tevês desenvolvidas, Hutchins levou a investigação à frente, encabeçando uma equipe com treze membros. A publicação da Comissão, o relatório *A Free and Responsible Press*, foi lançada em 1947 e recebeu críticas de grande parte das instituições de comunicação. O relatório propunha uma nova agenda para a imprensa a partir de um conjunto de orientações. Além da liberdade editorial frente aos poderes, conforme entendido pela Teoria Libertária, as ICs deveriam "proporcionar um relato verdadeiro, completo e inteligente dos acontecimentos diários dentro de um contexto que lhes dê significado" e "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" (SCHMUHL: 1984: 55).

A Comissão Hutchins também propôs a responsabilidade social da mídia quando as emissoras de tevê ainda davam os primeiros passos e temia que a concentração da propriedade das instituições de comunicação nas mãos de número cada vez menor de empresas pudesse resultar num monopólio de idéias. A respeito desta situação, John Hulteng considera que a diminuição do número de canais, resultante da redução da quantidade de proprietários de instituições de comunicação punha em xeque os fundamentos da teoria libertária e "a responsabilidade social é a única teoria de orientação aceitável para a imprensa" (GOODWIN, 1993: 21).

As formulações propostas pela TRSI demonstram a perspectiva de entender as ICs como entidades que prestar contas aos cidadãos e o modo de se apresentar um tema para a opinião pública influi diretamente na repercussão e na amplitude que este assunto encontra. O debate sobre a TRSI a partir da ação da Comissão Hutchins permanece atual, principalmente quando se

leva em conta a complexidade da ação dos grandes conglomerados de comunicação em comparação às atividades que eram realizadas no início das empresas jornalísticas.

Ainda hoje, as contribuições da Comissão Hutchins são pouco difundidas na realidade brasileira. Em 2005, o economista Luiz Gonzaga Beluzzo publicou no artigo *Mídia e Democracia*, trecho do relatório aplicável a 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: 23).

3 MARS e experiências ibéricas.

O debate acerca das ICs como instrumentos de promoção da esfera pública relaciona-se com sua atuação como um lugar que por dever deve dar o direito de expressão aos cidadãos no processo de circulação e tomada de decisões políticas. Assim sendo, faz-se necessário expandir na realidade brasileira a reflexão e a implantação de Meios para assegurar a responsabilidade social da mídia (MARS). Para Bertrand, a "irreversível mediatização do espaço público nas sociedades contemporâneas originou a necessidade de inventar mecanismos" tendo em 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, 2002).

Os mecanismos de promoção da responsabilidade social da mídia se diferenciam, então, da censura e da autocensura jornalística, entendendo-se censura como proibição prévia e autocensura como omissão. Desta maneira, três caminhos possíveis são apontados como formas de promover uma comunicação mais responsável. De início, a "livre" atuação das ICs, em segundo lugar a interferência estatal e, por fim, a busca de construção de espaços compartilhados. A formulação cooperativa também é desenvolvida por Hugo Aznar, que propõe a necessidade de promoção de medidas complementares entre a atuação das leis e os mecanismos de participação da sociedade (AZNAR, 2000). Por vezes, este debate relacionado às possibilidades de promoção de MARS está condicionado a idéia de liberdade de mercado, pois "muitos profissionais de mídia gostariam de passar sem esta grande fonte de poder que é o público" (BERTRAND, 1997: 23), enxergado não como um meio de aperfeiçoar o conteúdo e salvaguardar sua independência, mas como uma ameaça direta a sua atividade. 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.

Dentre os chamados MARS (ou, em inglês, *Media Accountability Systems)*, pode-se citar diversas experiências, tais como: 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, pode-se 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 *Ombudsman News Organization* (ONO) já 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.

Outros MARS, como o envio de mensagens para jornais e revistas, tiveram seu funcionamento facilitado com o surgimento da Internet. A rede mundial de computadores também consolidou a publicação dos críticos da imprensa, ou, na denominação estadunidense, *media watchdogs*, os cães de guarda da imprensa. No Brasil, em 1994, foi criado pelo jornalista Sérgio Buarque de Gusmão, o *Instituto Gutenberg* (www.igutenberg.org) e, em 1996, surgiu o *Observatório da Imprensa* (www.observatoriodaimprensa.com.br). Para Aznar (1999), receber e atender e intermediar reclamações do público é a principal função dos ombudsmans. Em geral, quando chega uma queixa ou quando o ombudsman, toma a iniciativa, investiga-se o caso, dirigindo-se a quem elaborou a reportagem e solicitando explicações a respeito da notícia em questão. No plano ideal, a partir das versões das partes envolvidas, o ombudsman toma uma decisão guiada por códigos deontológicos, manual de redação ou critérios profissionais. Após a análise do caso em questão, dá visibilidade à situação em sua coluna de periodicidade regular, favorecendo uma cultura de maior responsabilidade e um maior exercício de rigor e cuidado por parte da instituição de comunicação com seus profissionais.

O ombudsman também cumpre uma segunda função: busca ser uma via de diálogo entre a instituição de comunicação e o público. Um ponto polêmico de sua atuação refere-se ao fato da crítica ser feita por um empregado da mídia e que por isso não teria a independência suficiente. Se por um lado, o ombudsman está próximo de quem produz e transmite informações, por outro existem alguns inconvenientes de seu desempenho: custos de manutenção da experiência e

dúvidas constantes acerca da sua isenção e equanimidade de sua atuação. De qualquer maneira a presença de um ombudsman, em geral, pode aperfeiçoar a imagem da ICs e contribui para evitar conflitos maiores e pode contribuir para a criação de novas experiências de MARS.

Na realidade ibérica estão presentes algumas experiências importantes de *accountability* relacionada aos media. Em Portugal, há uma possibilidade de conectar os princípios da TRSI apontados acima com a atuação de entidades como a antiga Alta Autoridade para Comunicação Social (criada a partir da revisão da Constituição em 1989), substituída pela Entidade pela Regulação para a Comunicação em 2006, provedores de leitores (presente em jornais de referência como Público e Diário de Notícias) e os recém estabelecidos na RTP provedores dos ouvintes e telespectadores.

Na Espanha, o jornal de referência *El País* publica coluna do "defensor del lector" (ombudsman) todos os domingos. Em Madrid, a Federação das Associações de Imprensa (FAPE) tem discutido as possibilidades da atuação de um Conselho Deontológico nos moldes das experiências internacionais como o *Press Council Comission* (PCC inglês) e as ações locais do Conselho de Informação da Catalunha (CIC). O professor Manuel Parès i Maicas, um dos estimuladores desta iniciativa tem buscado estimular o debate sobre autocontrole nas ICs espanholas, reafirmando que autocontrole se diferencia de censura (PARES, 2006).

Ademais, não há uma autoridade reguladora estatal nos moldes da ERC, mas existem três experiências regionais de destaque: Catalunha (CAC), Navarra (Conselho Audiovisual de Navarra) e o Conselho Audiovisual da Andaluzia.

A criação do Conselho de Informação da Catalunha *(Consell de la Informació de Catalunya*-CIC), em 1996, foi resultado da atuação do *Colegio de Periodistas de Cataluña*, a partir do trabalho do seu presidente Lorenzo Gomis que buscou apoio para o CIC de instituições como o Sindicato de Advogados de Barcelona e a *FUS*, entidade que agrupa diferentes fundações catalãs. A institucionalização do CIC se dá em 1 de dezembro de 1996, com início de atividades em janeiro de 1997. A atuação do Conselho, que tem o suporte e financiamento do sindicato e de diversos veículos abrange a atuação de qualquer instituição de comunicação que atue na Catalunha, incluindo rádios e tevês. O CIC é composto por quinze membros, oito representantes da sociedade civil, cinco jornalistas e dois vinculados às representantes das empresas. No primeiro ano de ação, o CIC recebeu um grande *"número de consultas así como peticiones de*

actuación ya quejas sobre la conducta de los medios. Estas quejas provienen de varias instituciones públicas (gobierno vasco, Instituto Catalán de la Mujer, Dirección de Atención e La Infancia de la Generalidad catalana, Cáritas), de periodistas y sobre todo de particulares" (AZNAR, 1999: 139). A partir do CIC, foram elaborados acordos em relação à conduta ética das instituições de comunicação relacionadas a uma ampla gama de questões como: mistura de publicidade e informação, publicação de fotos que violavam a intimidade e o respeito à honra alheia, redação de textos discriminatórios etc. Com quase dez anos de funcionamento, o CIC conseguiu 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.

As soluções apresentadas são distintas, mas não são concorrenciais e fazem parte de tese de doutoramento a ser defendida em 2007. Todas buscam contribuir para a construção de uma atuação da mídia mais equânime. Sendo a credibilidade um dos grandes objetivos das instituições de comunicação, a participação dos usuários e a correção e prevenção de erros podem estar presentes em campanhas internas dos jornais. *"A ética vende",* (expressão atribuída a Victoria Camps, catedrática de ética da Universidade de Barcelona), ou seja, as vendas também podem ser aferidas pela carga simbólica de confiança e de credibilidade. Princípios como veracidade, honestidade, exatidão da informação, respeito à intimidade e correção de erros estão presentes na grande maioria dos códigos de deontologia jornalística pelo mundo e obviamente a consolidação de regras, por si só, não faz com que as instituições de comunicação estabeleçam suas atividades de forma respeitosa a princípios éticos. De qualquer maneira, a criação de códigos de conduta estabelece um marco a ser seguido e subsidia a atuação de mecanismos que promovam e salvaguardem os princípios deontológicos estabelecidos de forma cooperativa entre empresários, profissionais e público.

Autores como Hulteng (1990) tem opinião semelhante com relação à autocrítica de Bertrand no que se refere às limitações da atuação dos MARS, já que "alguns críticos parecem ter partido da premissa de que eles eram uma panacéia, por isso se decepcionaram com os resultados. Mas 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" (1999: 55).

Idealmente, os Conselhos de Imprensa não atuam como instrumentos inibidores ou coibidores da imprensa. Em muitas experiências, as instituições de comunicação foram as primeiras interessadas em se filiar, em financiar e em cumprir as determinações, pois os Conselhos funcionam como agências promotoras do entendimento entre as partes, evitando-se a via mais custosa, que são as ações na Justiça. Certos Conselhos agem quase como um tribunal civil, recebendo queixas, emitindo pareceres e determinações. Por vezes, um dos requisitos consiste exatamente que a parte ofendida concorde em não buscar a 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, guardadas as devidas proporções (âmbito, localidade, financiamento), à realidade brasileira, pois parecem ser instrumentos eficazes de intermediação na relação Público-Mídia, servindo de monitoramento e reparação em casos de erros da imprensa.

A existência de Conselhos de Imprensa não deve ser o único mecanismo de reparação de prejuízos causados pela mídia, pois a atuação dos Conselhos não repara todos os eventuais danos morais causados por um comportamento antiético ou a questões relacionadas à necessidade de desconcentração de propriedade nas instituições de comunicação, mas 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, a tabela abaixo, baseada na atuação do Conselho de Imprensa de Quebec, demonstra vantagens comparativas às atividades.

Tabela 1- 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 (1991).

Mesmo em localidades que mantém a atuação de MARS já consolidados, há casos em que os tribunais judiciais continuam sendo endereço certo de possíveis ações de dano moral. Em outras experiências de Conselhos de Imprensa, como em Minnesota e na Austrália, o reclamante se compromete a limitar a reclamação ao Conselho, não colocando a queixa no âmbito judicial. Por outro lado, na Suécia, o cidadão pode encaminhar sua queixa tanto ao Conselho de Imprensa como pode entrar com processo na justiça simultaneamente. Na Inglaterra, a PCC (*Press Complaints Commision*) realiza a intermediação de reclamações somente após contato inicial insuficiente do queixoso com o editor do veículo acusado. Ou seja, com esse tipo de prática, os conselhos não visam apenas a punição, mas a defesa do ofício da informação e a construção de procedimentos baseados nos princípios deontológicos da profissão.

Desta forma, o monitoramento das instituições de comunicação por um Conselho composto por representantes da sociedade, das empresas e dos profissionais das ICs pode tornar os debates e decisões mais práticas e flexíveis se comparada à estrutura dos Poder Judiciário. O relatório de apresentação da PCC estabelece que normas auto-regulamentadas pelas indústrias podem ter uma força moral maior que algumas medidas impostas pelo Estado. Comparado com as limitações legislativas, a auto-regulamentação é "acessível, rápida e flexível na operação, independentemente do governo e das cortes" (In: PCC, Informative # 6, England, 1995).

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 que reúnem os empresários que possuem os meios de informação, os jornalistas, que tem a habilidade de informar e os cidadãos que têm o direito a serem informados corretamente. Sem direito de coagir, o órgão depende inteiramente da cooperação destes três grupos, fazendo com que funcionem plenamente como órgãos de arbitragem, de 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, composta por intelectuais procedentes de dezesseis países que buscavam estudar "a totalidade dos problemas de comunicação dentro das sociedades modernas".

Na ocasião, 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, na época 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 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".

Assim sendo, definir uniformemente o que vem a ser Conselho de Imprensa torna-se difícil, salvo de maneira negativa. Em 1996, existiam 22 experiências. Pouco, se comparado à existência de, segundo a ONU, à época 168 nações. Os Conselhos variam sua composição entre público, jornalistas e empresários, mas mesmo com diversidade na composição e nas atribuições gerais, exercem uma função comum. Para Claude-Jean Bertrand, todos os conselhos visam preservar a liberdade de imprensa contra as ameaças diretas e indiretas que um "*gouvernement fait peser sur elle. Ils s'efforcent tous aider la presse à assurer sa responsabilité sociale et dótenir ainsi le soutien de l'opinion publique dans son combat pour l'independence"* (1999: 70).

Conclusões: Medidas de aproximação à realidade brasileira

Este artigo buscou relacionar as formas existentes de MARS, procurando fornecer parâmetros, perspectivas e possibilidades de incentivo a representantes da sociedade a fim de que estes possam exercer o papel de fiscalizar e participar de forma mais efetiva da relação Público-Mídia, possibilitando uma relação com mais mecanismos de responsabilização na atuação das instituições de comunicação. No Brasil, não existem alternativas nos moldes de atuação dos Conselhos de Imprensa. Geralmente, ao cidadão brasileiro cabe recorrer aos meios legais, quando não consegue reparação e espaço para exercer o direito de resposta em contato direto com os próprios jornais, emissoras de rádio e tevê. A Fenaj já anunciou no passado interesse em criar um Conselho de Imprensa brasileiro ou pelo menos incentivar a formação de conselhos locais junto com as entidades representativas dos empresários de comunicação (ANJ, Abert, ANER e Abrajori). De qualquer maneira, a discussão sobre mecanismos para assegurar a responsabilidade

social da programação das instituições de comunicação na realidade brasileira tem crescido nos últimos anos, em função de fenômenos de audiência televisiva (classificados pelo grau de desrespeito a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Campanha "Quem Financia a Baixaria, é contra a cidadania") e, também, por conta da discussão a respeito da criação de uma nova lei de imprensa e, em 2004, da possibilidade de um Conselho Federal de Jornalismo.

Geralmente, as experiências de *accountability* demonstradas, constituem-se como alternativas de mediação, de guia de arbitragem, de autodisciplinação ética da mídia, de auto-regulamentação jornalística, baseadas em sua maioria por punições, julgamentos morais e não necessariamente multas e cassações, buscando, desta maneira, adquirir visibilidade, confiança e o apoio do público em favor de uma atuação mais equânime por parte das ICs.

É evidente que as medidas relacionadas de reparação por vezes são insuficientes a totalidade de casos relacionados a erros da mídia, como em situações de dano moral. Além de tais mecanismos, também se tornam necessárias medidas que dificultem a concentração de propriedade. Porém, a sociedade, quando esclarecida de seus direitos pode tomar parte e assento do processo, justificando o vínculo social existente entre a imprensa e o público leitor, ouvinte e telespectador. E as possibilidades de transformação estão diretamente relacionadas à criação de mecanismos e à conseqüente atitude do público.

Embora existam desde 1916, ano de criação da primeira iniciativa na Suécia, os Conselhos de Imprensa, mesmo quando entendidos como ações modelares, ainda são práticas em construção que precisam ser quotidianamente elaboradas, estruturadas e estudadas. Ademais, no Brasil, várias medidas precisam ser tomadas para que efetivamente se tenham instituições de comunicação que efetivamente cumpram um serviço público ético e plural. Além da criação de fóruns de intermediação e análise de queixas referentes a veiculações impressas e audiovisuais. O direito à informação e a liberdade de expressão são pressupostos centrais para a garantia da democracia, mas o limite de um direito coletivo é o dever ao respeito aos princípios constitucionais de dignidade humana e os direitos de personalidade, principalmente da parcela da população por muitas vezes desprovida de recursos econômicos e da tutela do Estado. É preciso denunciar abusos e desrespeitos, garantindo o exercício da cidadania. A imprensa por se caracterizar como órgão fiscalizador de injustiças e erros sociais, por muitas vezes deve-se ter atenção a abusos cometidos pelas próprias instituições de comunicação no que se refere a

desrespeitos aos consolidados direitos individuais e coletivos. Iniciativas de *accountability* como as demonstradas acima podem criar condições efetivas a consolidação de uma comunicação mais responsável.

Bibliografia

ARATO; COHEN (2002). *Sociedad Civil y Teoría Política.* México: Fondo de Cult. Económica.

AZNAR, H. (2000); VILLANUEVA, E. *Deontología y autorregulación informativa.* México: Fundación Manuel Buendía.

_____(1999). *Ética e periodismo*. Barcelona: Paidós.

BAGDIKIAN, B.(1995). *O monopólio da mídia.* São Paulo: Scritta.

BELLUZZO, L. (2005). Mídia e Democracia *Revista Carta Capital*, 5 out. p. 23.

BERTRAND, C. (1997). *La Déontologie des médias*, Paris: PUF

_____ (2002). *O Arsenal da Democracia*. Bauru: EDUSC.

BOBBIO, N. (2000). *O conceito de sociedade civil em Gramsci.* São Paulo: Paz e Terra.

BUCCI, E. (1999). *Sobre Ética e Imprensa*. São Paulo: Cia das Letras.

CARRILLO, M. (1986). Los consejos de prensa, como forma de autocontrol. *Revista de Estúdios Políticos* n.º 54.

DAGNINO, E. (2002). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra.

DAHLGREN, P.(1995). *Television and Public Sphere.* Londres: Sage.

GOMES, W. (2004). *Transformações da política na era da com. de massa.* São Paulo: Paulus.

GOODWIN, E. (1993). *Procura-se Ética no Jornalismo*. Rio de Janeiro: Nórdica.

HABERMAS, J.(1989). *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio: Tempo Brasileiro.

HULTENG, J. (1990). *Os desafios da com., problemas éticos*. Florianópolis: EdUFSC.

KOSOVSKI, E. (1995). *Ética na Comunicação*. Rio de Janeiro: Mauad.

LIMA, V (2001). *Mídia: Teoria e Política.* São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

MARCHANTE, V. (1998). Comentarios a la creación del Consejo de la Información de Cataluña. *Rev. Latina de Comunicación Social.* Tenerife: n.º 3.

McQUAIL, D. *Media accountability and Freedom of publication.* London: Oxford Press, 2003.

MIGUEL, F. (2002). Os meios de comunicação e a prática política. *Revista Lua Nova* n.º 55-56.

NOGUEIRA, M (2004). *Um Estado para a sociedade civil.* São Paulo: Cortez.

O´DONNEL, G.(1998).Accountability Horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova* n.º 44: pp. 27-52.

OLIVEIRA, V. (2005). *A mídia em pauta: accountability midiático na TV Comunitária de Belo Horizonte.* ENCONTRO DE EXTENSÃO DA UFMG, VIII.Belo Horizonte **Anais**: UFMG.

PARES I MAICAS, M. El autocontrol de la información. *Cuaderno de periodistas*. Madrid, Abril 2006.

PRITCHARD, D. (1991). *The Role of Press Councils in a System of Media Accontability: The Case of Quebec*. Canadian Journal of Communication, vol. 16.

RIBEIRO, L. (1996). *Contribuições ao Estudo Institucional da Comun.* Teresina: Ed. UFPI.

SANTOS, R. (1998). *Os novos media e o espaço público*. Lisboa: Gradiva Publicações.

SCHMUHL, R. (1984). *As responsabilidades do jornalismo*. Rio: Editorial Nórdica.

SILVERSTONE, R. (2002). *Por que estudar a mídia.* São Paulo: Loyola.

THOMPSON, J. (1995). *Ideologia e Cultura Moderna*. Petrópolis: Vozes.

WOOD, E. (2003). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo.