



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICOM

Centro de
Investigación en
Comunicación

ALAIC

ALAIC 2018

30 JUL-01 AGO | COSTA RICA

XIV Congreso de la Asociación
Latinoamericana de Investigadores
de la Comunicación



Comunicación en sociedades diversas:
Horizontes de inclusión, equidad y democracia

Memorias

Grupo Temático 18

*Ética, Libertad de Expresión y
Derecho a la Comunicación*



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICOM

Centro de
Investigación en
Comunicación

ALAIC



30 JUL-01 AGO | COSTA RICA

XIV Congreso de la Asociación
Latinoamericana de Investigadores
de la Comunicación

Comunicación en sociedades diversas:
Horizontes de inclusión, equidad y democracia

GRUPO TEMÁTICO 18

*Ética, Libertad de Expresión y
Derecho a la Comunicación*

Universidad de Costa Rica
San Pedro

ISSN 2179-7617

ÍNDICE

Censura – una relectura <i>Maria Cristina Castilho Costa</i>	5
La protección de la libertad de expresión de los representantes sindicales: el caso “Lagos del Campo” y la ampliación del concepto de interés público. <i>Loreti, Damián Miguel</i>	12
Freedom of Press and the Right to Communication: regulation and disputes for the democratization of communication in Brazil <i>Laura Antunes Maciel, Heloísa de Faria Cruz</i>	18
Tudo que é sólido desmancha na EBC: intervenção governamental no sistema de comunicação pública em construção no Brasil <i>Camilo Vannuchi</i>	22
O movimento brasileiro pela democratização da mídia: debates recentes <i>Carlos Henrique Demarchi</i>	28
Zelo midiático: um estudo comparativo sobre a cobertura midiática nos casos de racismo <i>Ana Carolina Pontalti Monari, Gabriela Sanches de Lima</i>	33
Um ousado sucesso em “Vale a Pena em Ver de Novo”: Adequação da novela “Celebridade” para novos públicos <i>Carlos Eduardo Nunes</i>	39
Quando a TV Globo perdeu a batalha da educação a distância no Brasil <i>Murilo César Ramos, Ângela Maria Carrato Diniz</i>	48
Pularização da ciência e os desafios da Comunicação Pública nas universidades federais em Minas Gerais - Brasil <i>Adriana C. Omena dos Santos, Daniela Avila Magolli, Mirna Tonus</i>	54
Os aikewáras e a guerra contra o silêncio: a perpetuação da imagem colonial dos indígenas em veículos de comunicação. <i>Thomas Jefferson Gonçalves, Fernando Oliveira Paulino</i>	60
Flujos desiguales: los derechos de las audiencias, cuatro años después de la reforma telecom <i>Laura Gabriela Martínez Aguila</i>	67
“Autorregulación del periodismo en Bolivia” Caso: Tribunal Nacional de Ética Periodística de Bolivia” (TNÉP). <i>Geraldine Martha Crider Rocha</i>	73
“Análisis de los instrumentos de rendición de cuentas de la comunicación en España”. <i>Juan Carlos Suárez Villegas, Ruth Rodríguez Martínez</i>	85
La autoregulación como vía de participación inclusiva en la comunicación social <i>Hugo Aznar</i>	97
Fake news, eleições e enfrentamento coletivo e institucional aos relatos falsos <i>Juliano Maurício de Carvalho, João Guilherme da Costa Franco Silva D’Arcadia, Angela Grossi</i>	103

La orientación profesional temprana, ejercicio ético en la formación de nuevos comunicadores sociales <i>Edgar Allan Niño Prato</i>	109
Nada está cerrado: Una mirada a la contratación abierta en el Perú <i>Luis Rolando Alarcón Llontop</i>	116
Jornalismo regional e transparência – avaliação dos processos de accountability do jornal NH utilizando o sistema Q-Avalia <i>Marcos Santuario, Alisson Coelho</i>	123
El derecho humano a la comunicación como articulador de la construcción de un paradigma civilizatorio-emancipatorio Latinoamericano, de cara al siglo XXI. Los casos de Bolivia y Argentina <i>Cynthia Ottaviano</i>	129
La unión hace la fuerza: La Coalición por una Comunicación Democrática y su incidencia en el proceso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay <i>Facundo Nicolás Franco Prioro</i>	137

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Censura – una relectura

Censorship – a rereading

Censura – uma releitura

Profa. Dra. Maria Cristina Castilho Costa

RESUMEN: O trabalho apresenta os resultados da Leitura Dramática da peça *O Poço*, de Helena Silveira (1949), vetada pela censura prévia, em São Paulo, Brasil. O texto aborda a censura, seus efeitos, bem como as práticas censórias da atualidade e mostra seus prejuízos para a arte e a cultura.

PALABRAS CLABVE: Teatro, Censura, Brasil.

Este texto é resultado de um projeto de pesquisa que envolve a liberdade de expressão e a censura, cujo título é *Interdição e partilha do sensível – Análise, recuperação e resgate de peças teatrais vetadas pela censura ao Estado de São Paulo (1932-1966) presentes no Arquivo Miroel Silveira da ECA-USP (AMS)*. O projeto propôs-se a realizar a leitura dramática de peças vetadas pelo Serviço de Censura do Departamento de Diversões Públicas do Estado de São Paulo, órgão que pertencia ao antigo DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda – criado por Getúlio Vargas para promover a política ideológica do Estado Novo e para controlar, através da censura, a produção cultural e artística brasileira. Os processos para a censura prévia de peças que estreariam em São Paulo, formaram um arquivo de 6137 obras analisadas pelos censores. Essa documentação foi salva da destruição graças à intervenção de Miroel Silveira. Poeta, tradutor, autor, crítico de teatro, jornalista, produtor, dançarino e professor da ECA, Miroel Silveira sabia da riqueza artística e histórica que ali havia e, ao se anunciar a abertura política nos últimos anos da Ditadura Militar, foi o responsável pelo resgate desses processos que permaneceram na Biblioteca da Escola até o presente ano. Desde 2000, vimos estudando esse material através do Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura da Universidade de São Paulo – OBCOM-USP – tendo seus processos servido como objeto de pesquisas de mestrado, doutorado, pós-doutorado e iniciação científica, num total de mais de 80 trabalhos.

A censura no Brasil, entretanto, não se limita aos períodos ditatoriais, em que regimes de exceção se instalam no país, como o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) e a Ditadura Militar (1964-1985), instituindo mecanismos de controle da produção cultural e artística. Ela tem início nos primórdios do período colonial, quando Pedro Álvares Cabral aportou trazendo todos os instrumentos da dominação colonial – as armas, os barões, as ordens religiosas, a exploração mercantil e as instituições políticas europeias. Em meio a toda essa bagagem, veio a censura – o controle sobre o que pensamos, dizemos, contamos, cantamos, dançamos os habitantes desse novo mundo que, assim, já nascia sufocado e envelhecido. E até hoje, a censura persiste, percorreu os diferentes períodos coloniais, acompanhou o Império e renasceu na República, tendo atrasado o desenvolvimento da imprensa, da educação, da formação universitária, da ciência e das artes. Quanto mais estudamos os prejuízos que ela provoca – a falta de conhecimento, o parco e dependente crescimento das artes; a infantilização dos públicos pouco informados e amadurecidos; a autocensura cada vez mais vigilante e frustrante; a falta de critérios estéticos de produtores e consumidores; a soberba dos funcionários públicos envolvidos com a censura daquilo que não conhecem ou entendem, a superficialidade dos espetáculos quase sempre destinados ao mero entretenimento, a efemeridade dos movimentos de criação artística e cultural – mais nos certificamos da necessidade urgente de mostrar o que é, como e porque se realiza a censura que sobrevive a quase todas as tentativas de extingui-la.

O AMS tem servido como testemunho desses processos de cerceamento à liberdade e controle da produção simbólica. O projeto a que nos referimos levou a público, através de Leituras Dramáticas, os textos mais significativos que foram vetados pela censura. Sabemos que as interdições à produção artística tem diversas funções: tomar conhecimento sobre artistas e suas obras, lê-las, entender o que pensam os autores, seus recursos estéticos e as críticas e denúncias que eventualmente apresentam. A censura pretende também, enquanto força de pressão, coibir os autores, fazê-los escolher

temas e formas estéticas que estejam acordes com a ideologia dominante, descartando as oposições mais contundentes e agressivas, inibindo-os. A censura tem intenção ainda de, com cortes e vetos, amansar as obras, limar as arestas, disfarçar as crítica, pasteurizar as denúncias. Para isso, não é necessário proibir, basta modificar, cortar, mutilar, trocar nomes, domesticar diálogos, conter indignações. Mas, de vez em quando, algumas obras devem ser proibidas até mesmo para que o peso do poder se legitime e a intimidação se fortaleça. As obras vetadas são então destinadas a um limbo histórico e mesmo aquelas que mais tarde são liberadas, poucas vezes são reeditadas, reencenadas, apresentadas, publicadas, criticadas. O intuito do projeto do OBCOM-USP foi justamente levar a público algumas dessas peças e promover o debate sobre elas e seus autores e averiguar como seriam recebidas hoje, passadas tantas décadas de sua proibição. De 2015 a 2017, em parceria com o Centro de Pesquisa e Formação CPF SESC SP e apoio da Universidade de São Paulo, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP - e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, realizamos o Projeto *Censura em Cena*, no auditório do CPF SESC SP e no Teatro da Universidade de São Paulo, promovemos as leituras de 14 peças, seguidas de debates com especialistas que discutiram a obra, o autor e a censura. Este artigo apresenta as discussões que o a Leitura Dramática de uma dessas obras possibilitou - a peça *O Crime do Poço*, de Helena Silveira, vetada pela censura, cuja Leitura Dramática se deu no dia 20 de janeiro de 2016.

O Crime do Poço.

Como jornalista e escritora, Helena Silveira teve acesso à documentação de um crime ocorrido na cidade de São Paulo. Em 1948, o químico e professor de biologia Paulo Ferreira de Camargo, doutorando da Universidade de São Paulo, aos 26 anos, matou a tiros a mãe, Benedita Ferreira de Camargo, e duas irmãs, Maria Antonieta e Cordélia, e as jogou, de cabeça para baixo, com vestes mortuárias confeccionadas pela própria mãe, em um poço que mandara construir no jardim da casa onde vivia a família, à Rua Santo Antônio, n. 104, no bairro do Bexiga. Em 5 de novembro, Paulo avisou a amigos que viajaria com a família para o sul e de lá enviou notícias de um acidente de automóvel no qual teriam morrido a mãe e as irmãs. Dias depois, estranhando a ausência das mulheres na casa ou de funerais, os vizinhos chamaram a polícia que, informada da recente construção do poço, foi investigar a residência. Quando os policiais preparavam-se para abrir o poço, Paulo, sentindo-se descoberto, sobe ao banheiro da casa e se suicida com um tiro no peito.

A repercussão do crime foi grande e a consternação popular também. A curiosidade e o interesse foram aumentando especialmente quando um dos bombeiros encarregados de retirar os corpos morre de infecção cadavérica alimentando a versão popular que falava em maldição. Em razão dessa crença popular ninguém mais quis comprar o terreno e habitar essa terra infectada pelo ódio e pela morte. A casa permaneceu desabitada até fazer parte de um grande empreendimento – a construção do Edifício Joelma que também foi palco de um dramático incêndio que abalou a cidade, em 1974. Esse incêndio, que deixou 191 mortos e mais de 300 feridos, foi acompanhado pela horrorizada população de São Paulo. Mesmo antes desse fatídico acontecimento, não foram poucos os relatos de pessoas que afirmaram terem se deparado com fantasmas no edifício.



<http://www.ocaodeguardanoticias.com.br/2014/02/o-crime-do-poco-e-o-edificio-joelma.html>
Paulo Ferreira de Camargo

O crime ficou conhecido como o Crime do Poço e a motivação do assassino parece ter sido, segundo as investigações, a oposição da mãe viúva e das irmãs solteiras ao namoro do rapaz com uma enfermeira que já não era virgem.



<http://www.ocaodeguardanoticias.com.br/2014/02/o-crime-do-poco-e-o-edificio-joelma.html> Momento de resgate dos corpos.



Fachada da casa – Rua Santo Antônio 104.

Helena Silveira e o crime do poço

Helena Silveira era uma intelectual e uma exploradora de trilhas. Prima de Miroel Silveira e irmã da escritora Dinah Silveira de Queiroz, paulistana, nasceu na Rua Maranhão, em 1912. Dos Silveira vinha a herança intelectual e literária que tanto ela como a irmã souberam aproveitar. Helena Silveira tornou-se jornalista, escritora e crítica de televisão. Teve reconhecida produção literária, tendo ganhado prêmio da Academia Paulista de Letras, em 1954. De 1970 a 1984 manteve coluna semanal nos cadernos de cultura do grupo Folha de São Paulo, na qual analisava o impacto da televisão na vida e na cultura da época.

Não só o trabalho de Helena Silveira, mas também a obra de dramaturgos como Nelson Rodrigues, Plínio Marcos e Millôr Fernandes, mostram como é comum o trânsito entre os jornais e os palcos. Foi como jornalista que Helena Silveira teve contato com as investigações levadas a efeito para desvendar o Crime do Poço. Além das notícias de jornal, a autora teve outras influências na elaboração de sua peça. Nessa época eram comuns os textos literários e dramáticos que abordavam as neuróticas relações familiares das famílias das camadas mais altas da sociedade. Arthur Miller se destacava no cenário internacional, enquanto no Brasil, Nelson Rodrigues garantia espaço com essa temática.

Com essas influências, Helena Silveira escreve a peça *O Poço*, na qual Paulo, que recebeu o nome de Julio, é um personagem perturbado, resultado de uma educação opressora e moralista imposta pela mãe a ele e às duas irmãs que também se mostram abaladas psicologicamente – uma excessivamente reprimida e a outra dissimulada. Quando o rapaz começa a se desvencilhar desse núcleo opressor, iniciando um namoro, a família se rebela e as mulheres o oprimem com

sentimentos possessivos e incestuosos. Da repressão desse círculo vicioso da família, ele só se desvencilha através do crime.

O resultado foi uma peça escrita em diferentes planos com narrativas que se situam em diversas temporalidades – o ambiente familiar opressor como antecedente e a investigação do crime pela polícia como tempo presente. O drama é familiar e a opressão é fator dominante nas relações entre os parentes esmagados pelas dificuldades financeiras e por relações patológicas.

Antes de estrear no Teatro de Cultura Artística de São Paulo, a peça foi proibida por Joaquim Büller Souto, Diretor da Divisão de Diversões Públicas, de acordo com os pareceres dos censores Raul Fernandes Cruz e José Américo Cezar Cabral. Conforme os prontuários do processo, a peça é uma mera *reprodução fiel do crime da rua Santo Antonio – já de si bastante vivo, ainda, na opinião pública*. Além disso, *uma das personagens, Cornélia, tem quase o mesmo nome de uma das vítimas reais do aludido crime – Cordélia*. Finalmente, constata-se que *nem mesmo o fundo moral e educativo de que “o crime não compensa” é nela citado*.

Como ocorria inúmeras vezes, o texto foi modificado e reapresentado com novo título – *No fundo do poço* – e novo co-autor – o segundo marido de Helena Silveira, o poeta e escritor Jamil Almansur Haddad. Com o nome da personagem Cornélia substituído por Cristina, a peça estreia no Teatro de Cultura Artística em março de 1950. A encenação não foi sucesso de crítica e acarretou à autora um processo da família que se dizia injuriada pela autora. Desde então a peça nunca mais foi reencenada.

Leitura dramática

A Leitura Dramática de *O Fundo do Poço* teve na mesa de debates, os seguintes especialistas: Renata Pallottini, dramaturga, poeta e professora; Lucia Salvia Coelho, doutora em Ciências Médicas pela Universidade Estadual de Campinas; Maria Teresa Vargas, escritora e crítica teatral, e Lucas Arantes, escritor, jornalista e dramaturgo. Representando o OBCOM-USP, esteve a pesquisadora e doutoranda Eliane Almeida que havia pesquisado a biografia da artista.

Lucia Coelho destacou os prejuízos da censura ao desenvolvimento das artes, da cultura e da ciência. Disse que a censura se justifica como defesa da opinião pública, mas pergunta: o que é a opinião pública? Geralmente ela é avaliada de um ponto de vista meramente abstrato e estatístico, que nada tem a ver com o que pensa a sociedade. Helena Silveira, segundo a debatedora, com a peça *O Fundo do Poço*, procura mostrar como as falácias da família podem criar uma geração de pessoas transtornadas. Diz ela:

a censura compara, nos regimes totalitários e democráticos, a fronteira entre o tolerável e o intolerável, entre o que uma sociedade admite, do registro do visível e mesmo do discutível, e o que os grupos dominantes colocam na lista daquilo que deve ser apagado, não dito, não discutível.

Coelho associa o conflito exposto por Helena Silveira à obra *À margem da vida*¹, de Tennessee Williams que expõe de forma contundente o rancor que se desenvolve em relações familiares opressivas. Mas a censura *sombria, obscura e indiscriminada* não quer ver, nem deixar ver.

Maria Teresa Vargas afirmou que enquanto *O Fundo do Poço* expõe os conflitos internos das personagens, há alguma coisa que fica subreptícia e escondida que é esse contexto retrógrado e moralista da sociedade que vai destruindo as pessoas. Diz ela: *Julio não destrói a família mais do que a si próprio. Por isso, continua, a censura é burra, pois incide sobre o texto sem compreendê-lo –*

eles não se dão conta que a arte tem personagens, os personagens são pessoas que tem a sua construção, um personagem é um ser de mentira que foi construído segundo o autor queria.

Como Vargas, Renata Pallottini comenta a assertiva do médico José Ferraz Salles, do manicômio judicial: *inconcebível como se permite a exploração teatral de dramas recentes, encoberta pela projeção de autores e autoras de certo renome. Condenei e condeno a busca de sucesso quando o tema é uma tragédia íntima de uma família que ainda*

¹À *Margem da vida* é uma peça escrita por Tennessee Williams, em 1944, abordando os problemas de dois jovens, uma moça e um rapaz que vivem sob opressão de umamãe asfixiante. Realista e psicológica, a peça traça o perfil de personalidades conturbadas por laços familiares doentios. Teve adaptações para o cinema e a televisão, sempre alcançando grande sucesso. Estreou no Brasil em 1947, por iniciativa de Alfredo Mesquita.

vive. Pallottini contra-argumenta com as palavras ditas pela esposa de Oswald de Andrade contra a intervenção da censura:

uma obra de arte não pertence nunca ao autor, ... é um patrimônio do povo e do país que a possui, portanto o processo contra o Fundo do Poço errou, devia ter processado a sociedade pois foi ela que produziu o crime.

Lucas Arantes foi um participante especial – sua peça Edifício London, baseada no crime que matou Isabella de Oliveira Nardoni, ocorrido em São Paulo, em março de 2008, quando a criança com 5 anos foi jogada da janela pelo pai e pela madrasta, foi proibida por ação judicial da mãe da criança que alega ter tido sua privacidade invadida. A publicação do livro e a encenação da peça foram proibidos, assim como qualquer publicação a esse respeito. Anaisano os vetos, Arantes afirma que enquanto os jornais e canais de televisão podem falar e explorar de forma sensacionalista os crimes que ocorrem cotidianamente na cidade, a arte deve se calar sobre eles. Diz ele:

O jornal é espécie de psicólogo social, quando uma tragédia anunciada ocorre, ele busca organizar o luto de uma sociedade inteira, a notícia é a presentificação de um marco, quanto mais os noticiários anunciam um fato, mais marcante esse acontecimento se torna...

No entanto, explica Arantes, o jornal não explica o que aconteceu nem porque aconteceu, o que é diferente de investigar as causas. A imprensa não responde às questões que emergem no público, mas vendem muito. O acesso aos sites das emissoras de televisão tiveram um aumento de 50% enquanto transmitiam as investigações sobre o caso Nardoni, afirma. E completa:

E a arte de alguma forma é essa organização de luto, não uma melancolia que você perde os seus objetos internos, o luto você recolhe o que for importante, reflete sobre aquilo e introjeta deixando o que não é seu pra lá.

Eliane Almeida trouxe como contribuição para o debate o relato de que, diante da proibição de *O Poço*, os censores teriam perguntado a Helena Silveira por que ela não escrevia sobre outro assunto, algo que tivesse acontecido cem anos antes, por exemplo. Ao que ela teria respondido: *porque eu sou cronista do meu tempo, e é o meu tempo que eu tenho que retratar.*

A partilha do sensível e o regime das artes

A Leitura Dramática da peça *No Fundo do Poço* e os debates suscitados trouxeram resultados enriquecedores. Identificaram-se mecanismos censórios para além dos extintos órgãos oficiais de censura no Ocidente, há mais de vinte anos, tais como a censura econômica que inviabiliza espetáculos de grupos amadores e de baixo custo. O valor dos alugueiros de uma sala de espetáculo, assim como dos recursos sofisticados de cenário e iluminação, cada vez mais exigidos, modificam o ambiente da produção artística que havia entre os anos 1940 e 1980, quando grupos amadores, estudantes, operários e de mais movimentos sociais promoviam a apresentação de peças teatrais politicamente engajadas. Hoje, para se ter público e publicidades, as companhias, em sua maioria, necessitam de financiamento de empresas públicas ou privadas que selecionam os espetáculos e os artistas, com critérios pessoais e privados.

Além disso, o mercado internacional de espetáculos promove uma dura concorrência com grupos nacionais ou regionais, tornando cada vez mais constante a importação de encenações já prontas que pouco têm a ver com a nossa realidade. Assim, as dificuldades que cercam a prática teatral e, especialmente, os espetáculos mais reflexivos, de autores nacionais e que buscam estabelecer um espaço de crítica e debate, inviabilizam muitas das iniciativas. Atores, diretores e produtores acabam recorrendo ao mero entretenimento para sobreviverem e terem público garantido para seus espetáculos. Por outro lado, o patrocínio de empresas privadas obedecem a interesses econômicos que por si só afastam dos palcos os espetáculos mais reflexivos ou que atraíam menor público. Todo esse contexto funciona como uma censura, obrigando os autores, diretores e companhias teatrais a escolherem o mais palatável, o mais fácil o mais consumível.

Também atuam como censores, juízes que, diante de processos judiciais, determinam o recolhimento de livros, o pagamento de indenizações vultuosas, a interdição de espetáculos, a suspensão de emissoras de rádio e televisão, envolvendo profissionais e produções supostamente injuriosas ou caluniosas. São processos decididos por liminares que constituem verdadeiras censuras.

Todas essas considerações nos levam novamente ao autor que fundamentou nossas pesquisas – Jacques Rancière que define em sua obra o que chama de Regime das Artes, ou seja, *as suas formas de fazer, sua visibilidade e a*

*pensabilidade de suas relações*², definindo o que é efetivamente experimentado na recepção estética. Afirma o autor que, se a obra é um partilhamento do sensível, este é filtrado por diferentes filtros – um deles é a linguagem que estabelece o que pode ser dito e como pode sê-lo. Outro filtro é constituído pelos padrões estéticos constituídos que moldam sensibilidades perceptivas do ator e do público. Finalmente, a fruição depende dos caminhos que a obra trilha para alcançar um determinado público, com suas aberturas e fechamentos. Como vimos no decorrer deste texto, toda e qualquer forma de censura interfere em qualquer dessas instâncias – na linguagem utilizada, naquilo que é dito, nos modelos estéticos pelos quais o autor se expressa e nas intervenções a que a obra é submetida até chegar ao público.

A censura, qualquer uma delas, da clássica censura estatal, de caráter oficial, aos mecanismos atuais, insidiosos e indiretos, *capilarizados*, no sentido que utiliza Michel Foucault ao analisar as formas pelas quais o poder se manifesta nas ações cotidianas e nas relações sociais mais particulares e privadas, ela interfere, modifica, mutila, adia, atrasa e condena a obra de arte ao ostracismo, à intemporalidade. A censura inibe a criação artística, amedronta os criadores, impede a reflexão crítica, infantiliza o público, prejudica os artistas e empobrece o meio artístico e cultural.

² RANCIÈRE, Jacques. A partilha do sensível. Estética e política. São Paulo: EXO experimental/ Editora 34, 2009, p.13.

Bibliografia

- ALMEIDA, Eliane de Souza. *O Fundo do Poço: análise dos processos de censura paulista da obra de Helena Silveira em 1950*. 2016. Relatório. Observatório de Comunicação, Liberdade de Expressão e Censura (OBCOM) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.
- ANDRADE, Oswald. *O telefonema*. São Paulo: Globo, 2007.
- BROCANELLI, Noelma. **A morte nas crônicas memorialistas de Helena Silveira**. 2008. 117 f. Dissertação (Mestrado em Literatura Brasileira) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.
- CARVALHO, Neuza Guerreiro de (31 maio 2006). *Lendas Urbanas – a cidade e seus personagens – Um crime hediondo em São Paulo* [On-line].
- COSTA, Maria Cristina Castilho (Org.). **Censura, repressão e resistência no teatro brasileiro**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2008.
- COSTA, Maria Cristina Castilho – *A Censura de O Poço: mediação entre a realidade e o simbólico*. Revista Intercom, v. 34, n.1(2011)
- COSTA, Maria Cristina Castilho. **Censura em Cena: Teatro e censura no Brasil**. São Paulo: EDUSP/FAPESP/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.
- COSTA, Maria Cristina Castilho. *Como Helena Silveira vê TV*. Texto apresentado no Congresso Nacional da Intercom – GT Ficção Televisiva Seriada, 1997.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis out. 2010
- JORGE FILHO, José Ismar Petrola. **Aproximações entre Jornalismo e Dramaturgia nas Peças “O poço”, de Helena Silveira, e “O Beijo no Asfalto”, de Nelson Rodrigues: o Teatro que é Jornalístico e o Jornalismo que é Espetáculo**. Ouro Preto: Intercom, 2012. Disponível em <http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sudeste2012/resumos/R33-1858-1.pdf> Acesso em 23/11/2015
- JORGE FILHO, José Ismar Petrola. **Jornalistas e dramaturgos: influência da prática jornalística na dramaturgia no Brasil em meados do século XX, a partir dos prontuários de censura do Arquivo Miroel Silveira**. 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.
- RANCIÈRE, Jacques. *A partilha do sensível. Estética e Política*. São Paulo: EXO experimental/ Editora 34, 2009
- SILVA, Pedro Paulo da. *Jornalismo, telenovela e cultura na coluna “Helena Silveira vê TV” (1970-1984)*. Dissertação de mestrado em Filosofia, apresentado à escolar de artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, em 2015, acessível pelo endereço
- SILVEIRA, Helena. **Fundo do Poço (O Poço)**. Peça e Processo do Prontuário DDP 2946 do Arquivo Miroel Silveira da ECA/USP.
- SILVEIRA, Helena. **Paisagem e Memória**. São Paulo: Paz e Terra/Secretaria Municipal de Cultura, 1983. (Coleção Depoimento)

Outras Fontes

- Crime Do Poço: O Enigma Do Edifício Joelma?
(Lara Aline Ac) www.cemiteriosp.com.br/pdf/CRIME_DO_POCO.pdf
- Proximidade com o real aproximou jornalismo da produção teatral - <http://www5.usp.br/42979/proximidade-com-o-real-aproximou-jornalismo-da-producao-teatral/>
- Revista J.P: o professor da USP que enterrou a família no quintal de casa – 29/07/2015 – Revista Eletrônica Glamurama - <http://glamurama.uol.com.br/revista-j-p-o-professor-da-usp-que-enterrou-a-familia-no-quintal-de-casa/>

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

La protección de la libertad de expresión de los representantes sindicales: el caso “Lagos del Campo” y la ampliación del concepto de interés público.

The protection of union representatives’ freedom of expression: “Lagos del Campo” case and the extension of the concept of public interest.

A proteção da liberdade de expressão dos representantes sindicais: caso “Lagos del Campo” e extensão do conceito de interesse público

Loreti, Damián Miguel³

Lozano, Luis María⁴

RESUMEN: Los principios de libertad de expresión y la ampliación de la protección de expresiones vinculadas a temas de interés público a la luz de la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Lagos del Campo”.

ABSTRACT: The principles of freedom of expression and the extension of the protection of expressions related to issues of public interest in light of the recent ruling of the Inter-American Court of Human Rights in “Lagos del Campo” case.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos – Libertad de expresión – Interés público.

KEYWORDS: Human rights - Freedom of expression - Public interest.

El 31 de agosto de 2017 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) dictó una condena muy severa contra el estado de Perú por la violación de varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en perjuicio del líder sindical Alfredo Lagos del Campo.

La Corte IDH consideró que Perú violó los siguientes derechos del afectado: artículo 13 de la CADH que protege el derecho a la libertad de expresión; artículo 16 que protege el derecho de libertad de asociación; y – por primera vez en la historia– se dictó una condena específica por la violación del artículo 26, que dispone los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de este tratado, con motivo de la vulneración del derecho al trabajo, en particular de los derechos a la estabilidad laboral y de asociación.

³ Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales – Observatorio de Comunicación y Derechos (DERCOM – UBA).

⁴ Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales – Observatorio de Comunicación y Derechos (DERCOM – UBA).

Esta ponencia está orientada a rescatar y divulgar en el ámbito académico no específico de los estudios de derechos humanos los principios que ensanchan el reconocimiento del derecho a la libertad de expresión, de información y comunicación.

Al mismo tiempo, intentaremos incorporar una evaluación sobre qué se ha de entender —en esta lógica de expansión de derechos— por interés público como valor sustantivo y también referencial, dado su necesario involucramiento en el análisis de los extremos de “fin legítimo a proteger” y “necesidad social imperiosa”, requisitos ambos de la aplicación de restricciones o responsabilidades ulteriores en el ejercicio de la libertad de expresión de acuerdo con la Convención Americana.

Los hechos

Alfredo Lagos del Campo era presidente electo de la Asamblea General del Comité Electoral de la Comunidad Industrial de su empresa, Ceper-Pirelli. Tal como reseña la sentencia de la Corte IDH, durante una entrevista para la revista “La Razón” Lagos del Campo realizó declaraciones en las cuales denunció supuestas irregularidades cometidas por el directorio de la empresa durante las elecciones. Por este motivo, se le sancionó con una falta laboral y el 1° de julio de 1989 se definió su despido. Lagos interpuso una demanda ante un juzgado del trabajo, el cual reconoció el carácter improcedente e injustificado del despido. Sin embargo, un juzgado de segunda instancia revocó esta decisión, declarando el despido legal y justificado. Todos los posteriores recursos planteados por Lagos del Campo fueron denegados o declarados improcedentes.

Para el análisis de la problemática en materia de libertad de expresión de un representante de los trabajadores, la Corte Interamericana se valió de las secciones de la demanda presentadas por la Relatoría Especial de Libertad de Expresión y de una pericia *ad hoc* sobre la protección de este derecho en el marco de las relaciones laborales, así como de la jurisprudencia comparada relevante sobre el ámbito de protección del discurso.

El encuadre desde la perspectiva de derechos humanos

La primera cuestión a tomar en cuenta es la particular situación de un representante de trabajadores para la ley y los tratados de derechos humanos. En este marco, la condición planteada arroja que todo representante de trabajadores en cualquier condición es un defensor de derechos humanos y, por tanto, sujeto de especial protección para el derecho internacional humanitario.

El empleo de la expresión “defensor de los derechos humanos” surge de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos realizada en 1998 por la Organización de Naciones Unidas que indica la obligación de respeto y protección por los estados “reconociendo el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (ONU, 1998).

Esto podría llevar a una contradicción aparente. ¿Es un dirigente sindical, así como un periodista u otras personas, alguien más protegido, independientemente de lo que diga? ¿Es ello sostenible en materia de derechos humanos y reconocimiento de la libertad de expresión de la que todos predicamos que es un derecho universal que se postula su titularidad para todas las personas?

No hay tal contradicción. Son sujetos de especial protección en general los defensores de derechos humanos, pero en materia de libertad de expresión son los dichos los que definen la prevalencia y no quien los profiere. La persona que actúe en favor de un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo será un defensor de los derechos humanos. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Antecedentes

Hasta “Lagos del Campo” el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no había tratado cuestiones de libertad de expresión en el contexto del trabajo. Sí en materia de censura, acceso a la información, responsabilidades ulteriores de tipo penal y civil por ofensas al honor o invasión –pretendida– a la intimidad y derecho a la verdad.

Las expresiones de un dirigente sindical o de un representante de los trabajadores deben ser analizadas y aseguradas a partir de su posición institucional y verificar si su participación en el debate público estuvo destinada a contestar sobre temas que referían a su gestión o asuntos que conocía por su función. La doctrina distingue entre expresiones laborales y extralaborales, dirigidas al público en general (con o sin medios de comunicación) a los empleadores y a sus representados y según se traten de trabajadores del sector público o privados. Y se trate de trabajadores representantes o no.

Por lo tanto, se debe considerar la existencia de un deber de cuidado en su obrar (expresarse) y si el mismo constituye o no una interferencia contraria a la CADH. Según la doctrina, ese deber de cuidado solo tendría lugar en expresiones extrafuncionales sobre cuestiones sometidas a obligación de secreto o graves violaciones de buena fe y caben responsabilidades cuando son expresiones sobre bases falsas –particularmente en el área privada y cuando no mediaran cuestiones de interés público– y especialmente dirigidas a clientes del empleador con ánimo de dañar. O con énfasis en la calidad del producto, o para favorecer a la competencia.

La sentencia

En “Lagos del Campo”, por primera vez la Corte Interamericana consideró que el ámbito de protección del derecho a la libertad de expresión resulta “particularmente aplicable” a contextos laborales. El Estado no solo debe respetarlo sino también garantizarlo con el fin de que los trabajadores o sus representantes puedan también ejercerlo, de manera tal que en caso en que exista un interés general o público, se requiere de un nivel reforzado de protección de la libertad de expresión, especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación. Concretamente la Corte concluyó que el Estado avaló una restricción al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de Lagos del Campo a través de una sanción innecesaria en relación con el fin perseguido y sin una debida motivación. Todo esto debido a que no existió una necesidad imperante que justificara el despido.

La libertad de expresión del líder sindical fue restringida sin tomar en consideración que sus declaraciones se referían a cuestiones de interés público, en el marco de sus competencias, las cuales estaban protegidas además por su calidad de representante de los trabajadores como presidente del Comité Electoral.

Por otra parte, la Corte IDH sostuvo que la Convención Americana garantiza el derecho a la libertad de expresión a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe restringirla a una determinada profesión o grupo de personas (Corte IDH, 2009, 2015a). En este sentido, sostuvo que la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública en una sociedad democrática. “Es también *conditio sine qua non* para que [...] los sindicatos [...] y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente” (Corte IDH, 1985, 2015b, 2015c y Carta Democrática Interamericana, 2001, art. 3 y 4). A la vez, el tribunal realizó un examen sumamente riguroso respecto a la determinación de los requisitos de legalidad precisa, presencia de fin legítimo de las restricciones y necesidad social imperiosa de la medida disciplinaria. En primer lugar, la Corte confirmó que Lagos del Campo realizó sus manifestaciones en calidad de representante de los trabajadores (OIT, 1971) y en el marco del ejercicio de sus competencias como presidente del Comité Electoral. En segundo lugar, respecto al interés general de las declaraciones, señaló que el artículo 13 de la Convención protege expresiones, ideas o información “de toda índole”, sean o no de interés público. No obstante, cuando dichas expresiones versan sobre temas de interés público, el juzgador debe evaluar con especial cautela la necesidad de limitar la libertad de expresión (Corte IDH, 2013).

En el caso concreto, la Corte “reconoce que la emisión de información concerniente al ámbito laboral, por lo general, posee un interés público. En un primer término, deriva en un interés colectivo para los trabajadores correspondientes, y con un alcance especialmente general cuando atiende aspectos relevantes, por ejemplo, respecto de un

gremio determinado⁵, y más aún, cuando las opiniones trascienden al ámbito de un modelo de organización del Estado o sus instituciones en una sociedad democrática” (Corte IDH, 2001a).

A fin de valorar el interés público en el caso la Corte nota que, en el contexto del proceso electoral en que fueron vertidas, las manifestaciones de Lagos del Campo tenían una relevancia o impacto tal como para trascender no sólo el interés colectivo de los trabajadores de la empresa⁶ sino del gremio relacionado con las Comunidades Industriales en general. Por tanto, la información contenida en las declaraciones era de interés público y por ende contaba con un nivel reforzado de protección.

Legalidad y finalidad

Las condiciones y circunstancias generales que autorizan las restricciones a un derecho humano deben estar claramente establecidas en la ley, entendida esta tanto en su sentido formal como material⁷. En materia de limitaciones de orden penal, la Corte ha establecido que es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer el principio de legalidad (Corte IDH, 1999, 2001, 2008).

Sin embargo, la Corte advierte que la norma aplicada como fundamento para el despido de Lagos del Campo no era de naturaleza penal, sino laboral, y por lo tanto considera que el cumplimiento del requisito de legalidad no es susceptible de una evaluación análoga a la realizada en casos que involucren la afectación de bienes protegidos por el orden penal.

El tribunal constata que la norma bajo análisis estaba destinada a proteger un fin legítimo y compatible con la Convención, como lo es la protección de la honra y la dignidad de los empleadores y de otros trabajadores que se desempeñaran en la empresa. Así también rodea el caso el criterio por el cual “para que una restricción a la libre expresión sea compatible con la Convención Americana, aquella debe ser necesaria en una sociedad democrática, entendiendo por ‘necesaria’ la existencia de una necesidad social imperiosa que justifique la restricción”⁸. En concreto, corresponde determinar si a la luz del conjunto de circunstancias, la sanción impuesta a la presunta víctima guardó proporción con el fin legítimo perseguido (Corte IDH, 2001b), y si las causas invocadas por las autoridades internas para justificarla fueron pertinentes y suficientes⁹, mediante una debida motivación.

⁵ Cfr. TEDH *Caso Palomo Sánchez y otros Vs. España* [GS], No. 28955/06, No. 28957, No. 28959/06; No. 28964/06. Sentencia de 12 de septiembre de 2011, párr. 72. En este caso el Tribunal Europeo señaló que no compartía la tesis del Gobierno según la cual el contenido de los artículos enjuiciados no planteaba ninguna cuestión de interés público (apartado 44 *supra*). La publicación incriminada se producía en el marco de un conflicto laboral en la empresa frente a la que los interesados reivindicaban unos derechos. El papel primordial de tal publicación «debería ser tratar en sus columnas los problemas que afecten, principalmente, a la defensa y promoción de los intereses de sus afiliados y, más generalmente, del mundo del trabajo. (apartado 24 *supra*, concretamente Recopilación OIT, ap. 170). El debate no era pues puramente privado; se trataba cuando menos de una cuestión de interés general para los trabajadores de la empresa P. (véase, *mutatis mutandis*, TEDH, *Caso Fressoz y Roire Vs. Francia* [GS], núm. 29183/95, Sentencia de 21 de enero de 1999 y TEDH, *Caso Boldea vs. Rumanía*, No. 19997/02. Sentencia de 15 de febrero de 2007.73. No obstante, la existencia de dicha cuestión no justifica la utilización de caricaturas y expresiones ofensivas, ni siquiera en el ámbito de la relación laboral (apartado 24 *supra*, punto 154). Además, estas últimas no constituían una reacción instantánea e irreflexiva en un intercambio verbal rápido y espontáneo, propio de los excesos verbales. Se trataba, por el contrario, de aseveraciones por escrito, publicadas con total lucidez y expuestas públicamente en la sede de la empresa. (véase, *mutatis mutandis*, TEDH, *Caso Fressoz y Roire vs. Francia* [GS], No. 29183/95. Sentencia de 21 de enero de 1999. Párr. 50 y TEDH, *Caso Boldea vs. Rumanía*, No. 19997/62. Sentencia de 15 de febrero de 2007. párr. 57).

⁶ TEDH. *Caso Palomo Sánchez y otros Vs. España* [GS], *supra*, párr. 72, y TEDH, *Caso Fuentes Bobo Vs. España*, *supra*, párr.40. Al respecto: El Tribunal, si bien reconoce que las expresiones utilizadas fueron ofensivas, concluye que se produjeron en un contexto de “largo debate público que concierne a cuestiones de interés público”.

⁷ Cfr. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OC-6/86, párrs. 35 y 37, y *Caso Mémoli Vs. Argentina*, *supra*, párr. 130, y *Caso Granier y Otros Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 119.

⁸ La *Colegiación Obligatoria de Periodistas OC-5/85*, *supra* nota 36, párrs. 41 a 46. En este último párrafo, el Tribunal señaló: “[e]s importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que “necesarias”, sin ser sinónimo de “indispensables”, implica la existencia de una “necesidad social imperiosa” y que para que una restricción sea “necesaria” no es suficiente demostrar que sea “útil”, “razonable” u “oportuna” [...]. Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo[.]” Asimismo, Cfr. TEDH, *Caso Editions Plon Vs. Francia*, Sentencia de 18 de mayo de 2004, párr. 42 y TEDH. *Caso MGN Limited Vs Reino Unido*. No. 39401/04. Sentencia de 18 de enero de 2011. párr. 139.

⁹ Cfr. TEDH, *Caso Fuentes Bobo Vs. España*, Sentencia de 29 de febrero de 2000, *supra*, párr. 42 y TEDH. *Caso Palomo Sánchez y otros vs. España* [GS], *supra*, párr. 63.

En este sentido, la Corte entendió que “el despido puede constituir la máxima sanción de la relación laboral, por lo que es fundamental que la misma revista de una necesidad imperiosa frente a la libertad de expresión y que tal sanción esté debidamente justificada”. En función de este análisis, los jueces concluyeron que el Estado avaló una restricción al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión de Lagos del Campo a través de una sanción innecesaria en relación con el fin perseguido y sin una debida motivación. Esto se debe a que no existió una necesidad imperante que justificara el despido y se restringió su libertad de expresión sin tomar en consideración que sus declaraciones se referían a cuestiones de interés público, en el marco de sus competencias, las cuales estaban protegidas además por su calidad de representante de los trabajadores como presidente del Comité Electoral.

Conclusiones. El valor del precedente

La Corte abre una ventana de importancia capital para la defensa de los derechos sociales. Hasta ahora lo que existía era una referencia oblicua a la determinación de violaciones a derechos sociales por vía de previsiones para los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, la salud por vía del derecho a la vida, la educación por vía del derecho a la integridad personal y derecho a la vida; y las libertades y derechos sociales por vía de la libertad de asociación. Bienvenido, en tal sentido, Lagos del Campo.

El representante de trabajadores como sujeto de preferente protección: otra cuestión de suma relevancia es la consideración de los representantes de los trabajadores y sus dichos como de protección especial y preferente. En tiempos de reverdecimiento del neoliberalismo y feroces medidas en contra de los sectores populares y del, este nuevo estándar pone a los representantes de movimientos sociales en una estatura novedosa y –ya no debería haber discusión - más amparada. Y las medidas contra ellos sujetas a un escrutinio estricto.

El nuevo alcance del concepto de interés público: también extraemos una conclusión relevante. Hasta ahora uno de los temas más complejos en la jurisprudencia sobre libertad de expresión en el sistema, tanto como en los tribunales locales, era el alcance del interés público. El tema tiene centralidad ya que es un requisito de reglas que hacen a la aplicación o no de restricciones legítimas a la libertad de expresión. En materia de responsabilidad por daños al honor, su presencia es condición para que procedan los estándares de real malicia o de despenalización de delitos contra el honor. En el ámbito de las reglas de la responsabilidad por afectar la vida privada o intimidad, la presencia del IP en el discurso traído a ponderación judicial actúa como elemento que hace prevalecer la libertad de expresión frente al daño (incluso cuando este existe) a tales fines legítimos.

A partir de ahora, es indubitable que en el SIDH el discurso sindical por la lucha de los derechos de los representados forma parte de los llamados “discursos especialmente protegidos”.

Bibliografía

- Carta Democrática Interamericana, Organización de Estados Americanos (OEA), 2001.
- Corte IDH (1985), La Colegiación obligatoria de periodistas OC-5/85, párr. 70.
- Corte IDH (1999), Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. párr. 121.
- Corte IDH (2001a), Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 166.
- Corte IDH (2001b), Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros Vs. Chile), Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69.
- Corte IDH (2008), Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.
- Corte IDH (2009), Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114.
- Corte IDH (2013), Caso Mémoli vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265, párr. 145.
- Corte IDH (2015a), Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 169.
- Corte IDH (2015b), Caso López Lone y otros vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 164.
- Corte IDH (2015c), Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 22.
- OIT (1971), Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, Núm. 143, 23 de junio de 1971.
- ONU (1998), Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, Resolución A/RES/53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Freedom of Press and the Right to Communication: regulation and disputes for the democratization of communication in Brazil

Liberdade de Imprensa e Direito à Comunicação: normatização e disputas pela democratização da comunicação no Brasil

Laura Antunes Maciel¹⁰

Heloísa de Faria Cruz¹¹

RESUMO: Esta comunicação apresenta questões suscitadas pela pesquisa sobre **o percurso histórico de proposição de leis de imprensa no Brasil** problematizando os limites criados ao exercício do direito à comunicação e a livre expressão pela aplicação dessas leis **em distintas conjunturas sociais. Também propõe o diálogo com os sentidos das lutas e movimentos sociais pela democratização da comunicação no Brasil nas últimas décadas.**

Palavras Chave: direito à comunicação, liberdade de imprensa, democratização da comunicação

TEMA CENTRAL

Desde a revogação da última lei de imprensa, o Brasil tornou-se o único país – dentre as 191 nações que compõem a ONU – que não possui nenhuma regulamentação para coibir os abusos dos meios de comunicação no exercício da “liberdade de imprensa”.¹² Cabe, portanto, uma reflexão sobre as razões e interesses que historicamente têm se articulado para impedir o debate e as iniciativas para adequar a imprensa brasileira às regras democráticas. Porque, após quase trinta anos da aprovação de uma nova constituição não fomos capazes de submeter o funcionamento dos meios de comunicação às exigências do interesse coletivo e às normas democráticas? Para responder estas e outras questões, propomos refletir sobre quem ganha e quem perde com a ausência de uma lei democrática que regule a atuação da imprensa brasileira.

Também iremos problematizar o processo de **proposição e revogação de leis de ou para a imprensa brasileira desde a última Constituinte, acompanhando os movimentos e debates em torno da “liberdade de imprensa”** e os “crimes de imprensa” assim como as **lutas sociais organizadas em torno da** reivindicação do direito à comunicação.

Ademais, interessa analisar testemunhos recentes, como os produzidos pelo Fórum Nacional pela Democratização da Mídia e pela Conferência Nacional de Comunicação, realizada em 2009, que sinalizam a dinâmica das lutas e dos embates travados na e pela imprensa, pela afirmação do direito à comunicação e pela democratização das mídias no Brasil contemporâneo.

OBJETIVOS:

Um dos objetivos desta comunicação é debater os limites e possibilidades do exercício do direito à comunicação e à liberdade de expressão instituído por leis de imprensa **no Brasil contemporâneo**. Para isso propomos **acompanhar as lutas e movimentos sociais pelo direito à comunicação e pela democratização das mídias no Brasil contemporâneo, desde as lutas travadas no interior da Constituinte aos fóruns, conferências e coletivos organizados a partir da**

¹⁰ Laura Antunes Maciel. Universidade Federal Fluminense, doutora em História Social, Brasil, lauraantunesmaciel@gmail.com.

¹¹ Heloísa de Faria Cruz. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, doutora em História Social, Brasil, cruzhelo@uol.com.br.

¹² Cavalcanti Filho, José Paulo. *Jornalistas correm riscos sem lei para recorrer. Folha de São Paulo, 7 de maio de 2009.*

aprovação da Constituição de 1988. Por fim, outro objetivo desta comunicação é articular os movimentos e reivindicações em torno do direito à comunicação às lutas contra a ditadura e pela redemocratização do país.

Discussão teórica:

Há uma vasta produção sobre esta temática nos campos do direito, do jornalismo e da história, porém, em geral, prevalece a abordagem sobre os vários textos legais, normas e princípios, sem problematizar a confusão conceitual que apresenta a “liberdade de imprensa” como sinônimo de direito de expressão, base na qual se apoia o mito da defesa intransigente das liberdades civis do qual a mídia procura se apresentar como o único baluarte. Uma mudança na abordagem desta questão foi proposta por José Paulo Cavalcanti, advogado e organizador do livro resultante de textos debatidos na mesa coordenada na reunião da SBPC em 1993, ao propor como questão norteadora à reflexão se é possível (e necessário) exercer um controle democrático sobre a mídia, sem que esta descambe para a censura. Por outro lado, ao indagar sobre quais são as “relações entre o abuso de poder e a liberdade de expressão” os organizadores enfrentam a discussão sobre o “tabu” criado em torno do poder dos meios de comunicação oligopolizados em nossa contemporaneidade.¹³

A abordagem da relação entre imprensa e controle da informação começou a se alterar recentemente, na área de comunicação a partir dos estudos de Daniel Herz e do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação (Epcom) sobre as seis principais redes privadas de mídia eletrônica que atuam no país, demonstrando que a TV não só é o principal meio de comunicação do Brasil como exerce um papel estruturador do conjunto do mercado de mídia, liderando o processo de formação dos oligopólios de comunicação e criando um “vasto campo de influência, em escala de massas” com repercussões evidentes para a distorção da opinião pública e seu poder para dobrar os poderes legislativo e executivo aos interesses das grandes corporações. Segundo o autor, a concentração da propriedade dos meios de comunicação “não é apenas hostil à concorrência. Também é refratária a mudanças que afetem o status quo das relações de poder vigentes”.¹⁴

Logo, não apenas está em curso um redimensionamento teórico-metodológico-político da abordagem sobre a “liberdade de imprensa” – deslocando o foco da censura e intervenção do Estado para o poder econômico dos meios no controle do campo da comunicação, sua força na deformação do lugar da imprensa na sociedade e nos obstáculos criados à expansão do direito à expressão dos cidadãos – como ampliaram-se as lutas pelo direito à memória que progressivamente incorporam o direito à comunicação e à informação como dimensões fundamentais da luta pela democracia no Brasil.

São fundamentais as reflexões de Bucci sobre a ética jornalística e a liberdade de imprensa considerada “um princípio inegociável” que “existe para beneficiar a sociedade democrática em sua dimensão civil e pública” e não “como prerrogativa de negócios sem limites”. A base dessa liberdade pressupõe “uma ordenação da democracia que assegure a pluralidade e a diversidade de veículos no espaço público”. Significa dizer que, em sociedades democráticas “a imprensa deve informar a todos (...) e também dar voz às diversas correntes de opinião”. Se a pluralidade e diversidade são as “premissas que garantem e disciplinam o exercício da liberdade de imprensa” cabe investigar se elas estiveram presentes nos debates em torno de “leis de imprensa” em diferentes momentos históricos.¹⁵

Neste trabalho a imprensa é pensada como uma “força ativa da vida moderna, muito mais ingrediente do processo do que registro dos acontecimentos”, como propõe Darnton.¹⁶ Nessa concepção, o estudo da imprensa desloca-se dos “meios” de comunicação para as “mediações” que eles criam e estabelecem¹⁷, afasta-se de uma “história da imprensa” – como inventário de veículos e órgãos de comunicação – para “a busca das conexões e vínculos” que eles estabelecem com a história social mais ampla. Ao transformar a ação da imprensa e os registros que ela produz em fontes históricas é preciso lembrar, que não lidamos com “testemunhos neutros e objetivos” na medida que “todo documento é

¹³ Cavalcanti Filho, José Paulo (Org.).(1994). *Informação e poder. Ampla liberdade de informar x responsabilidade no exercício dessa liberdade*. Rio de Janeiro, Editora Record.

¹⁴ Herz, Daniel. (2002). Os senhores da mídia ainda não veem cidadãos nos consumidores. *Meio & Mensagem*, p. 2. Disponível em: <http://www.danielherz.com.br/node/150>. Ver, também: Herz, Daniel. *Os donos da mídia*. (2002). Relatório do Instituto de Estudos e Pesquisas em Comunicação/Fórum Nacional de Democratização da Mídia.

¹⁵ Bucci, Eugênio. “Introdução”. (2000). *Sobre ética e imprensa*. São Paulo, Companhia das Letras, pp. 12-14.

¹⁶ Darnton, Robert e Roche, Daniel (orgs.) (1996). *Revolução impressa: a imprensa na França 1775-1800*. São Paulo, Edusp.

¹⁷ BARBERO, Jesús Martín. (2001). *Dos meios às mediações. Comunicação, cultura e hegemonia*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ.

suporte de prática social" e que em sua atuação cotidiana a imprensa "delimita espaços, demarca temas, mobiliza opiniões, constitui adesões e consensos".¹⁸

Compartilhamos, portanto, os pressupostos e as questões abertas pela História Social entendida não como uma nova modalidade histórica ou um modelo de análise, mas como uma perspectiva de investigação, um modo de conceber a História que incorpora temáticas e preocupações teóricas e metodológicas que se preocupa mais com "a vida real que com as abstrações" e por abordar "a experiência ou as vivências mais que os eventos sensacionais".¹⁹

Enfoque e metodologia de abordagem:

A história de 300 anos de censura e do embate em torno da liberdade de imprensa no Brasil – contada pelos meios de comunicação como uma luta de todos os cidadãos pela defesa da "liberdade de imprensa" – tem sido um outro argumento poderoso, reavivado ao longo dos variados períodos de ditadura em nossa história recente. Silenciando sobre as reais violações do direito coletivo à expressão e informação, muitas vezes com a complacência ou colaboração das próprias empresas de jornalismo, e amplificando as experiências concretas de perseguição e censura imposta ao jornalismo – direcionadas aos pequenos jornais críticos e alternativos de natureza diversa ou promovidas pelos próprios padrões no interior das redações –, os conglomerados de mídia mitificaram a censura e a invocam como argumento para impedir a democratização da mídia e, também, para a regulamentação do controle social sobre ela. Porém, as ameaças à independência e autonomia do jornalismo, o poder de fato entre nós capaz de causar deformações e restrições à liberdade individual e coletiva de expressão tem sido o poder econômico dos próprios conglomerados empresariais, dos quais os grupos de mídia fazem parte.

Por isso, em grande medida, os estudos sobre a liberdade de comunicação no Brasil privilegiaram a análise da "liberdade de imprensa" e tenderam a destacar o papel da censura no controle da opinião pública e, em particular as ações da ditadura para submeter os meios de comunicação. Acreditamos que este é o ponto central do debate recente sobre as estratégias das grandes empresas de comunicação no Brasil para intencionalmente embaralhar os significados de *censura e controle*. Ao atuar nesse processo como se essas duas práticas fossem equivalentes e as palavras usadas para designá-las fossem sinônimos, os meios de comunicação promovem a desinformação de modo a impedir o avanço dos projetos e iniciativas de legislar a favor da democratização da mídia. Silenciam, por outro lado, sobre os mecanismos constitucionais sobre concessão de canais de rádio e TV que deveriam impedir a concentração da propriedade dos mesmos como medida fundamental para a defesa da liberdade de expressão.

As lutas atuais pela democratização da comunicação no país sugerem outras direções de diálogo e de reflexão. Em nossa história recente, os movimentos sociais pela democratização da comunicação emergem na conjuntura das lutas contra a ditadura e pela redemocratização do país. E a presença desta militância e de suas propostas na década de 1980 já se articula nos debates da Constituinte e se concretizam na redação de artigos que tratam especificamente da Comunicação no Capítulo V da Constituição de 1988. Deste então, os movimentos pela democratização da comunicação ganharam maior organicidade e assumem diversas formas históricas articulando-se em uma variedade de *Blogs*, Coletivo e Fóruns empenhados na democratização da mídia. Nas últimas duas décadas, como sinalizam os embates travados na I CONFECOM – Conferência Nacional pela Democratização da Comunicação, realizada em 2009, como a plataforma do Fórum Nacional pela Democratização da Mídia, as lutas pela afirmação do direito à comunicação propõem superar esta armadilha. Tais propostas tem trazido para o centro do debate a defesa do **direito à comunicação, entendido** para além da liberdade de informação e de imprensa, postulando que a comunicação não pode estar somente nas mãos do mercado nem tampouco do Estado, defendendo o **direito à participação, em condições de igualdade formal e material, na esfera pública mediada pelas comunicações sociais e eletrônicas** dos diferentes grupos e correntes de interesse e opinião da sociedade civil.

Com base na análise do **percurso histórico de proposição de leis de ou para a imprensa brasileira** e os limites criados ao exercício do direito à comunicação a livre expressão no Brasil pela aplicação dessas leis **em distintas conjunturas**, esta comunicação buscará recuperar a historicidade das lutas pelo direito à informação e a liberdade de expressão, evidenciando suas especificidades em cada conjuntura histórica, aprofundando suas relações com as

¹⁸ Cruz, Heloísa de Faria e Peixoto, Maria do Rosário da Cunha. (2007). Na oficina do historiador: conversas sobre história e imprensa. *Projeto História*, n. 35, São Paulo, EDUC, julho-dezembro, p. 260.

¹⁹ Fenelon, Déa Ribeiro. (1993). "Cultura e História Social: historiografia e pesquisa". *Projeto História*, São Paulo, nº 10, p. 80. Para uma discussão sobre os significados da História Social, ver: Samuel, Raphael. (1991) "¿ Qué es la Historia Social...?". *Historia Social*, Valência, 10, pp. 135-141.

demandas por cidadania e democracia, ampliação de direitos, entre os quais se incluem o direito à memória e ao passado e o direito à comunicação.

Principais resultados, reflexões e conclusões:

Pretendemos problematizar a confusão conceitual que apresenta a “liberdade de imprensa” como sinônimo de direito de expressão, base na qual se apoia o mito da defesa intransigente das liberdades civis do qual a mídia procura se apresentar como o único baluarte.

Outra reflexão para a qual queremos contribuir é o redimensionamento teórico-metodológico-político da abordagem sobre a “liberdade de imprensa” – deslocando o foco da censura e intervenção do Estado para o poder econômico dos meios no controle do campo da comunicação, sua força na deformação do lugar da imprensa na sociedade e nos obstáculos criados à expansão do direito à expressão dos cidadãos – como ampliaram-se as lutas pelo direito à memória que progressivamente incorporam o direito à expressão e à informação como dimensões fundamentais da luta pela democracia no Brasil.

Nessa direção, pretendemos valorizar as disputas travadas em torno das memórias sobre a atuação de jornalistas e de setores da imprensa brasileira durante a última ditadura, Nessa direção é preciso considerar desde as memórias de jornalistas que apoiaram o golpe e, posteriormente, tornaram-se críticos e até adversários do regime militar e a memória produzida e difundida pela própria imprensa – com destaque para a *Folha de S. Paulo*, *O Estado de São Paulo* e *Globo* – que se empenhou em contar e afirmar uma outra versão dos fatos negando ou omitindo sua atuação – e em alguns casos, sua militância – a favor do golpe, invocando as dificuldades de sobrevivência sob “os anos de chumbo” na qual abundam as perseguições a jornalistas e jornais, a imposição da censura, apresentando ações pontuais e seletivas de censores – como evidências de uma estratégia ampla e indiscriminada destinada a subjugar toda a imprensa.

Na análise dos embates travados no interior da COFECOM realizada em 2009 trata-se também de evidenciar e problematizar o uso de argumentos abstratos sobre a liberdade de imprensa, frequentemente utilizados na defesa do *status quo* que assegura o monopólio das mídias aos grandes grupos de comunicação no país.

Bibliografia

- Biroli, Flavia. (2004). Liberdade de imprensa: margens e definições para a democracia durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). *Revista Brasileira de História*, v. 24, n. 47, p.213-240.
- Bucci, Eugênio. (2000). *Sobre ética e imprensa*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Bucci, Eugênio. (2008). *A Imprensa e o Dever da Liberdade*. São Paulo: Contexto.
- Cavalcanti Filho, José Paulo (Org.). (1994). *Informação e poder. Ampla liberdade de informar x responsabilidade no exercício dessa liberdade*. Rio de Janeiro, Editora Record.
- Chomsky, Noam. (2003). *Controle de Mídia: os espetaculares feitos da propaganda*. Trad. Antônio Augusto Fontes. Rio de Janeiro: Graphia.
- Costella, Antônio. (1970). *O controle da informação no Brasil*. Petrópolis, Vozes.
- David, Fernando Lopes (Org.). (2001). *Crimes de imprensa: legislação e jurisprudência*. São Paulo, Iglu.
- Guilhon, Orlando. (1993). Democratizar a comunicação questão de cidadania. *Tempo e Presença*, v. 15, n. 269, p. 9-10, maio/jun..
- Jobim, Danton. (1984). “A liberdade de Imprensa no Brasil”. In: José Marques de Melo. *Censura e liberdade de imprensa*. São Paulo: COM-ARTE.
- Lima, Venício Artur de. (2014). Em defesa da democratização dos meios de comunicação. *Comunicação e Educação (USP)*, v. XIX, p. 83-92.
- Lima, Venício. (2011). Da cultura do silêncio ao direito à comunicação”. *Observatório da Imprensa*, nº 699 de 22/11/2011.
- Lima, Venício. (2010) *Liberdade de expressão vs. Liberdade de imprensa. Direito à comunicação e democracia*. São Paulo, Ed. Publisher Brasil.
- Paulino, Fernando Oliveira. (1999). *Imprensa, cidadania e Direitos Humanos*. Observatório da Imprensa, n. 63, de 20/03/1999.
- Paulino, Fernando Oliveira. (2012). Lei e direito à comunicação: padrões normativos e judiciais no Brasil. In: Soares, Murilo César; Vicente, Maximiliano Martin; Napolitano, Carlo José; Rothberg, Danilo. (Org.). *Mídia e Cidadania: conexões emergentes*. 1ed. São Paulo: Editora Unesp.
- Pieranti, Octavio Penna. (2006). Políticas para a mídia: dos militares ao governo Lula. *Lua Nova: revista de cultura e política*, n. 68.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Tudo que é sólido desmancha na EBC: intervenção governamental no sistema de comunicação pública em construção no Brasil

Todo lo que es sólido se desvanece en la EBC: intervención gubernamental en el sistema de comunicación pública en construcción en Brasil

All that is solid melts in EBC: government intervention in the public communication system under construction in Brazil

*Camilo Vannuchi*²⁰

RESUMO: Neste artigo, apresentamos uma retrospectiva do processo de intervenção governamental na Empresa Brasil de Comunicação (EBC), de caráter público, após a posse de Michel Temer na Presidência da República para, a partir de uma análise dos fundamentos da comunicação pública e dos princípios que orientaram a fundação da EBC, compreender de que maneira o período recente consolida-se como uma distopia no que tange à contribuição da comunicação pública na garantia do direito à informação e à liberdade de expressão no país. Recorremos a bibliografia especializada e a entrevistas realizadas pelo autor com pesquisadores e ativistas do direito à comunicação em 2017.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação pública, Direito à comunicação, EBC

ABSTRACT: In this article, we present a retrospective of the governmental intervention process in Empresa Brasil de Comunicação (EBC) after the inauguration of Michel Temer as the president of Brazil. Then, we analyse the pillars of public communication and the principles that guided the foundation of the EBC to discuss how the recent period consolidates itself as a dystopia regarding the contribution of public communication in guaranteeing the right to information and freedom of expression. We have used the specialized bibliography and interviews conducted by the author in 2017 with researchers and activists of the right to communication.

KEYWORDS: Public communication, Communication rights, EBC

Introdução

"Sem censura" é o nome de um programa de entrevistas transmitido ao vivo pela TV Brasil, canal da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Em 23 de novembro de 2017, um dos convidados foi o ator Pedro Cardoso, conhecido no papel de Agostinho Carrara da série *A grande família*, exibida pela TV Globo de 2001 a 2014. Naquela noite, parte da equipe da emissora estava em greve por reajuste salarial e contra a supressão de direitos trabalhistas. Cardoso conversou com funcionários que faziam vigília em frente ao prédio e foi para o estúdio. Quando a apresentadora lhe fez a primeira pergunta, respondeu assim:

²⁰ Camilo Vannuchi é jornalista. Mestre e doutorando em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo. Membro do Grupo de Pesquisa Jornalismo, Direito e Liberdade (filiação à Escola de Comunicações e Artes da USP e ao Instituto de Estudos Avançados da USP). Bolsista Capes. Brasil. camilovannuchi@usp.br

Eu peço desculpa a você, mas eu não vou responder a esta pergunta e a nenhuma outra, porque, quando cheguei aqui hoje, encontrei uma empresa que está em greve, e eu não participo de programas em empresas que estão em greve. (...) Cabe a mim o maior respeito a todos vocês, aos que estão parados, aos que estão trabalhando e aos que estão aqui. Mas eu, diante deste governo que está governando o Brasil, tenho muita convicção de que as pessoas que estão fazendo esta greve provavelmente estão cobertas de razão. Então eu não vou falar do assunto que eu vim falar e de nenhum outro. E o que eu soube também, quando cheguei aqui, é que o presidente desta empresa, que pertence ao povo brasileiro, fez comentários extremamente inapropriados a respeito do que teria dito uma colega minha, na qual a presença do sangue africano é visível na pele. (...) Então, se esta empresa, que é a casa do povo brasileiro, tem na presidência uma pessoa que fala contra isso, eu não posso falar do assunto que eu vim falar aqui. (...) Eu peço desculpas. Eu vou me levantar em respeito aos grevistas e vou-me embora.²¹

O episódio contribuiu para que parte da esfera pública brasileira tomasse contato pela primeira vez com uma situação que se arrastava havia mais de um ano na EBC, desde a exoneração de seu presidente, Ricardo Melo, em 17 de maio de 2016.

A intervenção

Michel Temer é um político de São Paulo filiado ao PMDB. Em 2010, era presidente nacional de seu partido quando assumiu o cargo de vice na chapa que levaria Dilma Rousseff (PT) à Presidência da República. A dupla foi reeleita em 2014. Antes mesmo de tomar posse pela segunda vez, denúncias de corrupção na Petrobras, crise econômica e um parlamento hostil contribuíram para instaurar um ambiente favorável ao afastamento da presidenta. Temer rompeu com Dilma e passou a trabalhar em prol do impeachment.

Com a aprovação da admissibilidade do pedido de impeachment na Câmara dos Deputados, em 12 de maio de 2016, Temer virou presidente interino e, cinco dias depois, exonerou Ricardo Melo da presidência da EBC. Melo fora indicado por Dilma uma semana antes para cumprir um mandato legal de quatro anos. No dia 20, o Diário Oficial da União publicou a nomeação do jornalista Laerte Rimoli em sua substituição.

A troca foi duplamente simbólica. Ao cassar o presidente legítimo, Temer assumia o controle de uma empresa que, desde sua criação, em 2007, vinha adotando dispositivos para garantir autonomia e independência editorial. Ao nomear Rimoli, Temer indicava o tipo de jornalismo que gostaria de ver nos canais da EBC (TV Brasil, Agência Brasil etc.).

Embora desconhecido do grande público, Rimoli era um jornalista habituado à sustentação de Temer. Em 2014, trabalhara na campanha eleitoral de Aécio Neves (PSDB), principal adversário de Dilma Rousseff naquele pleito. Desde 2015, dirigia a TV Câmara por indicação de Eduardo Cunha (PMDB), presidente da Casa.

Exonerado, Ricardo Melo recorreu ao Supremo Tribunal Federal. Com base na Lei 11.652/2008, que criara a EBC, alegou que apenas o Conselho Curador da empresa podia afastá-lo, e que toda intervenção presidencial seria rechaçada.

Em 2 de junho, o ministro Dias Toffoli determinou, por liminar, a volta de Ricardo Melo à presidência da EBC. Durou três meses sua sobrevida. No mesmo 1º de setembro em que Temer tomou posse em caráter definitivo, após o afastamento de Dilma pelo Senado, o novo presidente da República editou a Medida Provisória 744/2016, alterando a lei que regulamenta a EBC e exonerando Ricardo Melo novamente. Os objetivos da MP constam na "exposição de motivos", assinada pelos ministros Eliseu Padilha e Dyogo Henrique de Oliveira:

Pretende-se vincular a EBC diretamente à Casa Civil da Presidência da República, extinguir o Conselho Curador, órgão de natureza consultiva e deliberativa, alterar a redação do art. 19 da Lei nº 11.652, de 2008, a fim de aclarar que o mandato do Diretor-Presidente da EBC é impróprio, ou seja, se enquadra entre aqueles que são passíveis de interrupção, e promover ajustes formais decorrentes das alterações efetuadas na estrutura da Presidência da República recentemente por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. (...) O § 2º do art. 19 da Lei nº 11.652, de 2008, preceitua que o mandato do Diretor-Presidente será de quatro anos. Entretanto, ao contrário do que a leitura apressada e a interpretação literal do dispositivo possam indicar,

²¹ Assista à íntegra do programa Sem Censura de 23 de novembro de 2017 em <https://www.youtube.com/watch?v=TbYbDVMcIXU>. Acesso em 10 dez 2017.

*apesar da palavra “mandato” estar presente, o Diretor-Presidente da EBC pode ser exonerado pelo Presidente da República a qualquer tempo.*²²

Já a justificativa para a extinção do Conselho Curador foi a celeridade. "A extinção do Conselho Curador deve-se à necessidade de agilizar as decisões no âmbito da EBC, em observância ao princípio da eficiência", afirma o documento.

A repercussão

A primeira instituição a se manifestar contra a exoneração de Ricardo Melo foi a própria EBC. Tanto a Diretoria Executiva quanto o Conselho Curador divulgaram notas de repúdio em 13 de maio. "A nomeação de novo diretor-presidente para a EBC antes do término do atual mandato violará um ato jurídico perfeito, princípio fundamental do Estado de Direito, bem como um dos princípios específicos da Radiodifusão Pública, relacionado com sua 'autonomia', escreveu a Diretoria Executiva. A nota do Conselho Curador é semelhante:

(...) Para preservar sua autonomia no desenvolvimento da comunicação pública, a EBC é também dotada de dispositivos legais presentes no artigo 19 da Lei 11652/08 que conferem mandato ao seu Diretor-Presidente que, uma vez nomeado, não pode ser destituído a não ser por vontade própria do mandatário ou grave desrespeito aos ditames legais que regem suas funções e responsabilidades, e só por deliberação do Conselho Curador. O Conselho Curador da EBC, no dever de zelar pela independência editorial e caráter público da EBC, esclarece que os cargos de Diretor-Presidente e Diretor-Geral da EBC estão ocupados, respectivamente, pelos jornalistas Ricardo Melo e Pedro Varoni, no pleno exercício de suas funções, não havendo portanto amparo legal para substituições extemporâneas. (...)

A preocupação com o episódio alcançou instâncias internacionais. Em 24 de junho, os relatores da ONU e da OEA para a liberdade de expressão manifestaram-se sobre a interferência na EBC e destacaram a necessidade de evitar retrocessos na comunicação. "Tomamos nota das preocupações expressadas pelo governo sobre a situação econômica da EBC"²³, disse David Kaye, relator especial das Nações Unidas sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão. "Entretanto, essas preocupações não justificam interferências na administração de uma emissora pública nacional e, em particular, no seu trabalho jornalístico." Edison Lanza, relator especial da Organização dos Estados Americanos para a Liberdade de Expressão, lembrou que normas internacionais determinam que os Estados devem assegurar que os serviços públicos de radiodifusão funcionem independentemente dos governos. "Isso significa garantir sua autonomia administrativa e liberdade editorial", afirmou.

Finalmente, em 7 de outubro de 2016, consumada a extinção do Conselho Curador por meio da Medida Provisória 744, foi a vez de o Ministério Público Federal, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, divulgar uma nota técnica reiterando as advertências feitas pelos relatores da ONU e da OEA.²⁴ A nota do MPF tem 14 páginas e responde sobretudo à Medida Provisória, que, "a pretexto de 'agilizar as decisões no âmbito da EBC', introduziu diversas modificações na estrutura da empresa que atingem diretamente sua autonomia e a possibilidade de realizar suas funções institucionais de forma independente do governo e do mercado" (p. 4).

A nota do MPF aponta inconstitucionalidades detectadas na MP 744, algumas de caráter formal. "Não está presente, no caso em exame, a urgência ou relevância, duplo requisito constitucional para a edição de medidas provisórias", diz o texto na página 6. Em seguida, defende um sistema de comunicação pública não subserviente ao governo:

Como consequência da fragilização estrutural produzida, abre-se o espaço para a prática da “censura de natureza política, ideológica e artística”, tanto pela definição da linha editorial e da programação na perspectiva dos interesses dos governantes, quanto pelo silenciamento de vozes que ousem divergir do governo. (...) Como poderão os dirigentes da EBC, sem o Conselho Curador e sem a garantia do mandato do Diretor-Presidente, resistir às pressões do Poder Executivo? (...) A Medida Provisória 744/16, ao desestruturar a EBC, sobremodo

²² Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv744.htm. Acesso em 10 dez 2017.

²³ Vide site da ONU no Brasil. "Brasil: Relatores da ONU e OEA sobre liberdade de expressão alertam para interferências na EBC e na CGU". Disponível em <https://nacoesunidas.org/brasil-relatores-da-onu-e-oea-sobre-liberdade-de-expressao-alertam-para-interferencias-na-ebc-e-na-cgu/>. Acesso em 11 dez 2017.

²⁴ Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/temas-de-atuacao/comunicacao-social/saiba-mais/legislacao-1/nota-tecnica-07-2016-pfdc-mpf>. Acesso em 11 dez 2017.

com a extinção do Conselho Curador e do mandato de seus dirigentes, aniquilou com a experiência concreta de implantação de um sistema público no País. A instituição de um sistema público, ao lado do estatal e do privado, tem sido o modelo adotado nas principais democracias para assegurar o pluralismo de ideias pela diversidade de fontes (...). (p. 8-9)

A nota joga luz sobre tema relevante no debate sobre comunicação pública: a garantia do direito à informação sem cooptação pelo poder político/econômico. Vem daí a orientação, expressa na Constituição Federal de 1988, de fomentar não apenas emissoras estatais e privadas, mas também um terceiro modelo de comunicação, formado por emissoras públicas, com os pés na sociedade civil. Esse "princípio da complementaridade", conforme expressão utilizada no Artigo 223 da CF, foi protelado por vinte anos e só começou a sair do papel com a criação da EBC, por meio da Medida Provisória 398, de 10 de outubro de 2007 — convertida na Lei 11.652, de 7 de abril de 2008.

A recente intervenção na EBC seria consumada em 1º de março de 2017, com a sanção da Lei 13.417, que reformou a Lei 11.652 de 2008 a fim de incorporar o conteúdo da Medida Provisória decretada em 2016, ora acrescida de duas novidades:

- 1) Vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) desde 2008, a EBC passou a responder à Casa Civil;
- 2) No lugar do Conselho Curador, criou-se o Comitê Editorial e de Programação, agora com 11 cadeiras (em vez de 22) e mandato reduzido de quatro para dois anos.

Sobre o primeiro ponto, é oportuno comentar que a vinculação da EBC à Secom, responsável pela assessoria de imprensa do Governo Federal, foi desde o início motivo de crítica. O que se propunha, no entanto, era sua vinculação ao Ministério da Cultura, e não à Casa Civil, onde o aparelhamento político tende a ser maior.

Os efeitos da intervenção na rotina da empresa

As mudanças impostas à EBC, sem consultas públicas nem debates internos, contribuíram para fomentar a insegurança jurídica e profissional dentro da empresa. Os efeitos mais comumente anotados por jornalistas da empresa foram editoriais, com a supressão de reportagens negativas sobre o governo, e trabalhistas, por meio da demissão ou da não-renovação de contrato com profissionais que divergiam do governo de Michel Temer.

Tereza Cruvinel foi uma das jornalistas dispensadas. Primeira presidenta da EBC, entre 2008 e 2011, Tereza era comentarista na TV Brasil em seu último período na emissora. Em seguida, foram dispensados os jornalistas Paulo Moreira Leite, Luís Nassif, Sidney Rezende, Paulo Markun e Leda Nagle. A justificativa, em todos esses casos, foi a necessidade de readequação orçamentária, reforçando o argumento explícito de que a EBC consumia muito dinheiro — bem como o argumento implícito de que os governos que a conduziram até 2016 favoreciam aliados políticos.

Outro jornalista que não teve o contrato renovado foi Laurindo Lalo Leal Filho. Professor aposentado da Escola de Comunicações e Artes da USP (ECA-USP), Lalo foi o primeiro ouvidor da EBC, de 2008 a 2010, função extinta em 2016 junto com o Conselho Curador. Há 10 anos, apresentava o programa *Ver TV*, no qual debatia a programação televisiva no país.

Lalo foi um dos participantes do seminário "Os desafios da comunicação pública no Brasil", mediado pelo autor deste artigo, na ECA-USP, em 17 de maio de 2017. Organizado pelo Centro Acadêmico Lupe Cotrim e pelo Fórum Nacional de Direito à Comunicação, o debate contou com as presenças de outras três jornalistas: Rita Freire, presidenta cassada do Conselho Curador da EBC; Eliane Gonçalves, repórter da Rádio Nacional e representante cassada dos trabalhadores da EBC no Conselho Curador; e Ana Cláudia Mielke, coordenadora do Coletivo Intervezes, organização social pela democratização da comunicação. "O que garante o fato de ela ser pública é o distanciamento em relação ao Estado que a gerou", afirmou Lalo, destacando a independência do Conselho Curador como determinante na condução do conteúdo produzido pela EBC.

O Estado impulsiona, mas, ao mesmo tempo, cria mecanismos no interior da empresa para que a sociedade participe dela e garanta autonomia em relação ao Estado. (...) Quando ela está muito próxima ao Estado, ela deixa de ser pública e passa a ser estatal.²⁵

Rita Freire usou a palavra "desmonte" para se referir às mudanças na empresa e reiterou o compromisso do conselho em garantir multiplicidade de vozes na construção da EBC. "Começamos esse processo de desmonte da EBC com o ato ilegal de alguém que reivindicava a cadeira da presidenta do país", disse. Primeira presidenta do Conselho Curador indicada pela sociedade, e não mais pelo governo como antes, Rita contou que o "desmonte" foi antecedido por uma "campanha intensa" com o objetivo de enfraquecer a estrutura da EBC e fazer "terrorismo". "Os trabalhadores iam trabalhar e achavam que no dia seguinte poderiam não ter mais o emprego, que a EBC poderia deixar de existir".

A presença de uma repórter que ainda atuava na EBC permitiu à platéia ouvir relatos sobre os bastidores da empresa após o "desmonte": "A interferência nos conteúdos acontecia antes", reconheceu Eliane Gonçalves. "Mas a gente tinha o Conselho Curador para ir e dizer: 'olha, está tendo interferência nos conteúdos'." Segundo ela, a tentativa de influenciar o noticiário em governos anteriores não se comparava ao observado após a intervenção. "Não se livra do 'chapa-branquismo' do dia para a noite", afirmou. "São construções. Mas a gente tinha estruturas que estavam sendo montadas para recorrer". Eliane lembra de episódios de censura mais ou menos explícita:

De repente você começa a descobrir que fatos como uma passeata no dia 8 de março não interessam (para) entrar na rádio. De repente não teve espaço, ou de repente esqueceram de ligar para o repórter que vai entrar ao vivo. Aí você descobre que aquela assembleia dos aeronautas que vai decidir por uma greve geral não pode muito bem ser chamada de greve geral. "Dá para você falar só que eles vão lutar pela campanha salarial?" Oi? Na véspera de uma greve você não tem que avisar as pessoas que elas têm que mudar as passagens aéreas, que elas não terão avião? "Mas então você pode não usar a palavra greve geral?" (...) Dias atrás, uma colega que foi chamada para fazer um balanço do governo Temer e que, não só teve o texto completamente alterado pela gerente (...) a pessoa usa da autoridade e fala 'você vai botar sua cara nesse texto que não é seu'. (...) Violência, ao ponto de o chefe da Agência Brasil aqui em São Paulo ter sido demitido porque mandou uma repórter cobrir o acampamento do MTST em frente à Presidência da República. (...) E isso infelizmente tem acontecido sem que a gente possa ter as estruturas que antes a gente tinha para poder recorrer.

Modelo em (des)construção e direito à comunicação

Na história da comunicação pública no Brasil, o ideal de independência editorial sempre esteve mais próximo da utopia do que da prática, inclusive na EBC. No entanto, é improvável que alguém discorde que a empresa, de 2007 a 2016, caminhava na direção de uma comunicação pública mais qualificada e democrática. Eugênio Bucci, jornalista que presidiu a Radiobrás e expôs em diferentes ocasiões sua decepção com o alinhamento das emissoras públicas nos governos Lula e Dilma, reconhece méritos na gestão da empresa. "A EBC trouxe mais racionalidade à gestão das emissoras federais", diz.

Com a TV Brasil, cuja programação passou a ser repetida em diversas emissoras públicas do país todo, a EBC elevou consideravelmente a média de qualidade dos programas de TV produzidos pela Radiobrás. (...) O advento da EBC legou ao país pelo menos um saldo positivo: impulsionou e qualificou o debate sobre a cultura de comunicação pública não governamental. (BUCCI, 2015, p. 113-114).

O principal entrave apontado por Bucci foi manter os mecanismos de interferência, sobretudo a escolha do presidente da empresa pelo presidente da República. "A empresa ainda não se emancipou do jugo do Planalto", afirma. (idem, p. 114). Segundo o autor, uma emissora verdadeiramente pública deveria prestar contas apenas a um conselho.

O órgão máximo de poder deve ser um conselho independente, integrado por pessoas que, mais do que representar a sociedade plural, tenham notoriedade e tenham conquistado o que podemos chamar de autoridade natural em suas áreas. (...) O conselho deve ser o responsável pela escolha do executivo-chefe, que, com autonomia administrativa, se encarrega da contratação dos dirigentes a ele subordinados, numa fórmula que evita que ocupantes de cargos na alta administração pública façam indicações "políticas" (vale dizer: fisiológicas) de diretores. (idem)

²⁵ Lalo Leal Filho no seminário "Os desafios da comunicação pública no Brasil". A íntegra do debate está disponível em <https://web.facebook.com/brasilefato/videos/vb.185129231535049/1430297903684836/>. Acesso em 10 dez 2017.

Venício Artur de Lima também aponta a intervenção na EBC como ápice do que chamou de "momento de regressão". "A EBC em si é um avanço", diz. "Só que a partir da medida provisória que agora virou lei, esse governo conseguiu tirar da EBC o caráter ainda incompleto que existia de tentativa de construção de uma empresa pública". (LIMA, 2017)²⁶. Murilo César Ramos também considera a EBC uma conquista. Em entrevista a este autor, afirmou que um conselho forte é indispensável à autonomia e à independência. "A EBC foi um belo avanço", diz. "(*Tinha uma*) Diretoria executiva sempre em conflito com o Conselho, porque o Conselho botava a mão e criticava. Era uma experiência muito interessante. E mais uma das coisas que esse golpe abortou. (RAMOS, 2017)²⁷

Autonomia também é tema da entrevista de Bia Barbosa, coordenadora executiva do Interozes e secretária-geral do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. "(*A EBC*) estava no meio de um processo, ainda bastante longe de se consolidar por conta de "n" fatores, mas também por uma falta de visão mais estratégica sobre um projeto de comunicação pública para o país", diz. (BARBOSA, 2017).²⁸ Bia atribui esse retrocesso à dependência do modelo de comunicação pública no Brasil em relação ao governo.

O Tesouro não pode ser a única fonte de recursos da comunicação pública, porque isso gera um tipo de atrelamento que, a partir do momento que o governo de plantão quer cortar, ele corta. Ele não precisa acabar com a comunicação pública, basta cortar o orçamento. A EBC sofreu um corte de 62% na gestão Temer. Como você sobrevive se você corta 62% de uma rede de televisão, rádio e agência de notícias? (BARBOSA, 2017).

Considerações finais

A interferência recente na EBC ganhou contornos de morte anunciada. Para muitos, era evidente que a empresa não resistiria às pressões do Executivo. Ao longo de dez anos, a redução da subserviência em relação ao governo deveu-se mais à boa vontade do governante do que à legislação ou à força da EBC.

Neste sentido, é curioso perceber que diversos autores já alertavam para o risco de desmonte muito antes do impeachment. "A EBC enfrenta vários desafios para a sua consolidação como empresa pública de comunicação, que passam não apenas pela programação, mas pelo aperfeiçoamento de seu modelo jurídico-institucional e de sua gestão", escreveu Márcia Detoni (2015, p. 148). "O projeto da EBC tem contradições e insuficiências que são reflexo dos limites da própria política de comunicação ora conduzida no país", afirmou Luana Bonone (2015, p. 47). "O modelo de indicação pelo presidente da República ainda é um obstáculo estrutural à independência do Conselho, uma vez que, mesmo de maneira subjetiva e não formal, confere aos nomeados uma espécie de vinculação ao Executivo federal", observou Jonas Valente (2013, p. 272).

Por fim, é Bucci quem traduz o risco iminente da interdição anunciada:

A qualquer momento, sob a justificativa mais personalista ou sobre o pretexto mais idealista, as prerrogativas poderão ser acionadas, o que vai mandar por água abaixo o esforço de criar e manter a independência editorial. (BUCCI, 2015, p. 114)

Referências

- BONONE, L. O Brasil que você não vê na TV (comercial). In: MIELLI, R. Direitos negados: um retrato da luta pela democratização da comunicação. São Paulo: Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, 2015. p. 47-56.
- BUCCI, E. O estado de Narciso. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- DETONI, M. Mídia pública na sociedade da informação. São Paulo: Ed. Mackenzie, 2015.
- VALENTE, J. Sistema público de comunicação no Brasil. In: Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil: 2012-2013. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2013. p. 263-284.

²⁶ Entrevista concedida ao autor. Brasília. 31 mai 2017.

²⁷ Entrevista concedida ao autor. Brasília. 30 mai 2017.

²⁸ Entrevista concedida ao autor. Brasília. 25 ago 2017.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

O movimento brasileiro pela democratização da mídia: debates recentes

The brazilian movement for the democratization of communication: contemporary debates

Carlos Henrique Demarchi²⁹

RESUMO: O presente artigo discute, a partir das ações do movimento social pela democratização da mídia, os desafios recentes para ocasionar modificações na área da comunicação no Brasil. Trata-se de um estudo de caso que se baseia em levantamento bibliográfico, análise documental e entrevistas com segmentos organizados da sociedade civil. A base teórica se alicerça nos estudos sobre os movimentos sociais. Conclui-se que, apesar dos entraves para conseguir avanços na agenda da democratização no período pós-Confecom (2010-2017), o movimento social tem contribuído para o debate público sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Movimentos sociais, Regulação, Democratização.

ABSTRACT: Based on the actions of social movements for the democratization of the media, this paper discusses the contemporary challenges to the implementation of changed in the communication field in Brazil. It presents a case study based of bibliographical research, analysis of documents and interviews with organized groups of civil society. Our research is supported by other studies on social movements. We have concluded that, despite of the struggles to prevent improvements in the agenda of media democratization in the years after the Brazilian Conference for Communication (2010-2017), the social movements have contributed for the public debate on the subject.

KEYWORDS: Social movements, Legislation, Democratization.

Introdução

No ambiente de radiodifusão brasileiro, o sistema comercial predomina sobre os canais públicos. Tendo como base uma legislação da década de 1960, o setor também não garante efetivamente a participação social nas políticas da área, cujas ações favorecem o empresariado.

Segundo o relatório Monitoramento da Propriedade da Mídia no Brasil, realizado em 2017 pela organização não-governamental Repórteres Sem Fronteiras em parceria com o Intervezes, apenas cinco grupos de mídia concentram mais da metade dos veículos no país³⁰.

A hegemonia da concentração entre os grupos de mídia traz como efeitos a ênfase no pensamento único, a ausência de pluralidade e a redução das possibilidades de diversificação de conteúdos para o público telespectador. Considera-se, ainda, que não há democracia efetiva sem pluralidade e diversidade de vozes.

Diante deste cenário, há décadas no Brasil, grupos organizados da sociedade civil têm se articulado para discutir a implementação de políticas públicas voltadas para a garantia de participação social nos processos midiáticos e o direito à comunicação.

²⁹ Doutorando em Comunicação na UNESP, Brasil, carlosdemarchi@faac.unesp.br

³⁰ O estudo mapeou os 50 maiores veículos de televisão, rádio, impresso e internet, bem como os grupos econômicos a que pertencem e seus proprietários. Mais informações estão disponíveis no site <http://brazil.mom-rsf.org/br/proprietarios/>.

No presente trabalho, faz-se um esforço em compreender como se desenvolveu o debate em torno da democratização da mídia no período pós-Confecom (2010-2017), mediante apontamentos dos desafios para a área.

O artigo está estruturado em três partes. A primeira delas destaca os referenciais teóricos sobre os movimentos sociais, em aproximação com o debate sobre a democratização da mídia. Em seguida, aborda-se a metodologia adotada no trabalho. A última parte traz as discussões e os apontamentos parciais da pesquisa.

Breves apontamentos sobre os movimentos sociais

A multiplicidade de movimentos sociais com diferentes demandas, articulações, lideranças e projetos políticos é uma realidade no contexto latino-americano. Assim, no campo teórico, são comuns as dificuldades para se definir os movimentos sociais.

No Brasil, os esforços para compreender o termo são encontrados em Gohn (2012, 2014), autora de referência quando se discute o tema. Após análises desse fenômeno social no contexto latino-americano, a autora apresenta uma definição para o termo:

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade; adversários e aliados; bases, lideranças e assessorias - que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações -, práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações. (Gohn, 2014, p. 14)

O conceito contribui para a compreensão do movimento pela democratização da mídia, uma vez que a análise se dá no terreno da política, pois “os movimentos sociais são expressões de poder da sociedade civil e sua existência, independente do tipo de suas demandas, sempre se desenvolve num contexto de correlação de força social” (Gohn, 2012, p. 251).

Ainda em consonância com essa definição, os movimentos sociais seriam responsáveis por politizar as demandas socioeconômicas, políticas e culturais, inserindo-as na esfera pública da luta política.

A conceituação dos movimentos sociais também remete à construção de uma identidade coletiva para o grupo, a partir dos interesses em comum. “Esta identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo, em espaços coletivos não institucionalizados” (Gohn, 2012, p. 251).

Cumprir mencionar que quando se fala em princípio da solidariedade, tomado como núcleo de articulação central entre os diferentes atores envolvidos a partir de uma base referencial comum de ideologias e valores compartilhados, não se quer dizer que os movimentos sociais sejam espaços homogêneos.

Com efeito, é comum a existência de conflitos internos nos movimentos sociais. O que ocorre é que, em geral, “a forma como se apresentam no espaço público, o discurso que elaboram, as práticas que articulam nos eventos externos, criam um imaginário social de unicidade, uma visão de totalidade” (Gohn, 2012, p. 253).

Peruzzo (2013), ao analisar os movimentos sociais populares no Brasil, concorda que os mesmos sejam articulações da sociedade civil compostas por segmentos da população capazes de se reconhecerem como portadores de direitos e se organizarem para reivindicá-los. Logo, “enquanto forças organizadas, conscientes e dispostas a lutar, são artífices de primeira ordem no processo de transformação social, embora um conjunto de fatores e de atores se soma para que mudanças se concretizem” (Peruzzo, 2013, p. 163).

Della Porta e Diani (2006) associam a criação dos movimentos sociais à expressão da insatisfação com a política existente em uma dada área. Desta forma, no caso em estudo, o movimento pela democratização da mídia teria a sua atuação ligada ao problema do sistema de comunicação concentrado no país, buscando, para tanto, canais junto ao governo visando promover transformações.

Outro aspecto enfatiza que, embora os movimentos tenham uma demanda particular caracterizadora da identidade coletiva, geralmente há outras pautas e objetivos reivindicados (Della Porta & Diani, 2006). Logo, ainda que

existam dificuldades para os movimentos sociais concretizarem seus objetivos gerais, essas ações coletivas são tomadas como efetivas ao trazer novas questões para o debate público.

Para Alain Touraine (1994), os movimentos sociais equivalem à “ação conflitante de agentes das classes sociais lutando pelo controle do sistema de ação histórica” (p. 283). Para o autor, a existência dos movimentos sociais tem relação direta com a ação contestatória dos atores em relação ao modelo cultural em questão, ou seja, com as finalidades das produções culturais. “Um movimento social só existe quando o conflito se coloca no nível do modelo cultural” (Touraine, 1994, p. 292).

Dito de outra forma:

Um movimento social é ao mesmo tempo um conflito social e um projeto cultural. Ele visa sempre a realização de valores culturais, ao mesmo tempo que a vitória sobre um adversário social. Uma luta reivindicadora não é por si mesma um movimento social; ela pode ser defesa corporativa, utilização da conjuntura sobre o mercado de trabalho e até pressão política. Para que ela se torne movimento social, é preciso que fale em nome dos valores da sociedade industrial e se faça sua defensora, contra seus próprios adversários. (Touraine, 1999, p. 254)

Também perpassa a obra do autor a compreensão do sujeito enquanto ator coletivo que busca se apossar das orientações culturais de uma sociedade e se opõe à ação de um adversário ao qual está ligado por relações de poder.

A noção de conflito, presente em Della Porta e Diani (2006), tem lugar central em Touraine (1999), para o qual os movimentos sociais, mesmo quando lhes falta uma capacidade de ação permanente, já deixam transparecer uma nova geração de problemas e de conflitos ao mesmo tempo sociais e culturais.

Essa visão é útil para a análise das relações de dominação exercidas no campo da mídia, uma vez que leva a questionamentos sobre a permanência de um modelo de comunicação comercial no país que poderia ser mais democratizado, em atendimento ao que apregoa o movimento social pela democratização da mídia.

Metodologia de aproximação e/ou abordagem

A análise do debate das ações do movimento social pela democratização da mídia e liberdade de expressão no período pós-Confecom enquadra-se, quanto à natureza, em um estudo qualitativo. Neste tipo de análise, buscam-se soluções que realçam o modo como a experiência social é criada e adquire significado, além de haver ênfase na natureza repleta de valores da investigação.

Conforme Denzin e Lincoln (2006), “a palavra qualitativa implica uma ênfase sobre a qualidade das entidades e sobre os processos e os significados que não são examinados ou medidos experimentalmente” (p.23). Sob este aspecto, a pesquisa qualitativa enfatiza a natureza socialmente construída da realidade, a íntima relação entre o pesquisador e o que é estudado, e as limitações situacionais que influenciam a investigação.

Neste tipo de pesquisa, os múltiplos métodos e abordagens levam o pesquisador a adotar práticas interpretativas interligadas na tentativa de assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno em questão.

Optou-se, inicialmente, pelo estudo de caso como método de pesquisa, considerando que a investigação está baseada nas ações do movimento pela democratização da mídia com o intuito de obter generalizações. A proposta é examinar o tema, observando a maior parte dos fatores que o influenciaram e na maioria de seus aspectos.

Yin (2010) afirma que, “como método de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados” (p. 24).

De forma preliminar, nas técnicas de coleta de dados, recorreu-se à análise de documentos disponíveis sobre o tema no site do FNDC e clipping do fórum, além das legislações que tratam da radiodifusão. As matérias divulgadas em veículos alternativos também foram fontes utilizadas.

O trabalho ainda envolve entrevistas semi-estruturadas com representantes do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, de organizações ligadas ao fórum e com deputados federais integrantes da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular).

Principais resultados, reflexões e conclusões

O movimento social que luta para democratizar a mídia e assegurar o direito à comunicação no Brasil surgiu em meados da década de 1980. Atualmente, a principal organização que discute o assunto é o FNDC (Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação), entidade que completou 26 anos de criação em 2017 e reúne cerca de 500 organizações de movimentos sociais de todo o país.

A análise se centra nos debates entre a sociedade civil, o governo e o empresariado da radiodifusão no período posterior à primeira conferência setorial para a área da comunicação (Confecom), realizada em 2009. O evento ampliou o debate público sobre a regulação do setor de comunicações, pois como destaca Lima (2011), “apesar da interdição histórica e sistemática da grande mídia, a temática vem sendo pautada pela sociedade civil e penetra cada vez mais no tecido social, sobretudo a partir da mobilização, dos encontros preparatórios e da realização da 1ª Confecom” (p.19).

Com a possibilidade real de debate propiciado pelo encontro, esperava-se que as 633 resoluções aprovadas na Confecom redundassem em políticas públicas implementadas para a área. Porém, no período considerado (2010-2017), a capacidade de interlocução junto ao governo federal retrocedeu. Dados preliminares da pesquisa mostram que o movimento social não obteve as transformações esperadas para o setor de mídia.

Com base nos estudos sobre os movimentos sociais, geralmente há uma demanda de ordem econômica, social, política ou cultural, no caso a desigualdade entre o modelo concentrado de mídia e a ausência de participação social na formulação de políticas para a área. Para Gohn (2012), “o triunfo maior destas lutas, geralmente, é a obtenção de leis que demarquem ou redefinem relações sociais existentes” (p. 256).

Após a conferência, a pauta prioritária do movimento social, liderado pelo FNDC, era a reivindicação de um novo marco regulatório para as comunicações e havia canais de debate no governo federal. Porém, no período analisado, parte-se da compreensão de que os debates ficaram restritos às ações de mobilização promovidas por esses segmentos sociais na propagação de conteúdos não-hegemônicos e alternativos.

As principais ações do movimento social neste sentido foram a criação da campanha “Para expressar a liberdade – uma nova lei para um novo tempo” em 2012 e a proposta de um projeto de lei de iniciativa popular para democratizar a mídia, a Lei da Mídia Democrática, em 2013. As atividades foram desenvolvidas em face da demora do governo em propor e efetivar uma política para as comunicações a partir dos debates da conferência de 2009.

Em 2016, a agenda da democratização da mídia sofre derrotas, em parte, segundo o movimento social, por conta de medidas adotadas pelo presidente Michel Temer. Primeiramente, ocorre a fusão do ministério das Comunicações com os ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação. Posteriormente, ocorrem medidas de “desmonte da comunicação pública”, com ingerências governamentais no mandato do presidente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) e principalmente com a extinção do Conselho Curador da empresa. Conquista do movimento social, o conselho curador zelava pela autonomia da EBC, impedindo a ingerência indevida do governo e do mercado sobre a programação e gestão da comunicação pública.

Diante das circunstâncias enfrentadas, a pauta da democratização da mídia necessita de maior mobilização do movimento social para alcançar um resultado positivo no contexto de predomínio do poder do sistema comercial e ausência de ações por parte do Executivo e Legislativo.

Como consequência da dificuldade em discutir as políticas para a área, o FNDC lançou, em 2016, a campanha “Calar jamais!”, cuja proposta é receber denúncias de violações à liberdade de expressão. Em um ano, mais de 70 denúncias foram recebidas pela organização. Essa estratégia representou uma mudança nas ações do movimento, dado que a temática do marco regulatório da mídia era prioritária até então.

Apesar dos desafios enfrentados, de acordo com Moraes (2009), os movimentos de contestação e resistência aos discursos hegemônicos contribuem para a elevação da consciência social, o exercício da crítica e a ampliação do debate sobre as possibilidades de transformação do mundo vivido. Em outras palavras:

(...) é essencial a reivindicação de políticas públicas que possam coibir monopólios e oligopólios e conter a obsessão comercial das indústrias culturais, ao mesmo tempo estimulando a produção audiovisual independente, as mídias comunitárias e a organização cooperativa em redes e coletivos de comunicação, bem

como assegurando o controle social democrático sobre empresas concessionárias de licenças de rádio e televisão. Seria grave erro subestimar a agressividade ideológica, a penetração social e a eficiência mercadológica das organizações de mídia. Trata-se, isto sim, de conceber estratégias criativas e consistentes de difusão e pressão, que se traduzam na ocupação de espaços táticos na sociedade civil por meios alternativos, bem como no interior das corporações. (Moraes, 2009, p. 83)

Frente às estruturas dominantes no campo da comunicação, o movimento social brasileiro, ainda que não tenha conquistado transformações no setor de mídia, tem contribuído para o debate público acerca do tema. Cumpre destacar a necessidade da população entender o direito à comunicação, bem como a real capacidade de poder participar das políticas que orientam o setor.

As ações em defesa da liberdade de expressão, do pluralismo, dos direitos de cidadania e uma série de outras articulações permitem a circulação de ideias contra-hegemônicas, favorecendo um debate que, se bem conduzido, pode levar a mudanças no panorama midiático e à redução de desigualdades que perpassam as políticas da área.

Bibliografia

- Della Porta, D., & Diani, M. (2006). Social movements: an introduction. Oxford: Blackwell Publishing.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2006). Pesquisa qualitativa: teorias e abordagens (2a ed). Porto Alegre: Artmed.
- Gohn, M. G. (2012). Teorias dos movimentos sociais (10a ed.). São Paulo: Edições Loyola.
- Gohn, M. G. (2014). Novas teorias dos movimentos sociais (5a ed.). São Paulo: Edições Loyola.
- Lima, V. (2011). Regulação das comunicações: história, poder e direitos. São Paulo: Paulus.
- Moraes, D. (2009). A comunicação na batalha das ideias. Política Democrática, 8 (24), 78-84. Recuperado de <http://www.politicademocratica.com.br/wp-content/uploads/2015/06/PD24.pdf>.
- Peruzzo, C. (2013). Comunicação nos movimentos sociais: o exercício de uma nova perspectiva de direitos humanos. Contemporanea, 11(1), 138-158. Recuperado de <https://portalseer.ufba.br/index.php/contemporaneaposcom/article/view/6980>.
- Touraine, A. (1994). Os movimentos sociais. In M. M. Foracchi., J. S. Martins (Org.). Sociologia e sociedade (pp. 283-308). Rio de Janeiro: LTC.
- Touraine, A. (1999). Crítica da modernidade (6a ed.). Petrópolis: Vozes.
- Yin, R. K. (2010). Estudo de caso: planejamento e métodos. (4a ed.). Porto Alegre: Bookman.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Zelo midiático: um estudo comparativo sobre a cobertura midiática nos casos de racismo

Media zeal: a comparative study on media coverage in cases of racism

Ana Carolina Pontalti Monari³¹

Gabriela Sanches de Lima³²

RESUMO: Com o advento da internet, os discursos de ódio conseguiram maior propagação entre a população e, conseqüentemente, ganharam visibilidade na mídia, promovendo o debate público sobre o assunto. Para verificar essa situação, este estudo analisou quatro notícias do grupo *O Globo* sobre dois casos de racismo. Foram utilizadas a teoria da midiaticização, a análise de conteúdo de Laurence Bardin e a semiótica graimasiana para apurar como os veículos de comunicação alavancaram a discussão sobre a temática no público.

PALAVRAS-CHAVE: discurso de ódio, racismo, mídia.

ABSTRACT: With the advent of the internet, hate speech has spread among the population and, consequently, gained media visibility, promoting public debate on the subject. To verify this situation, this study analyzed four news from *O Globo* about two cases of racism. The theory of mediatization, Laurence Bardin's content analysis and graimasian semiotics were used to determine how media outlets leverage the discussion of the subject in public.

KEYWORDS: Hate speech, racism, media.

Introdução

A Constituição Federal do Brasil determina que a liberdade de expressão tem a mesma relevância no plano dos tratados internacionais, principalmente "dentro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, no artigo 13 da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica" (Schäfer, Leivas & Santos, 2015).

Mesmo em uma democracia é possível que ocorram manifestações de intolerância e discriminação, especialmente contra grupos considerados vulneráveis, tais como os negros.

A mídia, no entanto, pode representar importante papel no combate ao discurso de ódio, seja por meio da veiculação de assuntos que demonstrem que os atos de ódio contra alguém ou determinado grupo são considerados crimes, por exemplo, ou por oferecer esse espaço para que as vítimas possam falar sobre o tema e mostrar como se sentem diante da situação.

Para verificar como o discurso de ódio propagado pelas redes sociais pode ganhar visibilidade na mídia e gerar o debate público sobre a temática, selecionamos quatro notícias sobre dois casos de racismo do grupo *O Globo*. O primeiro retrata Titi, filha dos atores Bruno Gagliasso e Giovanna Ewbank, que foi chamada de "macaca" por ser negra e o segundo traz os impactos da palestra proferida pela atriz Taís Araújo, em que ela fala sobre maternidade e a dificuldade de criar duas crianças negras.

³¹ Ana Carolina Pontalti Monari. Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestranda em comunicação midiática, Brasil, capmonari@gmail.com.

³² Gabriela Sanches de Lima. Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestranda em comunicação midiática, Brasil, sanchesdelima@gmail.com.

Antes de partir para análise, no entanto, é válido compreender como é realizada a produção de notícias. O jornalista ao elaborar uma reportagem leva em consideração o ideal de objetividade que, segundo Schudson (2010), somente é aceito porque a subjetividade passou a ser considerada inevitável.

É importante salientar, no entanto que as reportagens analisadas por este estudo apresentam outro componente: pertencem aos portais *Extra* e *Globo*, que fazem parte do grupo *O Globo* no qual trabalham a atriz Taís Araújo e o casal de atores Giovanna Ewbank e Bruno Gagliasso, que são pais adotivos de Titi.

Ambos os casos levam a questão do racismo para o debate público na sociedade, porém, é válido ressaltar que o número de ocorrências desse tipo de crime no Brasil é alto e a mídia, no entanto, não retrata com tanta frequência quanto deveria.

A teoria da midiaticização foi utilizada para embasar este estudo, uma vez que ela propõe, entre outras coisas, “testar a possibilidade de reflexões transversais, submetendo todos a um mesmo esquadramento” (Braga, 2006b, p.76).

Baseado nesse aporte teórico, as reportagens foram analisadas metodologicamente sob a perspectiva da semiótica greimasiana e da análise de conteúdo de Laurence Bardin (2016).

Análise: caso Titi

No fim de 2017, a filha do casal de atores Giovanna Ewbank e Bruno Gagliasso, sofreu ataques racistas por meio das redes sociais de uma socialite brasileira que vive no exterior. Day McCarthy, como se intitula, chamou Titi de “macaca” e atribuiu características pejorativas referentes à cor da criança.

É importante compreendermos e aplicarmos o conceito de critérios de noticiabilidade (Traquina, 2005). Eles são os grandes filtros responsáveis por sinalizar o que faz ou não sucesso de tiragem, venda e “cliques” em determinado conteúdo. O autor classifica uma série de critérios noticiosos, como morte, guerra, proximidade e notoriedade. Para esta notícia em questão, existem três pontos que foram responsáveis pela viralização da notícia e grande comoção nas redes sociais.

A primeira delas é a notoriedade que o assunto tem da parte da qual se originou. É verdade que o crime de racismo e injúria racial ocorrem recorrentemente no Brasil, entretanto, não são todos os casos que estampam os jornais. O fato do caso ter acontecido com a filha do casal famoso, que tem notoriedade e espaço midiático, foi um dos critérios noticiosos para que a publicação fosse impulsionada.

Outro filtro noticioso que temos que levar em conta é o gênero, somado a outro filtro, o da faixa etária. O racismo foi cometido contra uma criança do sexo feminino, que tem uma conotação muito específica dentro do país. Recorrendo à construção de sentido que este caso traz, a mídia corrobora com a estruturação da definição do que é ser criança e do que é ser menina, no Brasil. O conteúdo das reportagens causa indignação nos leitores quando estes assimilam que um crime foi cometido contra criança.

Na reportagem³³ “Filha de Giovanna Ewbank e Bruno Gagliasso é vítima de racismo” podemos decupar a matéria avaliando de acordo com as categorias delimitadas. A primeira é relativa aos aspectos técnicos:

- Tamanho da reportagem: 1.923 caracteres
- Imagem: Sim
- Vídeo: Não
- Legenda: “Giovanna Ewbank, Bruno Gagliasso e Titi. Reprodução do Instagram”
- Posição da imagem: Em destaque, abaixo da linha fina
- Linha fina: “Menina foi chamada de 'macaca' em vídeo gravado por socialite e divulgado na internet”
- Palavras de valor: “alvo”; “foi agredida”; “ataque”

³³ Reportagem disponível em:<<https://oglobo.globo.com/rio/filha-de-giovanna-ewbank-bruno-gagliasso-vitima-de-racismo-2211714>>. Acessada em dezembro de 2017.

Estes aspectos técnicos identificados na reportagem constituem a significação do que é ser vítima. Desde a foto escolhida para compor a matéria, até as palavras que descrevem o caso (ela foi “alvo”; “foi agredida”, sofreu um “ataque”), não restam dúvidas de quem é a vítima em questão, a filha de Bruno Gagliasso e Giovanna Ewbank.

A foto escolhida pelo veículo também reafirma o posicionamento e a construção de sentido que a matéria faz. A criança, que está no colo do pai, tem uma legitimidade perante o assunto, já que têm pessoas que podem tomar a frente do conflito e resolver os problemas que esta situação causou.

A matéria não se preocupa em desenvolver o tema do “racismo”. O texto enfatiza o “horror” do acontecido, mas não explica e nem contextualiza o porquê daquele ato feito por Day McCarthy ser considerado crime.

A segunda reportagem³⁴ escolhida trata dos desdobramentos da primeira e leva o título de “Bruno Gagliasso registra na delegacia ataque sofrido pela filha na internet”. Como o caso gerou inclusive na mídia televisiva³⁵, os desdobramentos do caso se tornaram objetos de muitas notícias dentro dos veículos de comunicação. Este conteúdo traz mais o lado jurídico dos próximos passos do acontecido.

- Tamanho da reportagem: 4.148 caracteres
- Imagem: Sim
- Vídeo: Sim
- Legenda: “Bruno Gagliasso deixa a delegacia acompanhado da presidente do Instituto Identidades do Brasil (ID-BR), Luana Génot, do qual ele é embaixador. O ator foi registrar queixa sobre o ataque sofrido pela filha na internet”
- Posição da imagem: Em destaque, pegando o tamanho todo da tela do dispositivo. Se encontra abaixo da linha fina.
- Linha fina: “A pequena Titi, de 4 anos, foi vítima de racismo num vídeo gravado pela blogueira e socialite Day McCarthy”
- Palavras de valor: “pequena”; “novamente foi alvo”; fala em aspas.

Esta reportagem tem aspectos técnicos diferentes da anterior. Primeiramente é importante notar que o tamanho dela é mais que o dobro da primeira. Embora o assunto principal envolva a criança alvo do crime de racismo, ela aparece menos no discurso textual e não se mostra visível no discurso imagético. Percebemos que a cadência de produção de sentido da matéria anterior para esta se confirma. Se antes a imagem mostrava a proteção dos pais e a legitimidade do caso perante à sociedade, esta reportagem confirma o pressuposto anterior. O destaque da imagem é o pai de Titi, que vai até à delegacia brigar pelo delito cometido.

Se o texto anterior pouco tocou sobre o racismo, de forma explícita, esta reportagem faz o contrário, de forma até exaustiva; utilizando todos os aspectos técnicos para reafirmar que houve uma violação da lei. No meio do texto existe um vídeo, de 2’27”, no qual Gagliasso aparece dando declarações que estão marcadas pelas aspas ao longo do texto. No vídeo, ele fala sobre a gravidade do crime cometido e de como é necessário que haja uma compreensão social do fato ser encarado como tal.

Tratando sobre as aspas, este é um recurso muito interessante dentro das matérias. Elas legitimam o conteúdo e dão credibilidade ao assunto. Não é qualquer pessoa que tem espaço com aspas nos jornais.

O próximo aspecto técnico delimitado é linha fina, que deve ser analisada com as palavras de valor. Sabe-se que um dos preceitos do jornalismo é a desmotivação de adjetivos, para conferir objetividade no texto e dar efeitos de imparcialidade para o veículo de jornal que reclama a autoria do texto. A qualidade de “pequena” não se refere somente à idade da menina, mas serve para confirmar a construção de imagem feita na reportagem anterior - uma criança que erroneamente, foi vítima de um crime. O texto também frisa a posição de vítima de Titi quando coloca que a menina foi “novamente alvo de preconceito na internet” e relembra casos anteriores similares.

³⁴ Reportagem disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/bruno-gagliasso-registra-na-delegacia-ataque-sofrido-pela-filha-na-internet-22118031#ixzz50L7YWQsa>>. Acessado em dezembro de 2017.

³⁵ Reportagem especial feita a partir do caso de racismo envolvendo Titi, filha dos atores Bruno Gagliasso e Giovanna Ewbank. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2017/12/bruno-gagliasso-e-giovanna-ewbank-falam-sobre-racismo-contra-filha-titi.html>>. Acesso em dezembro de 2017.

Aqui existem dois subtítulos que fecham a construção de sentido do texto. O primeiro deles é a repercussão que o ocorrido teve nas mídias e como os internautas se compadeceram da situação e se posicionaram sobre isso.

Somando todos estes aspectos técnicos, ao final da matéria o leitor pode ter a certeza de que não se trata de um assunto sem importância. Se o racismo foi pouco e mal abordado no texto anterior, neste está claro e evidente para o leitor. Quando a mídia quer enfatizar um assunto, ela consegue fazer isso de várias formas, a fim de montar um discurso que sirva, realmente, para prestação de serviço. Neste caso, entendemos que *O Globo* trabalhou muito bem a questão deste crime, dando espaço para falas importantes. Porém, quem tem a palavra é apenas o ator. A presidente do instituto aparece apenas como aparato jurídico para sustentar a acusação do pai. Mais uma vez, em um caso de racismo, quem menos tem fala dentro dos veículos de comunicação são os próprios negros. Por se tratar de uma criança, o jornal preferiu mostrar os desdobramentos do crime por meio dos pais adotivos.

Análise: caso Taís Araújo

Em novembro de 2017, a atriz da rede *Globo* Taís Araújo ministrou palestra no evento “Mulheres que Inspiram”, ocorrido no início do mesmo mês em São Paulo (SP). Durante a ação, a atriz abordou a questão de ser mãe e das diferenças entre criar um menino e uma menina, ambos negros, em uma sociedade preconceituosa, como a brasileira. O vídeo com suas falas foi disponibilizado no YouTube³⁶.

Na palestra, a frase “a cor do meu filho faz com que as pessoas mudem de calçada”, promoveu uma série de manifestações. O conteúdo do evento foi reproduzido pelo portal *Extra*³⁷.

Utilizando, mais uma vez, os critérios de noticiabilidade defendidos por Traquina (2005), essa matéria pode ser enquadrada nos itens de referência a pessoas de elite e negatividade, “ou seja, segundo a máxima ‘*bad news is good news*’” (Traquina, 2005). Para o autor, o fato de que as notícias sejam centradas na elite, em termos de nações ou pessoas, não é novidade, porém, as ações desse grupo, geralmente a curto prazo, ganham notoriedade.

A circulação de discursos de ódio proferido contra negros se encaixa em outro valor-notícia destacado por Traquina (2005): a negatividade. Ele explica que as notícias negativas “satisfazem melhor o critério de frequência”.

A reportagem da palestra de Taís Araújo primeiramente trata de uma celebridade e depois apresenta o crime de racismo que é cometido contra ela e seus filhos por serem negros. Os aspectos técnicos desta reportagem são:

- Tamanho da reportagem: 2.317 caracteres
- Imagem: Sim
- Vídeo: Não
- Legenda: Não
- Posição da imagem: Em destaque, abaixo do título
- Linha fina: Não
- Palavras de valor: “infrator”; “apavorada”; “crianças doces”; “país ácido”

Diante desses critérios, é possível constatar que houve um breve relato da palestra ministrada pela atriz, contendo os tópicos em que ela aborda a questão do racismo.

O fato trouxe como destaque os problemas enfrentados pelas mulheres negras no Brasil. Taís cita dados sobre o feminicídio³⁸, apontando que o número de mortes de mulheres brancas caiu, porém, o de mulheres negras cresceu nos últimos anos – respectivamente queda de 9,8% e crescimento de 54,8%.

³⁶ Vídeo “Como criar crianças em um país ácido”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=H2Io3y98FV4>>. Acessado em dezembro de 2017.

³⁷ Reportagem disponível em: <<https://extra.globo.com/famosos/2017/11/16/29-cor-do-meu-filho-faz-com-que-as-pessoas-mudem-de-calcada-diz-tais-araujo-em-palestra>>. Acessado em dezembro de 2017.

³⁸ Circunstância qualificadora do crime de homicídio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/L13104.htm>. Acessado em dezembro de 2017.

A foto escolhida pelo portal para ilustrar a reportagem não está vinculada à palestra, mas, sim, à uma reprodução de uma imagem retirada do Instagram. A foto pode gerar na mente do público uma relação com os negros e com o preconceito que eles sofrem por adotar seu próprio de manter os cabelos e de se expressar.

Em relação à segunda categoria delimitada para este estudo, o racismo, a matéria se mostra mais completa – embora se trate do relato de uma palestra que foi ministrada pela atriz. Os usos dos termos “infrator”, “apavorada”, “crianças doces” e “país ácido” são discursos pregados por Taís no evento e aparecem na notícia.

A segunda reportagem deste caso se trata da repercussão da palestra da atriz nas redes sociais e na mídia, o que demonstra o fator de circulação social da notícia, preconizado por Braga (2006b). Veiculada pelo site *O Globo* no fim do mês de novembro, a manchete traz a afirmação “Secretário de Educação do Rio critica palestra de Taís Araújo: ‘Idiotice racial’”³⁹. Os aspectos técnicos são:

- Tamanho da reportagem: 2.020 caracteres
- Imagem: Sim, duas
- Vídeo: Não
- Legendas: A primeira foto tem como legenda “O secretário municipal de educação Cesar Benjamin”; a segunda imagem não apresenta legenda
- Posição da imagem: A primeira aparece em destaque, abaixo da linha fina; a segunda se localiza no meio do texto
- Linha fina: “Cesar Benjamin gerou polêmica nas redes sociais com post sobre ‘racialização do Brasil’”
- Palavras de valor: “idiotice racial”; “bem-pensantes”; “miópe”; “guerra civil não declarada”; “discurso racista”. Os conceitos técnicos dessa notícia demonstram a posição de *O Globo* perante à fala de Cesar Benjamin.

Por outro lado, a reportagem dá novo fôlego ao tema proposto inicialmente na matéria produzida pelo *Extra* e discute sobre a repercussão que a palestra de Taís Araújo provocou na sociedade. O comentário do secretário chamou atenção da imprensa. A reprodução da postagem em que ele critica o evento também demonstra o seu posicionamento contrário à situação e dá margem para o público interpretar o conteúdo como uma espécie de “prova do crime”.

No texto, na legenda e na imagem que traz o registro do comentário, há diversas palavras de valor que podem ser relacionados ao racismo, a segunda categoria elencada para analisar essa notícia. Embora não haja menção direta sobre a palestra que foi ministrada pela atriz, há um hiperlink que direciona o leitor para a reportagem feita previamente pelo *Extra*.

Com o conteúdo exposto e destrinchado dessas quatro matérias, é possível, apontar que o discurso de ódio presente na sociedade brasileira é ainda presente e, por isso, é necessário encontrar maneiras de combater esse ato.

Considerações finais

O grande pano de fundo deste artigo foi o conceito de midiaticização trabalhado na prática a partir de quatro notícias que tiveram repercussões diferentes na esfera social e midiática. Conseguimos compreender, afinal, que o processo de retroalimentação da mídia-sociedade a partir das pautas que surgem destes dois pólos fomentam debates, criam novas significações e constroem um novo olhar sobre determinado objeto no escopo social.

Aqui mostramos a cobertura do jornal *O Globo* em dois casos, que aconteceram temporalmente próximos, em que o tema do racismo é evidente em ambos. Entretanto, a maneira de se noticiar é sensivelmente diferente. Enquanto o caso de Titi ganha espaço com duas reportagens sobre o ocorrido, sendo que uma delas é a cobertura do pai indo à delegacia denunciar o crime; a outra ganha pouco espaço, quando comparado ao caso de Titi. Nas reportagens sobre o discurso de Taís Araújo, o jornal deu ênfase até para um terceiro se posicionar sobre o ocorrido que nada contribuiu para o discurso da atriz, muito pelo contrário, a deslegitimou chamando o discurso de “idiotice racial”.

Esta forma de se noticiar tão diferentemente fatos similares decorrem de alguns aspectos analisados neste trabalho. Os critérios de noticiabilidade são um deles. Reportar um crime feito contra uma criança adotada por um casal global branco teve muito mais destaque e “zelo midiático” do que uma atriz, também global, negra e que se dispôs a falar de dificuldades enfrentadas por ser negra.

³⁹ Reportagem disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/secretario-de-educacao-do-rio-critica-palestra-de-tais-araujo-idiotice-racial-22092741>>. Acessado em dezembro de 2017.

A maior matéria, dentre todas que analisamos neste trabalho, foi a segunda sobre o caso de Titi, a qual mostra o pai da criança denunciando o crime na delegacia. Em contrapartida, a segunda matéria analisada de Taís Araújo foi uma descaracterização de sua fala, principalmente quando o jornal deu lugar as aspas do secretário de educação.

Em suma, neste trabalho fizemos um estudo comparativo utilizando as mesmas categorias de análise para casos de racismo muito semelhantes. Dentro do material escolhido, constatamos um cuidado midiático muito maior em se noticiar o crime ocorrido contra Titi do que se noticiar os desdobramentos do discurso de Taís Araújo.

Referências bibliográficas

- BARDIN, L. (2016). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.
- BRAGA, J. L. (2006a). A Sociedade enfrenta sua mídia - Dispositivos sociais de crítica midiática. São Paulo: Paulus.
- BRAGA, J. L. (2006b). Mediatização como processo interacional de referência. *Animus - revista interamericana de comunicação midiática*, 5 (2), 9-35.
- LIPPMANN, W. (2008). *Opinião Pública*. Petrópolis: Vozes.
- SCHÄFER, G., LEIVAS, P. G. C. & SANTOS, R. H. (2015, jul/set). Discurso de ódio: da abordagem conceitual ao discurso parlamentar. *Revista de informação legislativa: RIL*, 52 (207), 143-158. Recuperado a partir http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/207/rii_v52_n207_p143.
- SCHUDSON, M. (2010). *Descobrimo a Notícia: Uma história social dos jornais nos Estados Unidos*. Petrópolis: Vozes.
- TRAQUINA, N. (2005). *Teorias do Jornalismo*. (Vol. 2). Florianópolis: Insular.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Um ousado sucesso em “Vale a Pena em Ver de Novo”: Adequação da novela “Celebridade” para novos públicos

A daring success in “Vale a Pena Ver de Novo”: Adequacy of the telenovela "Celebridade" for new audiences

Carlos Eduardo Nunes⁴⁰

Resumo: O presente artigo busca analisar a exibição da novela “Celebridade” dentro do programa “Vale a Pena Ver de Novo”, da Rede Globo, à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal que derrubou a Classificação Indicativa vinculativa de horário e permitiu a exibição de programas em qualquer horário. A partir da observação e comparação dos capítulos originais exibidos em 2003 e da reprise em 2017, buscou-se observar a edição dos capítulos, os conteúdos inadequados presentes bem como as adequações que foram realizadas para a veiculação de conteúdos considerados inadequados no horário da tarde.

Palavras Chave: Classificação Indicativa, Teledramaturgia, TV Globo, Celebridade

Abstract: The present article analyzes the exhibition of the Brazilian telenovela "Celebridade" within the TV show “Vale a Pena Ver de Novo”, aired by TV Globo, after the decision of the Supreme Federal Court of Brazil that ended the television content rating systems of time and allowed the display of programs in any time. From the observation and comparison of the original chapters exhibited in 2003 and of the replay in 2017, we sought to observe the edition of the episodes made by the television network, the inadequate content present and the adjustments that were made to the placement of contents considered inappropriate in the afternoon time.

Key words: Classificação Indicativa, Teledramaturgia, TV Globo, Celebridade

Introdução

Reprisada dentro do programa "Vale a Pena Ver de Novo", da Rede Globo, a novela "Celebridade" voltou ao ar treze anos após o seu término, em 2004. Novelas exibidas no horário das 21h, com alto teor de cenas de conteúdo adulto e violência, entre outras inadequações, eram escassamente exibidas em outros horários dadas às análises prévias feitas pelos órgãos governamentais buscando a adequação do produto com a Classificação Indicativa vigente. Esta nova exibição está sendo possibilitada, dentre outros fatores, pelo fim da classificação indicativa vinculativa a uma determinada faixa de horário que regulamentava a exibição de programas televisivos no Brasil. A decisão feita pelo Supremo Tribunal Federal em 2016 acabou com a punição às emissoras que por ventura exibirem programas fora da faixa horária estabelecida. Dado isso, liberou-se a veiculação de qualquer programa em qualquer horário e a reprise de novelas mais “pesadas” no período vespertino tornaram-se possíveis.

⁴⁰ Carlos Eduardo Nunes. Universidade Federal de Juiz de Fora, Graduado em Comunicação Social/Jornalismo, Brasil, carloseduardoanunes@gmail.com

Breve histórico da Classificação Indicativa no Brasil

Em seu artigo 21, inciso XVI, a Constituição Brasileira de 1988 estabelece que compete à União, ou seja, o governo federal, "exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão" (BRASIL, 1988). Em 1990, a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente - Lei 8.069 - regulamentou as diretrizes estabelecidas pela carta magna brasileira, levando ao estabelecimento da Classificação Indicativa e a adequação de conteúdos televisivos à determinada idades.

Até que estas leis passassem a ser aplicadas na prática destas, a TV desfrutou de um longo período onde tudo era do "tudo é possível", sem nenhum critério para exibição de determinados conteúdos. Na luta pela audiência, a programação televisiva dos anos 1990 e início de 2000 valia-se de tudo para conquistar o telespectador, indo de encontro a qualquer parâmetro de qualidade e bom senso. Às cinco da tarde, corpos ensanguentados no chão em jornais mostrando ao vivo e a cores a realidade nua e crua das grandes cidades. A novela das seis mostrava cenas de estupro. Nas histórias das sete, personagens desnudos e em cenas de sexo sem medo de serem felizes. Para fora do espectro da teledramaturgia, depilação de rapazes por uma mulher mascarada durante a semana e moças e rapazes disputando sabonetes em uma banheira do programa dominical.

A mudança de cenário inicia-se com a publicação da portaria 796 pelo Ministério da Justiça, no ano 2000, que regulamentou e estabeleceu para as emissoras brasileiras de televisão aberta a classificação indicativa vinculativa. A partir dessa data, programas poderiam somente exibir determinados conteúdos a partir de um horário estipulado, de acordo com a determinação dada pelo Ministério da Justiça após uma análise prévia. Além da televisão, a classificação indicativa também é aplicada em outros conteúdos audiovisuais, como filmes, jogos e aplicativos. As regras atuais foram estabelecidas em 2005 pela Secretaria Nacional de Justiça. Sobre a eficácia do sistema, Maria Rita Kehl (2006, *apud* Canela) defende que:

O mais importante é que, ao recomendar que as crianças assistam a outra programação ou que só assistam determinados conteúdos na companhia dos pais (no caso do cinema), o Estado não está exercendo uma censura – está apenas forçando os programadores a serem criativos, e a oferecerem alternativas. Estamos muito mais forçando essa responsabilidade do que proibindo qualquer outro direito. (CANELA, 2006, p. 61)

A regulamentação por parte do Estado acabou, porém, sendo enxergada como espécie de "censura" por parte das emissoras de TV e associações e entidades de comunicação. Em 2011, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ingressou com uma ação no Supremo Tribunal Federal contra o dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente que estabelece multa para as emissoras de televisão que veiculassem um programa fora do horário classificado previamente. Nas entrelinhas, pedia o fim classificação indicativa vinculativa de horário. Em 2016, após cinco anos de andamento da ação, os ministros do STF votaram pela admissibilidade da ação, impedindo que as empresas fossem penalizadas por descumprir as regras da Classificação Indicativa.

Para o relator responsável pelo caso, ministro Dias Toffoli, a Classificação Indicativa deveria ser usada pelos pais como uma ferramenta e não como uma imposição do poder público, devendo ser uma informação sobre a faixa etária para a qual um determinado programa é direcionado. Apesar do fim das penalidades, no mesmo julgamento os ministros do STF defenderam a continuidade do sistema, com a indicação da faixa etária recomendada sendo exibida antes do início dos programas.

Reapresentação de "Celebridade" no "Vale a Pena Ver de Novo"

O "Vale a Pena Ver de Novo" é um programa de reprises de novelas veiculado pela Rede Globo desde 5 de maio de 1980 e um dos principais exemplos da programação onde a atuação da classificação indicativa tem sido visualizada de forma mais evidente, já que veicula programas originalmente produzidos em outros horários e para públicos condizentes com àquela faixa etária de outrora. Fato dado que novelas exibidas às 21h foram veiculadas, em sua maioria, com classificação para maiores de 12 ou 14 anos (após as 20h), poucas conseguiram se adaptar para que fossem liberadas pelo Ministério da Justiça com classificação etária inferior sem que seu enredo ficasse comprometido.

Ao longo de sua existência, o programa já exibiu cerca de 80 novelas, sendo 34 veiculadas anteriormente às 18h; 26 histórias das 19h e 20 enredos exibidos às 20h/21h. Desde a vinculação da faixa horária nos anos 2000, apenas 12 das 40 novelas reprisadas foram do horário principal da emissora. Ao longo dos últimos anos, a emissora encontrou diversas

dificuldades para adequar as tramas "pesadas" das 21h com tais classificações e reduzi-las para 10 anos ou Livre sem sofrer grandes perdas no roteiro.

A exibição de "Celebridade" teve início em 4 de dezembro de 2017 e, originalmente, esteve no ar pela Rede Globo no horário das 21h entre 13 de outubro de 2003 e 26 de junho de 2004, em 221 capítulos. Escrita por Gilberto Braga e dirigida por Dennis Carvalho, sua trama principal retrata a vingança da vilã Laura Prudente da Costa (Cláudia Abreu) contra a produtora musical Maria Clara Diniz (Malu Mader), tendo como pano de fundo o mundo das celebridades, a busca pela fama e a ascensão social a qualquer custo. A história conta com o forte apelo sexual, uma boa dose de personagens sem nenhum caráter e o sexo como elementos primordiais da narrativa (MEMORIA GLOBO, 2018).

Tal configuração levou à trama a ser classificada originalmente como imprópria para menores de 12 anos. Com o andamento dos capítulos, a partir de fevereiro de 2004 foi reclassificada pelo Ministério da Justiça como imprópria para menores de 14 anos devido ao alto conteúdo de violência e apelo sexual.

A reapresentação é a primeira da história do "Vale a Pena Ver de Novo" classificada como para maiores de 12 anos, que pela vinculação horária da classificação indicativa anterior só poderia ser exibida após as 20h. Até então, as novelas obtinham classificação Livre ou para 10 anos, permitidas em qualquer horário.



Figura 1: Selo da classificação indicativa veiculado antes da transmissão da novela

Com tanto conteúdo e personagens pesados e inadequados para qualquer público, a novela esteve presente por diversas vezes nos rankings produzidos pela campanha "Quem Financia a Baixaria é contra a Cidadania", promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados entre 2003 e 2011, que visava apontar os piores programas e conteúdos televisivos veiculados naquela época, além de promover a classificação indicativa e a qualidade na televisão brasileira.

Os rankings foram baseados em denúncias feitas pelos próprios telespectadores que variam sobre a inadequação do conteúdo ao horário veiculado pela emissora. A novela aqui analisada esteve presente em três desses rankings, divulgados em 2003 e 2004, chegando a liderar o 6º ranking de denúncias. Entre os principais conteúdos denunciados pela campanha está à inadequação dos conteúdos ao horário exibido, conteúdo violento e sexual.

A maior parte das manifestações dos telespectadores recebidas pela campanha Quem Financia a Baixaria É contra a Cidadania se concentra em alguns temas: excesso de sexo e violência, além de diversos tipos de discriminação e submissão de pessoas a situações constrangedoras. Em linhas gerais, o público reclama da vulgarização das relações humanas, da banalização do cotidiano e do desrespeito aos valores éticos e morais da família. (FERREIRA, 2013, p. 26)

5º ranking			6º ranking		
1.	<i>Kubanacan</i>	Rede Globo	1.	<i>Celebridade</i>	Rede Globo
2.	<i>Domingo Legal</i>	SBT	2.	<i>Kubanacan</i>	Rede Globo
3.	<i>Celebridade</i>	Rede Globo	3.	<i>Programa do Ratinho</i>	SBT
4.	<i>Programa do Ratinho</i>	SBT	4.	<i>Pânico na TV</i>	Rede TV
5.	<i>Mulheres Apaixonadas</i>	Rede Globo	5.	<i>Big Brother Brasil 4</i>	Rede Globo
6.	<i>Caseta e Planeta Urgente</i>	Rede Globo	6.	<i>Eu Vi na TV</i>	Rede TV
7.	<i>Programa João Kleber</i>	Rede TV	7.	<i>SuperPop</i>	Rede TV
8.	<i>Hora da Verdade</i>	Band	8.	<i>Malhação</i>	Rede Globo
9.	<i>Malhação</i>	Rede Globo	9.	<i>Cidade Alerta</i>	Rede Record
10.	<i>Domingão do Faustão</i>	Rede Globo	10.	<i>Sabadoço</i>	Band
			11.	<i>Boa Noite Brasil</i>	Band

7º ranking		
1.	<i>Tardes Quentes</i>	Rede TV
2.	<i>Celebridade</i>	Rede Globo
3.	<i>Programa do Ratinho</i>	SBT
4.	<i>Senhora do Destino</i>	Rede Globo
5.	<i>Pânico na TV</i>	Rede TV
6.	<i>Da Cor do Pecado</i>	Rede Globo
7.	<i>Cidade Alerta</i>	Rede Record
8.	<i>Casos de Família</i>	SBT
9.	<i>Casa dos Artistas</i>	SBT
10.	<i>Brasil Urgente</i>	Band

Figura 2: Rankings da Campanha “Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania”

Análise da obra e resultados obtidos

A análise consistiu em um método observatório e comparativo entre os cinco primeiros capítulos da versão original, veiculados entre 13 e 17 outubro de 2003, às 21h, e os nove primeiros capítulos da reprise no “Vale a Pena Ver de Novo”, entre 4 e 14 dezembro de 2017.

É importante ressaltar que além da finalidade de adequar o conteúdo para o novo horário, a edição da novela também está sujeita à grade horária de programação da emissora, podendo ter alterações nos capítulos sem relação com a adequação de conteúdo. Mesmo tramas classificadas com “Livre” sofrem processo de edição para o “Vale a Pena Ver de Novo” e não são veiculadas em sua íntegra. No caso de “Celebridade”, o primeiro capítulo foi desmembrado em quatro partes na reprise, enquanto os demais estiveram repartidos em dois.

CAPÍTULO ORIGINAL (2003)	CAPÍTULO NA REPRISE (2017)
Capítulo 1 (13/10/2003)	Capítulos 1, 2, 3 e 4
Capítulo 2 (14/10/2003)	Capítulos 5 e 6
Capítulo 3 (15/10/2003)	Capítulos 6 e 7
Capítulo 4 (16/10/2003)	Capítulos 7 e 8
Capítulo 5 (17/10/2003)	Capítulos 8 e 9

Primeiramente, buscou-se observar na exibição à tarde a presença dos elementos definidos como apropriados pelo Ministério da Justiça apenas para maiores de 12 e 14 anos de idade, classificações as quais a novela esteve submetida em sua exibição original. A descrição destes conteúdos e exemplos de como eles podem se fazer presentes na história estão descritos no quadro abaixo.

CONTEÚDO	MAIORES DE 12 ANOS	MAIORES DE 14 ANOS
Sexo e Nudez	Nudez velada; insinuação sexual; carícias sexuais; masturbação não explícita; palavrões; linguagem de conteúdo sexual; simulações de sexo; apelo sexual	Nudez; erotização; vulgaridade; relação sexual; prostituição
Violência	Ato violento; lesão corporal; descrição de violência; presença de sangue; sofrimento da vítima; morte natural ou acidental com violência; ato violento contra animais; exposição ao perigo; exposição de pessoas em situações constrangedoras ou degradantes; agressão verbal; obscenidade; <i>bullying</i> ; exposição de cadáver; assédio sexual; supervalorização da beleza física; supervalorização do consumo	Morte intencional; preconceito
Drogas	Consumo de drogas lícitas; indução ao uso de drogas lícitas; consumo irregular de medicamentos; menção a drogas ilícitas	Insinuação do consumo de drogas ilícitas; descrições verbais do consumo e tráfico de drogas ilícitas; discussão sobre “descriminalização de drogas ilícitas”

O resultado evidenciou nos cinco capítulos originais a exibição de quinze cenas com conteúdo para maiores de 12 e 14 anos, predominando sequências de cunho sexual, com poucas cenas de violência física e apenas um de consumo de drogas (lícitas, no caso). Apenas uma cena com conteúdo impróprio não foi exibida na reprise e o recorde de cenas inadequadas é do primeiro capítulo, com cinco. Nos quadros a seguir, estão descritas as sequências que contém elementos impróprios, o tipo de inadequação que está presente e se foi exibida na reprise.

CAPÍTULO 01			
CENA	INADEQUAÇÃO	C. INDICATIVA	REPRISE
Marcos ameaça Maria Clara por telefone	Linguagem de conteúdo sexual	12 anos	Sim, com cortes
Relação sexual entre Maria Clara e Otávio	Simulações de sexo	12 anos	Sim, com cortes
Cristiano consome bebida alcoólica	Consumo de drogas lícitas	12 anos	Sim, na íntegra
Sequestro de Maria Clara	Ato violento, lesão corporal, presença de sangue e exposição ao perigo	12 anos	Sim, com cortes
Discussão entre Laura e Marcos	Agressão verbal, ato violento, simulações de sexo, palavrões e linguagem de conteúdo sexual	12 anos	Sim, com cortes

CAPÍTULO 02			
CENA	INADEQUAÇÃO	C. INDICATIVA	REPRISE
Laura dopa Noêmia com sonífero	Ato Violento	12 anos	Sim, com cortes
Relação sexual entre Laura e Marcos	Insinuação sexual, palavrões, linguagem de conteúdo sexual e apelo sexual	12 anos	Sim, com cortes
Darlene invade o quartel de Bombeiro atrás de Vladimir	Linguagem de conteúdo sexual	12 anos	Sim, com cortes
Renato acorda pela manhã ao lado de duas mulheres na cama	Insinuação sexual, carícias sexuais e apelo sexual	12 anos	Não

CAPÍTULO 03			
CENA	INADEQUAÇÃO	C. INDICATIVA	REPRISE
Relação sexual entre Marcos e Solange	Insinuação sexual, carícias sexuais e simulações de sexo	12 anos	Sim, com cortes
Em busca de chamar atenção, Darlene faz <i>strep-tease</i> na praia	Nudez e ato violento	12 anos	Sim, com cortes

CAPÍTULO 04			
CENA	INADEQUAÇÃO	C. INDICATIVA	REPRISE
Maria Clara esbofeteia Renato ao ser chamada de vagabunda	Ato violento e agressão verbal	12 anos	Sim, com cortes

CAPÍTULO 05			
CENA	INADEQUAÇÃO	C. INDICATIVA	REPRISE
Maria Clara e Otávio passeiam de barco enquanto são fotografados à distância	Nudez, carícias sexuais e apelo sexual	14 anos	Sim, com cortes
Darlene tenta pular do alto de um prédio	Suicídio	16 anos	Sim, na íntegra

Em seguida à identificação das cenas com conteúdos inapropriados, comparou-se a sequência original com a levada ao ar na exibição atual, buscando-se quais tipos de cortes a emissora promoveu para adequá-la ao horário da tarde.

CENA ORIGINAL	ADEQUAÇÕES REALIZADAS
<p>Maria Clara (Malu Mader) recebe um telefonema de Marcos (Márcio Garcia) ameaçando-a. O vilão diz estar sentindo "muito tesão" e chama a interlocutora de "gostosa".</p>	<p>Cortes nos diálogos onde estas expressões "muito tesão" e "gostosa" são proferidas.</p>
<p>Maria Clara e Otávio (Thiago Lacerda) transam. Logo após, ele observa, sem trajes, a mulher tomando banho. Em seguida, os personagens aparecem de roupão.</p>	<p>Os personagens aparecem apenas se beijando na cama e na sequência já aparecem de roupão, excluindo-se as cenas de sexo e do banho.</p>
<p>Cristiano (Alexandre Borges), já bêbado, aparece sentado numa mesa de bar cheia de garrafas de cerveja conversando com o filho Zeca (Bruno Abrahão).</p>	<p>Cena exibida na íntegra, sem nenhum corte.</p>
<p>Marcos, armado, rende Maria Clara no estacionamento e agride Laura (Cláudia Abreu). Em seguida, foge com a vítima e é perseguido pela polícia até uma residência, onde é encurralado numa casa cheia de explosivos. Tenta fugir pelo mar por um barco, que acaba explodindo.</p>	<p>A sequência foi exibida praticamente na íntegra, com cortes apenas no momento em que Laura é agredida na face e sangra pelo nariz.</p>
<p>Laura discute com Marcos sobre o plano de sequestro de Maria Clara e Marcos a agride com tapas na cara, com a vilã o provocando, pedindo mais. Em seguida, os personagens se jogam na cama e transam.</p>	<p>A emissora manteve a cena de discussão, mas realizou cortes na parte em que Marcos agride Laura com tapas na cara. Os personagens já aparecem na cama transando.</p>
<p>Laura aparece na cozinha colocando sonífero no suco de Noêmia a fim de impedir que a personagem atrapalhe seus planos.</p>	<p>O momento em que Laura coloca o remédio na bebida é ocultado na cena. A personagem vilã já aparece servindo o lanche para a vítima, sem menção ao suco que está dopado.</p>

CENA ORIGINAL	ADEQUAÇÕES REALIZADAS
Laura e Marcos aparecem deitados na cama, de roupas íntimas e conversando. Marcos fala sobre a quantidade de testosterona que precisa ter para pegar tanta mulher. Com "ciúmes", Laura ataca o personagem com um chicote e, em seguida, os dois transam.	A sequência foi exibida na íntegra.
Darlene (Deborah Secco) e o fotógrafo Ivan (Marcelo Laham) vão ao quartel dos Bombeiros atrás de Vladimir (Marcelo Farias). Ao errar o nome da personagem e chamá-la de Marlene, Ivan é corrigido que o correto é Darlene, "com D de dar".	A sequência foi exibida na íntegra.
Marcos aparece de toalha de banho descendo uma escada após transar com Solange (Silvia Pfeifer) em um motel. Na sequência, deita-se novamente na cama com a mulher e a beija, transando novamente.	A cena já se inicia com os dois se beijando na cama, ocultando as partes onde Marcos desce as escadas vestido apenas com uma toalha.
De biquíni na praia, Darlene se envolve em uma briga com uma mulher escalada para entregar o prêmio em um Campeonato de Surfe. No fim da briga, para chamar atenção, tira a parte de cima do biquíni na frente dos fotógrafos presentes, com a câmera focando na nudez frontal da personagem. Na cena seguinte, Vladimir, enciumado, parte para a briga desferindo socos em rapazes na praia.	Foram vetados os diálogos entre Darlene e Vladimir antes da briga e a nudez frontal da menina, com a personagem sendo exibida apenas de costas. A briga entre os homens foi exibida.
Renato vai tirar satisfações com Maria Clara e a acusa de ser protegida de Lineu (Hugo Carvana), chamando-a de vagabunda e prostituta, pronta para satisfazer o empresário (Lineu), assim como a mãe de Maria Clara fazia no passado. Ofendida, dá dois tapas no rosto de Renato na frente da imprensa.	Cortes nas ofensas feitas por Renato à Maria Clara, tornando o diálogo antes agressivo numa conversa sem maiores exaltações. Foram vetados os trechos do jornalista chamando-a de vagabunda e prostituta, além de suprimido um dos tapas que a empresária desferiu no jornalista.

CENA ORIGINAL	ADEQUAÇÕES REALIZADAS
Maria Clara passeia de barco com o noivo Otávio, sendo flagrados pelo fotógrafo Ivan. A sequência evidencia apenas cenas de romance entre o casal, com exceção da nudez de Otávio no barco, após a toalha de banho dele cair. O flagrante é fotografado por Ivan.	A cena foi exibida apenas com um corte, no momento em que a toalha de banho de Otávio cai e é exibido a nudez do personagem.
Para chamar atenção da imprensa, Darlene sobe para o telhado de um prédio e ameaça se jogar lá de cima. A cena poderia ser enquadrada, à primeira vista, como estímulo ao suicídio. Mas o tratamento de humor dado à sequência acaba tornando-a leve, sem que possa ser visto como impróprio.	A cena foi exibida na íntegra.

Considerações Finais

O fim da obrigatoriedade da classificação indicativa vinculativa de horário foi visto por setores da sociedade brasileira como um retrocesso em termos de garantia dos direitos da criança e do adolescente bem como um possível fator para queda na qualidade da produção audiovisual no Brasil. Do lado oposto, emissoras de televisão e entidades representativas do setor de comunicações que enxergavam muita interferência do Estado em suas programações e até mesmo censura comemoraram a decisão do STF.

Alegadas a possibilidades de retrocesso em termos de conquistas que a Classificação Indicativa trouxe ao país, a exibição comparativa dos primeiros capítulos da novela “Celebridade”, exibida primeiramente às 21h e depois às 17h, permite considerar que, neste exemplo, a regulamentação, mesmo não sendo mais obrigatória, continua sendo levada em consideração, com a emissora trabalhando para adequar os conteúdos que possam ser vistos como inapropriados para o horário da tarde. Das 14 cenas com algum conteúdo apropriado apenas para maiores de 12 anos, somente duas foram exibidas na íntegra. As demais acabaram por passar por um processo de edição, mesmo que mínimo, vetando ou adaptando cenas com conteúdo sexual ou violência, que no conjunto final não prejudicaram a compreensão e o entendimento do enredo por parte do público.

Pelo prosseguimento da narrativa até aqui, o retorno das “novelas das oito” ao “Vale a Pena Ver de Novo” tem sido válido para o público do programa, com oportunidade do mesmo em rever histórias que foram sucesso no passado sem que as diretrizes estabelecidas pela Classificação Indicativa tenha sido comprometidas, mesmo com a liberação da mesma após a decisão do STF. Consolidada ao longo dos últimos quinze anos, a mesma segue sendo um parâmetro para a produção e exibição de conteúdos audiovisuais com qualidade. Que os próximos capítulos sejam exibidos.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: < <https://goo.gl/j1pXJ4> >. Acesso em 3 jan. 2018.
- CANELA, Guilherme (coord.). Classificação Indicativa: Construindo a Cidadania na tela da Tevê. Brasília, 2006. Disponível em < <https://goo.gl/F3T6Yx> >. Acesso em: 3 jan. 2018.
- CONSULTOR JURÍDICO. Classificação Indicativa é pedagógica, não censuradora, define Supremo. Disponível em < <https://goo.gl/QpRNTq> >. Acesso em 9 jan. 2018.
- FERREIRA, Cláudio. Qualidade na TV: 10 anos da Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania. Brasília: Edições Câmara, 2013.
- MEMÓRIA GLOBO. Celebridade (2003). Disponível em < <https://goo.gl/7nFYPP> >. Acesso em 4 jan. 2018.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Guia Prática da Classificação Indicativa. 2ª Edição. Brasília, 2012.
- PORTAL DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA. O caminho da regulamentação. Disponível em < <https://goo.gl/zUjiha> >. Acesso em 9 jan. 2018.
- WIKIPÉDIA. Vale a Pena Ver de Novo. Wikimedia, 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/nQPvNY> >. Acesso em: 4 jan. 2018.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Quando a TV Globo perdeu a batalha da educação a distância no Brasil

When TV Globo lost the battle of distance education in Brazil

*Murilo César Ramos*⁴¹
*Ângela Maria Carrato Diniz*⁴²

Resumo: O artigo resgata a memória da tentativa da Fundação Roberto Marinho, através do projeto Educação Continuada por Multimeios, de controlar a educação a distância, sepultando qualquer ideia de TV Educativa ou Pública no Brasil. O assunto, que antes tinha interesse histórico, reveste-se de atualidade, diante das novas investidas das organizações Globo na educação, configurando-se igualmente em um atentado ao direito à comunicação por se tratar de um monopólio privado.

Palavras-Chave: Televisão Educativa, direito à comunicação, TV Globo.

Abstract: The paper rescues the memory of the attempt by the Roberto Marinho Foundation, through the project “Educação Continuada por Multimeios”, to control distance education, thus impairing any idea of Educational or Public TV in Brazil. This topic, which previously has been regarded solely of historical interest, currently has gained new momentum, as a result of the new attempts of the Globo organizations in education.

Key words: Educative Television, Television History, TV Globo.

Introdução

Em julho de 2016, o jornal O Globo publicou editorial defendendo o fim do ensino superior público e gratuito no Brasil.⁴³ A publicação aconteceu logo depois do golpe⁴⁴ que derrubou a presidente Dilma Rousseff (PT) e, para quem o lesse despercebidamente, poderia até parecer que o jornal da família Marinho estava preocupado com a justiça social no país. O editorial provocou discussões acirradas e respostas contundentes como a da Associação dos Docentes da Universidade Federal da Paraíba (ADUFPB) que viu no texto “(...) um recado para o presidente golpista Michel Temer: privatizar é a solução.”⁴⁵

O que não foi mencionado por nenhum dos setores e entidades que se dispuseram a confrontar a posição do jornal O Globo é que esta não é a primeira vez que a família Marinho, sua proprietária, investe pesadamente contra a educação pública no Brasil. Em décadas anteriores, ela valeu-se do seu poder para tentar se transformar em dona do ensino a distância no país, monopolizar a produção de programas educativos para televisão e tornar-se assim mais poderosa do que o próprio Ministério da Educação.

⁴¹Murilo César Ramos. Pesquisador sênior do Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília, Pós-doutor em Comunicação. Brasil, e-mail. murilo.c.o.ramos@gmail.com

⁴²Ângela Maria Carrato Diniz. Professora do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal de Minas Gerais, doutora em Comunicação, Brasil, angelacarrato@uol.com.br

⁴³O Globo. (2016, jul, 24) Crise força o fim do injusto ensino superior gratuito, p. 6.

⁴⁴Apesar de a quase totalidade da mídia corporativa brasileira utilizar a palavra impeachment para se referir à destituição da presidente Dilma Rousseff, adota-se neste artigo o termo golpe. As condições em que o impeachment aconteceu, sem que fosse provado crime de responsabilidade por parte da presidente da República, demonstram com clareza de que se tratou, de fato, de um golpe parlamentar-judicial-midiático.

⁴⁵Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (2016/jul/27). Nota de esclarecimento.

Objetivo

O objetivo dos autores deste artigo é resgatar a memória da tentativa da Fundação Roberto Marinho, através do projeto Educação Continuada por Multimeios - mais conhecido na época como Programa Global de Teleeducação -, de controlar a educação a distância, sepultando no Brasil qualquer ideia de TV Educativa ou Pública. Durante quase três décadas, um dos autores deste artigo, Murilo César Ramos, professor e pesquisador da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), guardou em seus arquivos os documentos que comprovavam a participação, nada republicana, da TV Globo, através da Fundação Roberto Marinho, e do próprio governo brasileiro de então, naquilo que pode ser descrito como uma grande tentativa frustrada de apropriação indevida dos recursos públicos voltados para a teleeducação e apropriação privada da própria teleeducação⁴⁶. Decano de Extensão, em exercício, da UnB à época, ele coordenou as ações políticas e administrativas da instituição, tomadas para impedir que ela fosse usada para beneficiar exclusivamente os interesses do Grupo Globo no campo da tele-educação.

A coautora, Ângela Carrato, deparou-se com esses documentos em 2009, graças ao mesmo professor Murilo Ramos, então orientador de sua pesquisa de doutoramento sobre TV Pública no Brasil⁴⁷. Naquela data, tais documentos pareciam indicar um interesse meramente histórico, mas circunstâncias recentes jogam nova luz sobre os fatos ali incorporados revestindo-os de enorme atualidade.

O artigo será apresentado em duas partes: 1. A guerra da TV Globo contra seus concorrentes reais ou possíveis e 2. O Projeto Educação Continuada por Multimeios, a tentativa da Fundação Roberto Marinho de se apoderar da teleeducação, açambarcando e esvaziando as atribuições das TVs Educativas.

1. A guerra da TV Globo contra seus concorrentes reais ou possíveis

A tentativa de se criar tanto o rádio quanto a TV Educativa no Brasil estão associados ao mesmo nome: Edgar Roquette-Pinto. Apesar de sua importância e do compromisso com a educação, num país tão carente de iniciativas dessa ordem, uma série de determinações por parte do governo federal acabou por inviabilizar tanto a sua emissora de rádio quanto os trabalhos envolvendo a criação de uma TV Educativa. Escrevendo sobre o sonho da TV Educativa de Roquette-Pinto, La Rive Box (1973) faz a seguinte análise:

Provavelmente, o fenômeno mais notável na história da televisão educativa no Brasil é sua desanimadora similaridade com a história do rádio educativo. As implicações educacionais de ambas as mídias foram inicialmente propostas pelo mesmo homem: o professor Roquette-Pinto. (...) Seus planos foram desconsiderados por pressões políticas poderosas. (Box, 1973, p. 319)

Em 1954, Roquette-Pinto morre. No mesmo período, o grupo empresarial de Assis Chateaubriand, que implantou a TV Comercial no Brasil, vivia uma das melhores fases de sua história e aconteceu o que se pode considerar como a naturalização da ideia de televisão no Brasil como televisão comercial. É só em 1965 que acontecem importantes novidades no setor. Em julho, o MEC solicita ao Conselho Nacional de Telecomunicações “a reserva de 48 canais de VHF e de 50 de UHF especificamente para a televisão educativa” (Mattos, 2002, p. 75). A solicitação se deu pouco mais de um ano após a vitória do golpe civil-militar que derrubou o presidente João Goulart.

O número de canais solicitados era dos mais expressivos, mas não houve da parte dos novos ocupantes do poder qualquer planejamento efetivo envolvendo uma política pública para a TV Educativa. Três meses antes é inaugurada, no Rio de Janeiro, a TV Globo, do empresário Roberto Marinho. A emissora começa a operar de forma discreta e seus primeiros meses foram um fracasso de audiência. Em março de 1967, a importância da comunicação ficava evidenciada com a decisão do governo de criar um ministério para o setor. A ideia básica era desvincular as comunicações da Presidência da República, conferindo-lhes *status* próprio.⁴⁸ Já o decreto-lei nº 236 de 28 de fevereiro do mesmo ano se, por um lado, formalizava a existência das TVs Educativas, por outro, criava uma série de obstáculos para que funcionassem. O artigo 13 determinava que as TVs Educativas se destinassem “à divulgação de programas educacionais, mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates”, vedando ainda a estas emissoras a “transmissão de

⁴⁶ Murilo Ramos, Decano de Extensão, em exercício, da UnB à época, coordenou as ações políticas e administrativas da instituição, tomadas para impedir que ela fosse usada em uma ação construída para beneficiar exclusivamente os interesses do Grupo Globo no campo da tele-educação.

⁴⁷ Sob o título de *Uma história da TV Pública no Brasil*, a tese foi defendida em dezembro de 2013, junto à Faculdade de Comunicação da UnB.

⁴⁸ O Ministério das Comunicações foi criado pelo decreto-lei n 200, de 20 de fevereiro de 1967. Seu funcionamento se deu, no entanto, a partir de 15 de março de 1967.

qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio de programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos”.⁴⁹ Já o artigo 14 determinava que só poderiam executar o serviço de televisão educativa “a união, os estados, territórios e municípios; as universidades brasileiras; e as fundações constituídas no Brasil, cujos estatutos não contrariem o Código Brasileiro de Telecomunicações”.⁵⁰

Mesmo que as TVs Educativas fossem frágeis e quase não tivessem visibilidade social, os empresários da mídia comercial não as perdiam de vista. Estavam de olho no filão a elas destinado, especialmente num momento em que o Brasil cerrava fileiras com os Estados Unidos, através da Aliança para o Progresso⁵¹, que tinha no combate ao analfabetismo um dos seus pilares.

A TVE do Maranhão, no início de 1970, foi a pioneira ao lançar uma série exibida em circuito fechado que, no ano seguinte, ganhou a televisão aberta. A primeira novela pedagógica destinada ao ensino de Primeiro Grau foi colocada no ar, em 1973, pela Fundação Centro Brasileiro de TV Educativa (Funtevê). Desde 1972, no entanto, a TV Globo ensaiava os primeiros passos na área da teleducação. Embora tenha apoiado o golpe civil-militar de 1964 e se consolidado como a mais poderosa rede de televisão do país, a Rede Globo não contou, o tempo todo, com uma avaliação positiva e mesmo com o apoio dos militares. Como assinala Lima (2010)

Houve períodos em que a percepção de boa parte da elite fardada era de que a Rede Globo de Televisão representava uma ameaça real de controle da opinião pública brasileira e precisava ser enfrentada. (Lima, 2010)

Estava em andamento, na época, a criação da Empresa Brasileira de Comunicação (Radiobrás), que era vista com desconfiança pela TV Globo, pois ela temia que a estatal se transformasse em destinação preferencial das verbas publicitárias do governo.

A Radiobrás acabou sendo criada⁵² e, com ela, o governo anunciava um plano para estabelecer sua própria rede de rádio e televisão. Em 1977 é criada a Fundação Roberto Marinho, com o propósito de “mobilizar os veículos de comunicação das Organizações Globo a favor do desenvolvimento social, com foco na educação”. (Niskier, 2005, p. 86). A teleducação começa a ser disputada com mais avidez pela Rede Globo a partir de 1980. Valendo-se da FRM, a emissora apresenta ao MEC um projeto de Telecurso Primeiro Grau (TPG) que, mesmo tendo recebido parecer técnico contrário da comissão que o apreciou, foi produzido e levado ao ar.

O ministro da Educação, Eduardo Portela, foi obrigado a engolir o projeto. A TVE-RJ não teve alternativa e no início de 1981 tirou do ar o “Projeto Conquista” para que a Rede Globo passasse a apresentar o seu TPG, depois de receber do MEC, para viabilizá-lo, CR\$ 250 milhões. A liberalidade do governo para com a Rede Globo contrastava com a rigidez em se tratando de recursos para as TVs Educativas. Em dezembro de 1980, por exemplo, o ministro do Planejamento, Antônio Delfim Netto, não autorizou o projeto de Aquisição de equipamentos e materiais para as nove emissoras de TVEs, elaborado pelo MEC, através da Funtevê em conjunto com o Conselho de Segurança Nacional, no valor de US\$ 4,353 milhões, sob a alegação de “necessidade de conter gastos com importação”. Dois anos depois, no entanto, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan), que possuía status de ministério, aprovava e enviava para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) pedido de empréstimo no valor de US\$5 milhões, destinados à etapa inicial da montagem do que passou a ser conhecido como “Projeto Global de Teleducação” da FRM e da Universidade de Brasília (UnB).

O empréstimo de US\$ 5 milhões estava embutido num pacote de US\$ 20 milhões, solicitado pela Seplan ao organismo internacional no início de 1982. O empréstimo previa uma contrapartida de US\$ 5 milhões do governo brasileiro para o convênio da teleducação. Em outras palavras, o projeto envolvia quase US\$ 1 milhão a mais do que os recursos pleiteados pela Funtevê para as emissoras educativas. Este projeto será analisado a seguir.

2. projeto Educação Continuada por Multimeios

O convênio entre a Secretaria de Operação Econômica e Técnica da presidência da República (Subin), o BID, a FRM e a UnB oficialmente tinha o nome de “Educação Continuada por Multimeios.” Aparentemente, o seu objetivo era nobre: “o atendimento à educação de população de baixa renda no país, mediante a utilização e métodos não tradicionais

⁴⁹ BRASIL. Decreto-lei nº 236.28/fev/1967, artigo 13.

⁵⁰ BRASIL. Decreto-lei nº 236.28/fev/1967, artigo 14.

⁵¹ Programa lançado em 13 de março de 1961, pelo presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, que visava a cooperação com os países da América Latina. Ao mesmo tempo em que propunha acelerar o desenvolvimento econômico e social a região, o programa visava frear o avanço do comunismo no continente.

⁵² A criação se deu através da Lei n 6301, de 15/dez/1975.

de ensino”. Na versão inicial, o convênio possuía 15 cláusulas, com a FRM assumindo a condição de entidade executora e a Fundação Universidade de Brasília (FUB) a de sua coexecutora.

Na prática, o convênio ficou conhecido como Programa Global de Telecursos (PGT) e atendia exclusivamente aos interesses da FRM. A FUB cumpria uma tripla função: legitimá-lo junto aos organismos nacionais e internacionais, garantir a produção dos conteúdos didáticos e pedagógicos e viabilizar a importação de equipamentos para a montagem de um centro de produção de televisão educativa com imposto zero. A FUB, por ser uma entidade voltada para o ensino público, estava isenta de impostos para a importação desses equipamentos. A decisão de envolver a FUB nesse convênio foi do então reitor da UnB, José Carlos de Azevedo. Ao aproximar-se de Roberto Marinho, provavelmente acreditava que poderia compensar a falta de apoio da comunidade universitária pela visibilidade de projetos que realizasse com a TV Globo.

O PGT destinava-se a todas as faixas etárias da população educacional brasileira, do pré-escolar até a universidade e a universidade permanente, ensinando a distância a inúmeros níveis e setores da sociedade. Sua execução impunha a criação de um Centro de Produção de Televisão Educativa, cuja sede ficaria em São Paulo, ainda que se previesse um estúdio (sic) na UnB. Para tanto, a UnB deveria importar, a custo zero, como previa a lei, os equipamentos que seriam utilizados apenas pela FRM. Na prática, a FRM simplesmente pretendia se apossar dos equipamentos, até sua quase obsolescência.

Ao tomar conhecimento da negociação envolvendo os recursos para esse convênio, a Funtevê imediatamente reclamou os seus direitos legítimos de administradora da verba. Igualmente chamou para si a condição de ser a instituição oficialmente responsável pela produção educativa no país, como parte integrante do MEC. A Funtevê deixava nítido que o convênio exorbitava as competências da FRM e da UnB. A discussão em torno do assunto começou no início de março de 1983 e ganhou destaque na mídia, a exemplo da manchete do jornal Folha de S. Paulo, “Globo poderá monopolizar teleducação”.⁵³

O tom da disputa se elevou ainda mais nas semanas seguintes. Em entrevista ao Jornal do Brasil, Azevedo⁵⁴ garantia que a UnB não tinha dado um centavo sequer à Fundação Roberto Marinho, apenas “suporte técnico”. Com o título de “Exclusividades da Globo preocupam setores do MEC”, a Folha de S. Paulo publicava, no dia seguinte, matéria que fazia alerta sobre os riscos deste novo empreendimento:

*A monopolização pela Rede Globo da transmissão de grandes eventos como a Copa do Mundo, o Campeonato Nacional de Futebol, o mundial de automobilismo e até a expedição brasileira à Antártida está preocupando técnicos e pedagogos da área oficial de teleducação, que temem uma reedição desses casos com a instalação do Projeto Global de Teleducação (PGT), que a Fundação Roberto Marinho, aliada à Universidade de Brasília, está conseguindo aprovar junto ao governo federal.*⁵⁵

O acirramento da disputa chegou a tal ponto que até o truculento Serviço Nacional de Informações (SNI) foi instado a entrar no assunto. Conforme noticiado pela Folha de S. Paulo,

*De acordo com um relatório entregue ao SNI e outras autoridades por pessoas interessadas no caso, o projeto da Fundação Roberto Marinho poderá proporcionar um novo monopólio à TV Globo, mais grave que os já verificados, porque conta com a chancela do governo, apesar de não ter passado pelo crivo e aprovação dos técnicos oficiais da área de teleducação.*⁵⁶

No domingo seguinte, duas páginas da edição de O Globo⁵⁷ eram dedicadas ao assunto, com a empresa defendendo o trabalho de sua fundação e louvando o PGT que seria desenvolvido a partir do empréstimo. O texto se dedicava também a tentar convencer o leitor que o trabalho da FRM era melhor do que o das TVs Educativas, além de atingir um público qualitativamente superior.

É importante destacar que em 1982, o governo brasileiro havia comprado do consórcio *Sparhuges*, o projeto completo de um satélite doméstico a ser instalado em 1985 e que um dos principais beneficiários iria ser a teleducação. Essa era mais uma razão para as organizações Globo tentarem desqualificar as emissoras educativas. As duas páginas de autoelogios e de críticas às TVs Educativas e a setores do MEC publicadas pelas Organizações Globo tiveram resposta imediata. Matéria feita pela Folha de S. Paulo, na quarta-feira seguinte, intitulada “Globo gasta mais que a TVE para gerar

⁵³ Folha de S. Paulo, São Paulo, 1º caderno, 17/abril/1983, p.9-10.

⁵⁴ Reitor da UnB defende o Projeto Supletivo. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 04/abr/1983, p.4.

⁵⁵ Folha de S. Paulo. Exclusividades da Globo preocupam setores do MEC. Folha de S. Paulo, 05/abr/1983, p.09.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ O Globo. Caderno Grande Rio. Rio de Janeiro 10/abr/1983, p. 22-23.

programas”⁵⁸ apontava que o minuto de programação produzido pela TVE do Rio custava pouco mais de CR\$ 15,50, enquanto um minuto da FRM (através da Fundação Padre Anchieta) custava CR\$ 200,00. Um custo 13 vezes menor!

Não estava dito, mas para que os objetivos da FRM fossem alcançados e a TV Globo se transformasse em uma espécie de Ministério da Educação Alternativo, longe do controle das diretrizes oficiais de ensino, como denunciava os opositores do projeto, faltava apenas conseguir a alteração da Portaria Interministerial 162 de 20 de agosto de 1982, criada no final da gestão do então ministro da Educação, general Rubem Ludwig, assinada por ele e pelo titular das Comunicações, Euclides Quandt de Oliveira.

Dentro da UnB, a posição do reitor Azevedo de alinhamento e subserviência à FRM também era alvo de crítica, pois ficava nítido para a comunidade universitária que o convênio, tal como estava proposto, não levava em conta os interesses da instituição. Mesmo assim, o reitor insistiu e conseguiu viabilizar seu intento.

A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, colocou fim ao período autoritário no Brasil. Estava com os dias contados também, o reitorado de Azevedo. A Associação dos Docentes da UnB (ADUnB) abriu negociação com a última ministra da Educação do regime civil-militar, Esther de Figueiredo Ferraz que, apoiada pelo Chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, levou ao general João Figueiredo o nome de Cristovam Buarque para reitor, pois ele, além do apoio da comunidade universitária, tinha também o apoio do que deveria ter sido o governo de Tancredo Neves.

Segundo Ramos (1994), uma greve de professores e estudantes, já no governo de José Sarney fez chegar à Reitoria, para encabeçar a transição que levaria à eleição e posse definitiva de Cristovam Buarque, o então vice-reitor Luiz Otávio de Sousa Carmo. E foi Sousa Carmo quem, em 10 de julho de 1985, enviou ofício à Seplan, dando ciência ao titular da Subin, embaixador Gilberto Paranhos Velloso, que o convênio celebrado entre a secretaria, a FUB e a FRM, para execução do Projeto Educação Continuada por Multimeios precisava ser renegociado, pois havia sido feito, por parte da UnB, “sem a prévia análise dos órgãos de assessoria técnica e jurídica e mesmo daqueles que, pela natureza a ser desenvolvida, participaram da sua consecução”.⁵⁹

A Subin concordou com a renegociação que, iniciada pela administração interina de Sousa Carmo, sob a coordenação do Decano de Extensão em exercício, Murilo César Ramos, foi finalizada pelo recém empossado reitor, Cristovam Buarque, em reunião no Rio de Janeiro com Roberto Marinho, mediada pelo governador do Distrito Federal à época, José Aparecido de Oliveira. Ao final da renegociação, a UnB, com os US\$ 1,2 milhões que lhe couberam, dos US\$ 5 milhões que seriam originalmente destinados ao PGT, a fundo perdido, montou seu Centro de Produção Cultural e Educativa (CPCE), hoje TV UnB, distribuída para o sistema local de televisão a cabo, ao passo que a FRM, porque os recursos financeiros não eram suficientes para o seu projeto, dele foi obrigada a desistir.

Considerações finais

O caso do convênio SUBIN-BID-UnB é paradigmático. Como ficou demonstrado ao longo deste artigo, em momento algum a FRM teve uma real preocupação com a educação do povo brasileiro. O artigo mostra ainda, como em última instância, o objetivo do referido convênio era ganhar dinheiro, pouco importando com o custo e a qualidade do que seria produzido. Informar adequadamente e educar a população nunca esteve nos planos da Fundação Roberto Marinho.

É igualmente importante observar que o convênio Subin-BID-UnB tinha ainda o objetivo de transformar os negócios e interesses da família Marinho, em referência e parâmetro para tudo o que passaria a produzir, prescindido dos órgãos oficiais competentes, até mesmo do Ministério da Educação.

Por tudo isso, especialmente num momento em que a TV Pública brasileira está sendo desmontada e, por tabela, as TVs Educativas voltam a enfrentar um ataque tão amplo e continuado por parte desses grupos, é fundamental que este convênio seja lembrado. Afinal, os pressupostos que o motivaram e os agentes que quase conseguiram viabilizá-lo estão mais presentes e atuantes do que nunca.

⁵⁸ Folha de S. Paulo. São Paulo, 13/abr/1983, p. 07

⁵⁹ Ofício FUB nº 294/85. Gabinete do Reitor. Brasília, 1985/jul/10.

Bibliografia

- Carrato, A. (2013). Uma história da TV Pública brasileira. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. Decreto nº 20.047, de maio de 1931
- Ramos, M.C. (1994) Sonho e Realidade – o movimento docente na Universidade de Brasília (1977-1985). Brasília: Associação Docente da UnB (ADUnB).
- Ramos, M.C. (2012). O barbeiro, a cultura e a radiodifusão pública. terramagazine.com.br. Recuperado em 10/05/2012. Terramagazine.com.br
- Lima, V. (2010). A arrogâncias históricas da Globo. Observatório da Imprensa. Recuperado em 2010/05/01. www.observatoriodaimprensa.com.br
- Mattos, S. (2000). Uma história da televisão brasileira: uma visão econômica, social e política. Salvador, PAS-Ianamá.
- Milanez, L. (2007). TVE: cenas de uma história. Rio de Janeiro, ACERP.
- Niskier, A. (2010). A Educação a distancia e o futuro. Recuperado em <http://www.ciee.org.br/portal/estudantes/pdf/DEP.NISKIER.PDF>.
-



Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Popularização da ciência e os desafios da Comunicação Pública nas universidades federais em Minas Gerais - Brasil⁶⁰

Popularización de la ciencia y los desafíos de la comunicación pública en las universidades federales en Minas Gerais – Brasil

Popularization of science and the challenges of Public Communication in federal universities in Minas Gerais – Brazil

*Adriana C. Omena dos Santos⁶¹,
Daniela Avila Magolli⁶²
Mirna Tonus⁶³*

Resumo: O artigo discute a popularização da ciência e aborda a interrelação entre produção acadêmica e sua divulgação. Estuda, portanto, a comunicação pública da ciência como uma das políticas públicas relacionadas com a produção científica das instituições de ensino superior. O estudo utiliza pesquisa aplicada e qualitativa, levantamento documental e análise dos dados. A partir do conceito de Comunicação Pública constata que a terminologia induz a pensar que se trata apenas da comunicação feita por órgãos do governo, quando, na verdade, se trata de um conceito que, apesar de ainda estar em consolidação, pode ser aplicado a vários conhecimentos e atividades, dentre elas a divulgação científica e a popularização da ciência. Os resultados indicam que os esforços se limitam, ainda, apenas ao uso de ferramentas de divulgação como recurso de acesso e de viabilização do direito à informação sobre ciência e tecnologia.

Palavras chave - comunicação pública, popularização da ciência, políticas públicas.

Abstract:

The article discuss the popularization of science and address the interrelationship between academic production and its dissemination. It studies, therefore, the public communication of science as one of the public policies related to the scientific production of the institutions of university education. The study uses applied and qualitative research, documentary survey and data analysis. From the concept of Public Communication, it can be seen that terminology leads one to think that it is only the communication made by government bodies, when, in fact, it is a concept that, although still in consolidation, can be applied to several knowledge and activities, including the dissemination of science and the popularization of science. The results indicate that efforts are limited only to the use of dissemination tools as an access resource and the viability of the right to information on science and technology.

Keywords - public communication, popularization of science, public policies.

⁶⁰ Trabalho apresentado e desenvolvido com recursos da Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais – Fapemig e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/ Brasil.

⁶¹ Publicitária, Doutora em Ciências da Comunicação, docente na graduação em Jornalismo e na pós-graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação na Universidade Federal de Uberlândia, Brasil, email: adriomena@gmail.com .

⁶² Jornalista e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação (PPGCE) da Faculdade de Educação (Faced) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil, email: malagoli.dani@gmail.com

⁶³ Jornalista, Doutora em Mídias, docente na graduação em Jornalismo e na pós-graduação em Tecnologias, Comunicação e Educação na Universidade Federal de Uberlândia, Brasil, email: mirnatonus@gmail.com

A Comunicação Pública enquanto Política Institucional

O presente artigo trata sobre a Comunicação Pública da Ciência (CPC) nas Instituições de ensino superior incluindo-se a Universidade Federal de Uberlândia (UFU), localizada em Minas Gerais (Brasil). Antes, contudo, de discorrer acerca da CPC propriamente dita é importante compreendê-la enquanto iniciativa de política pública e de comunicação pública das instituições e dos governos. Somente após tal compreensão do conceito é possível discorrer acerca da CPC nas instituições públicas de ensino e pesquisa localizadas em Minas Gerais, no Brasil.

Busca descobrir se as produções científicas das instituições ultrapassam os muros das universidades, principalmente através dos meios de comunicação em geral, incluindo-se as mídias digitais ou radiodifusão pública. A problemática que ampara a proposta diz respeito ao fato de que sendo algumas universidades instituições públicas, toda sua produção comunicacional deve estar em consonância com as diretrizes de Comunicação Pública, sendo importante, em particular, que sua divulgação científica esteja voltada para a popularização da ciência e seja objeto de política pública relacionada com a temática.

As políticas públicas podem ser estudadas em diferentes setores da sociedade, incluindo-se a ciência e exatamente neste ponto se insere a interface com a comunicação, haja vista que não é possível falar de ciência contemporânea sem considerar a comunicação (SODRE, 2015). As novas condições de produção de conhecimento estimularam uma relação cada vez mais estreita entre ciência e comunicação a ponto das instituições começarem a assumir práticas da cultura das mídias. Tal relação tem sido objeto de estudos sob a ótica, em alguns casos, da Comunicação Pública (CP).

Liedtke e Cutinovi (2016) ao estudarem o conceito e seu uso no Brasil afirmam que a Comunicação Pública pode ser considerada como uma evolução de vários outros conceitos que o precederam como “a comunicação organizacional, empresarial, governamental, política, integrada, corporativa, administrativa e estratégica”. Para os autores o conceito começa a ganhar contornos mais específicos na segunda metade dos anos 90 quando Heloiza Matos traz da França estudos sobre o assunto junto ao livro de Zemor (1995).

Embora Zemor (1995) não limite o conceito às instituições públicas é dele o alerta de que as finalidades da CP não devem estar dissociadas das funções das instituições públicas como informar, ouvir o público, contribuir para as relações sociais e acompanhar as mudanças tanto comportamentais quanto da organização social (apud LIEDTKE; CUTINOVI, 2016). Os autores afirmam, ainda, que segundo Barros e Lima (2010) o conceito passou a ser adotado primeiramente pelas instituições públicas devido ao seu apelo de legitimidade e da interrelação de três dimensões (promotores/e emissores, finalidade e objeto) que se diferenciam das práticas tradicionais de comunicação. (MANCINI, 2008 apud KOÇOUSKI, 2013).

Entende-se que a comunicação pública tem íntima relação com o que é considerado interesse público e deve ter como cerne priorizar políticas com vistas ao atendimento do público. Haswani (2013, p. 29) acrescenta que “público é aquilo que é amplamente disseminado, de conhecimento geral, passível de acesso e compreensão por toda a sociedade”. Neste processo cumprem papel de atores a própria mídia, a sociedade, as empresas (MATOS apud KUNSCH, 2011, p.45), e ainda meios alternativos, comunitários, definidos como aqueles cujos pressupostos são atividades direcionadas para outro sentido que não seja o estabelecido pela mídia massiva comercial (LÓPEZ apud KUNSCH, 2011, p. 64), para o qual o conceito de comunicação pública encontra-se totalmente ligado à definição de democracia e, desta forma, prioriza o comunitário e a participação ativa. Segundo a autora, assim entendida,

a comunicação é pública quando se cumprem duas condições: 1) que resulte de sujeitos coletivos, ainda que estejam representados ou se expressem por meio de indivíduos; 2) que esteja referida à construção do que é público. Portanto, é uma comunicação inclusiva e participativa, cuja vocação não poderia estar a serviço da manipulação de vontades ou da eliminação da individualidade, características da comunicação fascista. Trata-se de uma comunicação eminentemente democrática, pela profundidade de sua natureza e por sua vocação. (LÓPEZ apud KUNSCH, 2011, p.65).

É possível perceber que o aporte teórico de CP é amplo e a gama de discussões em torno do conceito é vasta e ainda sem consenso, mas a maior parte os autores indicam que o princípio norteador da comunicação pública é a busca da transparência e construção da cidadania. E neste sentido é que atende aos interesses da ciência e, assim, viabiliza a Comunicação Pública da Ciência (CPC).

A comunicação Pública da Ciência

A Comunicação Pública da Ciência (CPC) é investigada sob diversos aspectos e modelos a depender do autor consultado. Para Hetlanda (2014) existem três modelos o de disseminação, o de diálogo e o de participação. Já para Lewenstein (2014), que é utilizado por diversos outros autores, existem quatro modelos o de déficit, o contextual, o de conhecimento e do engajamento científico.

Mazocco (2009, p.29), por sua vez, discorre sobre o modelo de déficit e o modelo de participação pública cuja condição é a de que o “público participa de assunto e de políticas relacionadas à ciência e tecnologia nas mesmas condições de cientistas, valorizando o diálogo e as relações entre ciência, sociedade e tecnologia (MAZOCCO, 2009, p.29). Há, ainda, o modelo proposto por Castelfranch (2008), no qual há uma discrepância entre cientista e público. O autor, citando Mazocco, afirma que “a comunicação de C&T para o público leigo é então uma operação de simplificação em que, no caminho entre a ciência e o público, há perda de informação em parte pela operação do comunicador e por uma parcial incompreensão devida às falhas culturais do receptor”. (MAZOCCO, 2009, p.31).

Assim como a CP, a CPC é alvo de vários estudos e, assim, não se pretende aqui dedicar-se à descrição de todos ou grande parte deles, e sim fazer uma breve contextualização da CPC para entender o processo nas Instituições de Ensino Superior (IES). Parte-se do pressuposto de que é dever das IES, devolver à sociedade os investimentos em forma de seu dever que engloba a produção intelectual; desta forma os cientistas devem elucidar ao público dentro e fora dos muros das universidades as produções científicas realizadas e as diversas formas de contribuição das mesmas, utilizando, portanto, a CPC.

Acerca da comunicação pública nas IES públicas, são importantes as contribuições de Ribeiro (2014) para quem os eixos de comunicação nas Universidades Públicas são os serviços ao cidadão, a divulgação científica, a transparência administrativa, a construção e manutenção da imagem organizacional e os relacionamentos efetivos com os públicos estratégicos (permeabilidade institucional). (ANJOS, 2015, p. 105).

Entendemos que o modelo ideal de CPC ultrapassa o processo de divulgação científica, entendida como “uma área da comunicação voltada a divulgar informações sobre a amplitude da ciência, tecnologia, inovação e conhecimento científico com intuito difundir informações relevantes no percurso de seus desenvolvimento, aplicações e atualidades que aproximem o cidadão a estes contextos” (FAÇANHA, ALVES, 2017, p.2) e deve ter vistas à popularização da ciência, a qual deve “permitir uma interpretação rica e crítica da realidade, dos problemas cotidianos, da vida e do mundo aos mais diversos setores da sociedade” (HUERGO apud MAZOCCO, 2009, p. 40).

Neste caminho, deve caminhar a CPC, compreendendo que o público também transcende a massa que apenas recebe, opina e consome. O público interage em todo o processo de construção do conhecimento, que também circula publicamente. (MAZOCCO, 2009, p.40).

A Comunicação Pública da Ciência nas IES

Além da revisão bibliográfica foi realizada a pesquisa documental junto aos sites das instituições selecionadas e no caso da UFU uma pesquisa de campo, composta de entrevistas, realizada com representantes da gestão 2012-2016 e futuramente com os representantes da atual gestão. Assim, foi realizado levantamento por meio de consulta ao site das instituições e dos núcleos/setores ou diretorias que de aparentemente abordavam a CP das IES. Foi selecionada para análise, além da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). O critério foi observar, além da UFU, a maior universidade federal de minas gerais, estado em que se encontra a Universidade Federal de Uberlândia.

UFMG

O Núcleo de Divulgação Científica⁶⁴ da UFMG faz parte do Centro de Comunicação da UFMG (Cedecom), o Núcleo de Divulgação Científica (NDC) é composto por projetos de comunicação para fins de divulgação científica, com enfoque na popularização da ciência. Criado em 2007, atualmente o Núcleo trabalha com projetos do Cedecom e de parceiros, entre eles professores e pesquisadores que fazem divulgação científica utilizando-se da comunicação midiática”. Percebe-se que o NDC é parte de um outro órgão maior responsável pela comunicação da universidade. O site

⁶⁴ Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/ndc/>

possui mais categorias, se comparado ao da USP. E uma delas é chamada de “Sobre divulgação científica”. Dentro, há mais uma divisão entre essa categoria e outra denominada “De divulgação científica”. Aparentemente, não está claro qual o tipo de conteúdo inserido e a função de cada ícone. Há artigos em “Sobre divulgação científica” e textos referentes a teses e projetos do núcleo na outra categoria, sendo que existe uma editoria denominada “projetos”.

Além disso, a página inicial do núcleo tem muitas informações e aquelas referentes à divulgação científica estão dispostas de maneira não chamativa, dentro do ícone “publicações”. Diferentemente do site da USP, em que na página inicial estão diversas reportagens com fotos e título em destaque, o site da UFMG não é chamativo neste contexto, não foi encontrada praticamente nenhuma figura na Home Page. O site não instiga a leitura de conteúdo científico, além de estar relativamente desatualizado.

UFU

A UFU também não possui um Núcleo de Divulgação Científica. No site da instituição⁶⁵, ao clicar em alguma notícia da página inicial, o leitor é direcionado até o site comunica.ufu.br⁶⁶. A definição do mesmo diz que “A Diretoria de Comunicação Social da Universidade Federal de Uberlândia (DIRCO/UFU) é um órgão suplementar vinculado à Reitoria, cuja finalidade precípua é a de estabelecer laços com a comunidade acadêmica e com a sociedade na qual se encontra inserida. Esses vínculos se efetivam por meio da divulgação dos atos e ações administrativas, bem como ao tornar pública a produção do conhecimento científico, suas atividades de ensino e extensão. Assim, os resultados de pesquisas, eventos, projetos e programas sociais e de caráter cultural devem ser compartilhados por meio dos meios de comunicação – rádio, TV, jornal e site - tanto com o público institucional, quanto com a imprensa e mídia local, regional e nacional. Para tanto, faz-se necessário alimentar e manter uma rede não só de informação, mas, sobretudo, de interação entre as instâncias públicas e aquelas de caráter político social que tangenciam os valores éticos e democráticos e o desenvolvimento sustentável. Essa política se viabiliza por meio da convergência de interesses recíprocos entre a DIRCO e a Fundação Rádio e Televisão Educativa de Uberlândia (RTU). Essa Fundação, de caráter privado, se consubstancia na produção e veiculação de programas de rádio e televisão educativas, com o objetivo de contribuir para a melhoria da educação e cultura (Art. 4º Estatuto RTU)”.

Assim, é possível observar que está descrito que os resultados de pesquisa são divulgados por meio da Dirco e também da Fundação RTU, no entanto não há um canal específico de divulgação científica. No site é possível encontrar matérias sobre pesquisa; mas misturadas entre outras de diferentes editorias. Neste contexto, a alternativa e que se constitui no plano de aplicação desta pesquisa é propor a criação de um Núcleo de Divulgação Científica que esteja inserido no âmbito da Dirco (assim como foi observado na UFMG).

No site principal, foi possível encontrar um espaço que se aproxima minimamente da comunicação científica, mas ainda não estruturada desta forma: a plataforma Somos UFU⁶⁷: “O Somos UFU foi desenvolvido para facilitar o mapeamento das competências da UFU, com o objetivo de incrementar a interação do Universidade em áreas de pesquisa científica e tecnológica com instituições públicas e privadas. Através do Somos UFU é possível identificar os pesquisadores, suas especialidades e produção científica, além de informações sobre Unidades, Departamentos, ativos de propriedade intelectual, infraestrutura instalada nos laboratórios, dentre outras informações”. Ainda assim, a estrutura não é de reportagens sobre ciência.

CPC na UFU: diagnóstico e desafios

O estudo sobre a CPC na UFU teve início em 2015 com um diagnóstico preliminar que aponta diversas falhas na CPC da universidade. Por meio de entrevistas realizadas no ano de 2014 com o então reitor da UFU, Elmiro Santos Resende, a Diretoria de Comunicação (Dirco), responsável pela comunicação da universidade e, entre outras ações, pela publicação do Jornal da UFU (desde 1994), foi possível delinear de que forma caminha a CPC (ou se ela de fato existe) na universidade.

O estudo aponta que há ruídos e barreiras no processo de popularização da ciência, se é que há processo. Na entrevista realizada com a administração superior da universidade, foi possível verificar que não há, de maneira explícita,

⁶⁵ Disponível em: <http://www.ufu.br/>

⁶⁶ Disponível em: <http://comunica.ufu.br/>

⁶⁷ Disponível em: <http://www.somos.ufu.br/>

políticas públicas para a divulgação científica/ inovação; “as metas dispostas na resolução 08/2014 tratam apenas de aprimorar a comunicação interna e externa da UFU” (ANJOS, 2015, p. 83 e 84).

A universidade possui alguns caminhos em direção à ciência. O que se observa em relação à divulgação científica da universidade é a PROPP (Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação), cuja aba se encontra dentro do site da UFU⁶⁸. Lá é possível encontrar links sobre ciência e inovação, cadastrar grupos de pesquisa, acessar plataformas de iniciação científica, entre outros (ANJOS, 2015, p.83). A universidade sinaliza, portanto, alguns meios de comunicação da ciência, porém não há políticas explícitas e específicas e nem um processo de divulgação da produção científica da UFU por meio dos veículos de comunicação (Dirco e RTU). Soma-se o fato de não haver, segundo aponta o estudo, um plano de comunicação específico. “O reitor respondeu que o plano de comunicação, específico, não existe. Se existir algo relacionado ao plano de comunicação está dentro do plano de gestão da reitoria, das resoluções” (ANJOS, 2015, p.88). Compartilha da mesma opinião a diretora de comunicação da UFU, Maria Clara Tomaz Machado (Gonçalves, 2015, p.94).

A Dirco e a RTU não possuem, portanto, um quadro específico ou determinada política que vise a divulgação científica da UFU por meio da CPC. No Jornal da universidade, por exemplo, a diretora esclarece que “o critério editorial seria trabalhar com matérias frias com um aprofundamento maior, próximo do jornalismo científico, onde se visita, por exemplo, o pesquisador, que oferece maior detalhamento” (p.98). Ainda que exista a tentativa de divulgação, esta não se aproxima dos preceitos da CPC aqui brevemente discutidos.

É possível, portanto, considerar que a UFU sinalizava, até o fechamento da pesquisa aqui citada, ações introdutórias de comunicação para divulgação científica. Contudo, ainda distantes do que se considera Comunicação Pública da Ciência, pois a divulgação científica é um dos eixos que deveriam ser trabalhados efetivamente na Universidade Federal de Uberlândia. Pelo que foi observado não existe uma política de comunicação, plano de comunicação implantando ou estratégias específicas de comunicação científica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo discutiu a Comunicação Pública da Ciência na Universidade Federal de Uberlândia como forma de acesso à cidadania. Tendo em vista que a ciência e a tecnologia possam ser consideradas tema de interesse público (FRANCO apud ANJOS, p.107) e que o ambiente de nascimento e desenvolvimento de pesquisas é, geralmente dentro das universidades, é imprescindível trabalhar na construção de uma comunicação eficiente da ciência tendo em vista duas concepções primordiais: é dever das universidades, como o nome pressupõe, universalizar o conhecimento e compartilhá-lo com o público, cujo direito à informação é inato.

A proposta da pesquisa é dar continuidade à discussão da CPC na UFU iniciada com levantamento e entrevistas em profundidade para que seja possível dar início à efetiva produção da CPC na universidade, que tem sido, a priori, pensada de várias formas, que perpassam inclusive a criação de um Núcleo de Divulgação Científica, cuja presença e eficácia é observada em outras universidades no Brasil.

⁶⁸ o site da UFU é: www.ufu.br

BIBLIOGRAFIA

- Anjos, M. A. D. (2015) Comunicação pública da ciência no ensino superior: Diagnóstico preliminar e proposições sobre a divulgação científica na Universidade Federal de Uberlândia. 2015. 159 p. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Tecnologias, Comunicação e Educação). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia.
- Castelfranchi, J. (2008) As serpentes e o bastão: Tecnociência, neoliberalismo e inexorabilidade. Disponível em: <<https://cteme.files.wordpress.com/2009/06/castelfranchijuri.pdf>> Acesso em: 18 dez. 2017.
- Façonha, A. A. B. ; Alves, F. C. (2017) Popularização das ciências e jornalismo científico: possibilidades de alfabetização científica. Revista Amazônia. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/revistaamazonia/article/view/4283/4347>> Acesso em: 19 set 2017.
- Haswani, M. F. (2013). Comunicação pública: bases e abrangências. São Paulo: Saraiva.
- Kočouski, M. (2013) Comunicação pública: construindo um conceito. In: MATOS, H. (org). Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas. São Paulo: ECA/USO, 2013, p. 41 – 58.
- Kunsch, M. M. K. (2011) Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania. São Caetano do Sul: Difusão Editora.
- Lewensteins, B. (1994) A survey of public communication os Science and technonology activities in the United States. Disponível em <<https://www.researchgate.net/publication/231582143>. Disponível em 15 mar 2017.
- Liedtke, P. & Curtinovi, J. (2016). Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro. Varia. Vol. 11, no. 20.
- Mazzoco, F. J. (2009) A midiatização das patentes sob o olhar CTS (Ciência, Tecnologia e Sociedade). Dissertação. (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade) Universidade Federal de São Carlos: UFSCar.
- Sodré, M. (2015). A ciência do comum: notas para o método comunicacional. Rio de Janeiro: Ed. Vozes.
- Zémor, P. (1995) La communication publique. Paris: PUF, 1995. Trad. livre e res. de Elizabeth Brandão. Disponível em: . Acesso em: 17 dez. 2009.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Os aikewáras e a guerra contra o silêncio: a perpetuação da imagem colonial dos indígenas em veículos de comunicação.

The aikewara and the war against the silence: the perpetuation of the colonial image of the indigenous people in the media.

*Thomas Jefferson Gonçalves*⁶⁹

*Fernando Oliveira Paulino*⁷⁰

Resumo: Este artigo visa a compreender como a imagem estereotipada de indígena criada pelos primeiros colonizadores europeus ainda se mantém na sociedade brasileira atual e como esse modelo permite injustiças sociais contra os povos indígenas. Para tanto, primeiro é feito um resgate histórico das primeiras representações de indígenas realizadas pelos europeus. Depois, são elencados alguns exemplos de como a mídia dos tempos atuais preserva essa imagem do indígena criada durante a colonização. Por fim, é analisado o ocorrido com os aikewáras, torturados por agentes oficiais do Estado durante os confrontos contra a Guerrilha do Araguaia e cuja história ficou desconhecida por grande parte da população por mais de três décadas.

Palavras-chave: indígena, aikewára, Araguaia

Abstract: This article tries to understand how the stereotypic image of indigenous people created by the first European colonizers still persists among the current Brazilian society and how this model allows social injustices against indigenous people. To do so, firstly it is done a historical analysis of the first representations of indigenous made by Europeans. Then, some examples of how nowadays media preserves this image of the indigenous created during the colonization period are listed. Finally, it is analysed what happened with the aikewara people, who was tortured by official agents of the State during the confrontation against the Araguaia Guerrilla and whose story had been kept unknown by a great part of the population for over three decades.

Keywords: indigenous, aikewara, Araguaia

1. Origens da visão estereotipada do ameríndio

A visão estereotipada sobre a população indígena americana que ainda hoje persiste em nossa sociedade tem, entre suas origens, as cartas escritas por viajantes europeus em que contam as primeiras impressões sobre o Novo Mundo (NEVES, 2009). Cristóvão Colombo, que parecia realmente acreditar ter chegado às Índias – região que abrangia o sul e sudeste asiático (OXFORD, 2003) –, denominou os aborígenes que encontrou de “índios”, termo usado à época não apenas para referir-se aos hoje chamados indianos, mas também a habitantes do Extremo Oriente de maneira geral.

Em pouco tempo percebeu-se que as novas terras eram um novo continente, denominado América em referência a Américo Vespúcio, um dos primeiros exploradores a perceber o fato e a divulgá-lo. Contudo, o conceito de “Índias” se estabeleceu, diferenciando-se as Índias Ocidentais das Orientais. E o impreciso termo “índio” continuou sendo amplamente usado para os aborígenes da América, em vez do mais correto “indígena”: do latim, *indi* (do lugar) e *gens*

⁶⁹ Thomas Jefferson Gonçalves. Universidade de Brasília, graduação em Jornalismo, Brasil, <tonyjeff@hotmail.com>.

⁷⁰ Fernando Oliveira Paulino. Universidade de Brasília, doutorado em Comunicação, Brasil, <fopaulino@gmail.com>.

(população) – "natural do lugar em que vive, gerado dentro da terra que lhe é própria"⁷¹. Essa seria a maneira mais correta de se referir às diferentes populações autóctones que vivem na América.

Nas cartas ao rei Fernando V de Castela e em seu diário, Colombo destaca o canibalismo, a nudez dos indígenas – especialmente das mulheres – e considera que são de "cor" distinta da do europeu, associando-os ao amarelo (NEVES, 2009). Além disso, é comum, nos escritos de Colombo, o enquadramento dos indígenas em algum tipo de característica, o que varia ao longo de seus textos: ora medrosos, ora ingênuos, ou cruéis, ou covardes.

Esses traços serão reforçados por outros cronistas europeus, como Pero Vaz de Caminha. Buscava-se nesses relatos o exótico, o maravilhoso, inclusive com o objetivo de justificar o investimento financeiro necessário para a exploração de terras que logo se concluiu não serem as Índias. Esse discurso vai ser propagado por escritores e artistas que posteriores – muitos dos quais nem sequer chegaram a visitar o novo continente. Uma xilogravura de Johann Froschauer que ilustra a carta *Mundus novus*, de Vespúcio, publicada em 1505, é considerada a primeira imagem do indígena brasileiro (Ibid.). Com barba e trajas sumários feitos de folhas ou plumas, praticando canibalismo, ela se aproxima da visão europeia de bárbaro, calcada pelo Império Romano. O canibalismo, praticado por algumas tribos com caráter religioso, é visto de maneira mundana.



Fig. 1. Xilogravura de Johann Froschauer para a carta *Mundus novus*, de Américo Vespúcio.

Mesmo o padre jesuíta José de Anchieta, que por anos dedicou-se a estudar a cultura indígena, externou a visão estereotipada quando se referia aos "bárbaros". Em *Dos feitos de Mem de Sá*, considerado o primeiro poema épico feito no Brasil, Anchieta vangloria o colonizador e deprecia os indígenas que não se sujeitam à dominação – no caso, os tupinambás (ANCHIETA, 1970).

As guerras de resistência indígena ocorridas na primeira fase da colonização influenciou muito a percepção do europeu a respeito dos indígenas. Além da imagem do indígena inocente, exótico e pacífico, consolidou-se a do selvagem canibal e bárbaro.

A produção cultural seminal sobre o indígena brasileiro influenciou muito o romantismo indianista no país, especialmente o aborígene idealizado com características cristãs na obra de Anchieta, de preferência submisso ao europeu. Outorgava-se ao indígena a imagética do cavaleiro medieval, por ser considerado o bom selvagem de Jean-

⁷¹CIBERDÚVIDAS DA LÍNGUA PORTUGUESA. A etimologia das palavras indígena e indigente. Disponível em: <<https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/a-etimologia-das-palavras-indigena-e-indigente/26406>>. Acessado em 28-4-2017.

Jacques Rousseau, visto que não houve Idade Média na América. O goitacá Peri, a tabajara Iracema e o araguaia Ubirajara, protagonistas da trilogia indianista de José de Alencar, são heróis trágicos, puros de alma e representam a união do indígena com o europeu.

De certa forma, essa dicotomia se apresenta na percepção da sociedade ainda hoje: ou o indígena é puro, ou é selvagem. Não é possível haver, de acordo com essa visão preconceituosa, indígena como ser complexo, imbuído de idiosincrasias como qualquer indivíduo contemporâneo.

2. A representação do indígena na mídia impressa

Ainda hoje, muito da visão eurocêntrica em relação aos indígenas se persiste com veículos de comunicação que tendem a perpetuar esse discurso. A manutenção dessa narrativa atende a interesses semelhantes àqueles que conduziam o colonialismo há mais de quinhentos anos: dominar o território, explorar recursos naturais e subjugar populações autóctones locais.

O Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros prescreva que jornalistas devem divulgar informação precisa e correta⁷², sendo este um dever dos meios de comunicação que deve ser cumprido independentemente de sua natureza jurídica – se pública, estatal ou privada – e da linha política de seus proprietários ou diretores e que a produção e a divulgação da informação devem se pautar pela veracidade dos fatos e ter por finalidade o interesse público. Verifica-se, contudo, que, em geral, existe tendência a retratar o indígena apenas como vítima de violência ou como autor de violência (MELO, 2008). Ainda é associado ao diferente, exótico, sendo representado como alguém desajustado à ordem corrente (MINARDI, 2012). Maurício Neves Corrêa, doutorando em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista e mestre em Comunicação, Linguagens e Cultura pela Universidade da Amazônia, afirma que, muitas vezes, indígenas são ignorados por jornalistas por não atenderem ao “perfil puro” do indígena – não são pardos, vestem-se com roupas comuns, falam português perfeitamente etc. (GONÇALVES, 2017).

Um exemplo clássico de como o indígena é por vezes retratado na mídia impressa foi a capa de uma edição de junho de 1992 da revista *Veja*, retratando o indígena caiapó Benkaroty Kayapó, mais conhecido como Paulinho Paiakã. Paiakã foi acusado de estuprar, juntamente com sua esposa, uma jovem de dezoito anos. O processo judicial se arrastou por anos e foi eivado de problemas jurídicos. Contudo, o indígena foi rapidamente exposto pela revista como culpado logo após a acusação. O título da capa, “O selvagem”, e a chamada, “O cacique-símbolo da pureza ecológica tortura e estupra uma estudante branca, e foge em seguida para sua tribo”, não hesitam em associar o indígena a um estereótipo que remonta ao colonialismo (FREIRE, 2000).



Fig. 2. Capa de edição de junho de 1992 da revista *Veja* retratando Paulinho Paiakã como selvagem.

⁷² Federação Nacional dos Jornalistas. Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. Disponível em: < http://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf>. Acessado em 17-2-2018.

Outro exemplo de como a mídia, por vezes, contribui com a perpetuação de estereótipos indígenas foi a reportagem publicada na revista *GQ* em 2011 sobre a invasão militar na aldeia aikewára nos anos 1970, intitulada *O segredo dos índios aikewára*⁷³. Na matéria, os aikewáras são retratados como algozes dos guerrilheiros, agindo em conluio com as forças armadas com vistas a ser recompensados. Os indígenas são referidos como “mercenários de guerra do Exército”, “máquinas de caçar e matar homens” e “cortadores de cabeça” que praticavam atos bárbaros como aborto e infanticídio para fugir dos inimigos.

Para comprovar seu ponto de vista, a reportagem valeu-se das declarações de outras pessoas, supostamente envolvidas no caso, como dois ex-militares e dois camponeses, cuja imparcialidade é questionável. Uma das principais fontes do texto, o coronel da reserva Aluísio Madruga de Moura e Souza é autor de livros como *Guerrilha do Araguaia – revanchismo: a grande verdade*, que ataca “as versões fictícias da mídia esquerdista”. Nesse livro, nada é dito sobre os aikewáras e, na reportagem da *GQ*, Souza alega não saber detalhes sobre o envolvimento dos indígenas no combate à Guerrilha, apesar de acusá-los de decepar guerrilheiros por *e-mail*. No texto, o repórter reconhece que os indígenas negam os fatos. Fica, então, a palavra de um contra a de outro, dando-se preferência para o lado que convém e ignorando um princípio básico do Estado de direito: a presunção da inocência, cabendo a quem acusa o ônus da prova.

3. Os aikewáras – a guerra e o silêncio

O povo aikewára passou por diferentes desafios ao longo das últimas décadas, beirando à extinção. Chegaram ao território que hoje ocupam, no sudeste do Pará, na bacia do rio Araguaia, fugidos de confrontos territoriais com indígenas xicrins, em inícios do século passado. Não encontrariam, porém, paz na nova terra. Já a partir da década de 1940, conflitos com invasores grileiros, garimpeiros, madeireiros e coletores de castanha-do-pará se tornariam nova ameaça aos aikewáras, bem como doenças, como sarampo e gripe⁷⁴.

Quando o frade dominicano Gil Gomes Leitão chegou à aldeia aikewára, em meados dos anos 1950, havia poucas dezenas de indivíduos (FERRAZ et al, 2014). Apesar de se ausentar por longos intervalos, o missionário começou, gradualmente, importante trabalho para a recuperação da população aikewára, pedindo, inclusive, ajuda ao Serviço de Proteção aos Índios (SPI), órgão que precedeu a Fundação Nacional do Índio (Funai). Apenas em 1964 o SPI fez o primeiro registro oficial dos aikewáras – então denominados “assurinís” ou “suruís”. Em 1968, o presidente Artur da Costa e Silva emitiu decreto interditando a zona ocupada pelos aikewáras, cuja demarcação foi homologada apenas pela Funai em 1983, após conturbado processo que excluiu do território áreas tradicionais importantes para a tribo, como o antigo cemitério e jazidas de argila.

Um dado importante na trajetória dos aikewáras é a região que se estabeleceram após anos de perseguição. No sudoeste do Pará, próximo à bacia do rio Araguaia, entre as cidades de São José, São Geraldo e Xambioá. Foi justamente onde um grupo de militantes resolveu instalar-se para iniciar o que acreditavam ser uma revolução de inspiração maoísta. Quando finalmente foram descobertos por militares, deflagrou-se o conflito que viria a ser conhecido como a Guerrilha do Araguaia. E todos os que estavam à sua volta – indígenas ou camponeses – seriam envolvidos nas atrocidades ali cometidas.

Já a partir de 1964, começaram os preparativos para a revolução liderada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), com o envio de militantes para treinamento militar na China (GASPARI, 2002). Entre 1967 e 1971, os militantes chegaram aos arredores do Araguaia, advindos de diferentes cidades. Buscavam passar-se por habitantes locais a fim de conquistar a simpatia desses. Prestavam auxílio médico e educacional, estabeleciam trocas de produtos e abriam diferentes comércios, como farmácia, bar e armazém. Ao mesmo tempo, buscavam a mobilização dos locais, inculcando pensamentos de esquerda. Os guerrilheiros chegaram a somar em torno de sessenta pessoas e mantinham os preparativos para o conflito, estocando munição e alimentos, além de manter treinamento de combate em selva.

A operação foi descoberta pelos militares antes que os militantes estivessem devidamente preparados. Ao todo, foram realizadas quatro grandes operações a fim de debelar o conflito: Papagaio, Sucuri, Marajoara e Limpeza, sendo a

⁷³ BLOG DO LUCAS FIGUEIREDO. [ARQUIVO DE REPÓRTER] O segredo dos índios Aikewara. Disponível em: <<https://lfigueiredo.wordpress.com/2012/01/31/arquivo-de-reporter-o-segredo-dos-indios-aikewara/>>. Acessado em 25-1-2018.

⁷⁴ POVOS INDÍGENAS NO BRASIL. Histórico do contato. Disponível em: <<https://pib.socioambiental.org/pt/povo/aikewara/995>>. Acessado em 31-1-2018.

última algo não oficial após o término dos combates, em 1975⁷⁵. Os militares chegaram à área com muita truculência junto aos locais e usaram poucos recursos de inteligência, embrenhando-se em terreno pouco conhecido e sofrendo pesadas baixas em confrontos diretos. Abriam estradas, construíram postos e quartéis e arregimentaram civis, muitas vezes forçosamente. Os que não colaboravam ou eram suspeitos de ter ligações com os guerrilheiros eram torturados (FILHO, 2012).

Entre esses figuraram os aikewáras, desde a primeira grande operação (FERRAZ et al, 2014). Militares invadiram a antiga aldeia, queimaram as habitações e o estoque de alimentos para que não caíssem em mãos inimigas. Os indígenas foram obrigados a passar semanas concentrados na praça central da aldeia, expostos às intempéries e passando fome. Foram proibidos de exercer suas atividades tradicionais de caça, cultivo e artesanato. Há relatos de mulheres grávidas que sofreram aborto espontâneo devido aos maus tratos.

Muitos aikewáras foram agredidos fisicamente e submetidos a insistentes interrogatórios. Por conhecerem a região, foram instados pelos militares a servirem como guias pela mata⁷⁶. Funcionários da Funai, cuja função deveria ser proteger indígenas, ajudaram a arregimentar, indicando os indivíduos mais aptos e ameaçando que suas terras seriam destituídas caso não colaborassem. Alguns entre os homens mais saudáveis foram escolhidos e passaram por momentos de horror tanto quanto os que permaneciam na aldeia.

Se decolar de helicóptero já não era chocante o suficiente para esses indígenas, mais ainda foi verem-se em meio a tiroteios. Presenciaram torturas contra camponeses e a execução de guerrilheiros. Passavam dias carregando equipamentos, comendo pouco e dormindo no chão da mata, sem proteção. Muitos adoeceram. Porém, os aikewáras que fraquejavam ou resistiam também eram torturados durante as expedições, servindo, por exemplo, de apoio para as metralhadoras ou colocados como escudo humano no combate.

Após os conflitos, veio outro tipo de tortura para os aikewáras: o desprezo da sociedade. Ou foram ignorados, ou foram acusados de colaboracionismo, carregando um estigma que persiste até hoje em dia.

Os registros sobre o que ocorreu durante a Guerrilha do Araguaia sempre foram de difícil acesso. A primeira reportagem sobre o assunto foi publicada pelo *O Estado de S. Paulo* em 24 de setembro de 1972 – cinco meses após o início dos conflitos. As sucessivas operações de limpeza executadas clandestinamente após 1975 dificultaram ainda mais o conhecimento dos fatos⁷⁷ (MORAIS & SILVA, 2005). Mesmo após a redemocratização, em 1985, o assunto era pouco tocado pela imprensa.

Nos anos 1990, familiares dos guerrilheiros desaparecidos iniciam, por conta própria, buscas por corpos de guerrilheiros, finalmente encontrando o de Maria Lúcia Petit, identificada em 1996. É justamente nesse ano que é publicada a primeira reportagem conhecida a citar os aikewáras, relacionando-os à Guerrilha, feita pelo jornal *O Globo* (FERRAZ et al, 2014). Um hiato de mais de vinte anos havia se passado desde os crimes cometidos pelos militares sem que houvesse qualquer pronunciamento na imprensa a respeito dos aikewáras.

Ainda em 1995, é criada a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), pelo Ministério da Justiça. Estabeleceu-se, assim, a responsabilidade do Estado pelas mortes e desaparecimentos durante a ditadura. Em 2001, funda-se a Comissão de Anistia, também dentro do Ministério da Justiça. Em 2011, começam os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV), cujos trabalhos se estenderam até 2014, para investigar graves crimes contra direitos humanos entre 1946 e 1988. Em paralelo, a Comissão de Anistia do Ministério da Justiça vem promovendo as Caravanas da Anistia: sessões públicas itinerantes para apreciar requerimentos de anistia política.

Finalmente, em 2014, durante sessão da 87ª Caravana da Anistia, em Brasília, catorze aikewáras foram reconhecidos anistiados políticos e quinze foram indenizados em 120 salários mínimos cada um. Sem dúvida, é um avanço em relação a injustiças cometidas no passado. Porém, a tribo ainda sofre com o preconceito de uma população que ainda resiste em aceitá-los como iguais.

⁷⁵ ESTADÃO. Curió abre arquivo e revela que Exército executou 41 no Araguaia. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,curio-abre-arquivo-e-revela-que-exercito-executou-41-no-araguaia,390566>>. Acessado em 28-4-2017.

⁷⁶ COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. CNV recebe relatório sobre violações de direitos dos índios Aikewara, Suruí, do Pará. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/outros-destaques/483-cnv-recebe-relatorio-sobre-violacoes-de-direitos-dos-indios-aikewara-surui-do-para.html>>. Acessado em 28-4-2017.

⁷⁷ FOLHA DE S.PAULO. Corpos foram abandonados, diz Curió. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/16/brasil/44.html>>. Acessado em 28-4-2017.

Com os avanços dos trabalhos da CNV e da Caravana da Anistia, algumas matérias sobre o sofrimento indígena durante a ditadura começaram a ser publicadas ao longo dos últimos anos, até que, aos poucos, os aikewáras começaram a ser vagamente citados. Ainda assim, a imprensa deu pouca atenção ao julgamento de 2014 dos aikewáras, que é um fato notável para a história do Brasil, visto que foi a primeira vez que um grupo de indígenas conquistou na Justiça a condição de anistiados políticos e que foram indenizados devido a torturas sofridas durante o regime militar.

<i>O Globo</i>	Não		Sim	12/04/2014
<i>Correio Braziliense</i>	Não		Não	
<i>O Estado de S. Paulo</i>	Sim	19/09/2014, 22/09/2014	Sim	19/09/2014, 27/10/2014
<i>Folha de S. Paulo</i>	Sim	22/10/2014	Não	
<i>Zero Hora</i>	Não		Não	
<i>Diário do Pará</i>	Não		Sim*	02/12/2012
<i>Agência Brasil</i>	Sim	19/09/2014	Sim*	26/09/2012, 04/11/2012, 17/11/2012, 18/11/2012, 03/11/2014

Quadro 1. Cobertura do julgamento de 2014 e publicação de alguma outra matéria em que os aikewáras são citados até a data.

Alguns dos principais jornais impressos do país restringiram-se a noticiar o fato – outros nem isso. À exceção do *Diário do Pará*, que publicou uma série de reportagens vencedora do prêmio Libero Badaró, nenhum desses periódicos produziu uma reportagem para contar o caso dos aikewáras detalhadamente à época do julgamento. A Agência Brasil foi a que apresentou mais matérias citando os aikewáras, o que denota o compromisso com os princípios sociais da comunicação pública.

Com base nessa pesquisa, já é possível intuir alguns fenômenos que ocorrem na cobertura de assuntos indígenas: a teoria do agendamento, a teoria do *gatekeeping* e a teoria da espiral do silêncio. Formulada por Maxwell McCombs e Donald Shaw nos anos 1970, com base nos estudos de Walter Lippmann dos anos 1920, a teoria do agendamento pressupõe que a mídia é capaz de pautar a opinião pública sobre quais assuntos devem ser discutidos, e como devem abordados. Os consumidores da informação tenderiam a considerar mais importante aquilo que é veiculado pela imprensa, ignorando o restante (MCCOMBS & SHAW, 1972). Originalmente, para os autores, o agendamento da pauta a ser discutida pela população seria uma consequência dos critérios de noticiabilidade empregados pelos veículos de comunicação, não necessariamente com o objetivo de influenciar a opinião pública.

As duas outras teorias – *gatekeeping* e espiral do silêncio – estariam intrinsecamente relacionadas à primeira. A teoria do *gatekeeping* foi trazida para o campo da comunicação por David Manning White usando ideias que Kurt Lewin desenvolveu para a psicologia uma década antes. Observando a rotina das redações, White percebeu que a escolha das notícias a serem divulgadas muitas vezes seguiam critérios subjetivos e arbitrários. Em seu entender, os jornalistas deveriam preparar-se para assumir tal responsabilidade (WHITE, 1950). O risco de exercer o poder de pautar a imprensa seria a falta de divulgação para o público de assuntos importantes. Com o advento da Internet e a democratização progressiva da produção e divulgação de conteúdo, a importância do “porteiro” vem diminuindo, mas ainda tem papel relevante nos meios de comunicação de massa.

Já a espiral do silêncio é uma teoria criada na década de 1960 pela cientista política alemã Elizabeth Noelle-Neuman. Segundo ela, as opiniões dominantes tendem a prevalecer nos meios de comunicação, fazendo com que aqueles com opiniões divergentes mudem de ideia ou se mantenham calados, salvo exceções. Constrói-se, assim, um discurso daquilo que é tido como “opinião pública”. Esse processo é reforçado pela força da mídia, capaz de repetir o mesmo discurso várias vezes e da mesma forma em diferentes veículos e lugares.

O processo para determinar a divulgação do julgamento dos aikewáras passou pelos mesmos elementos. A falta de cobertura do fato fez com que o assunto fosse pouco conhecido pela sociedade, e conseqüentemente pouco debatido. Isso porque as editorias desses jornais decidiram, de maneira arbitrária, não se aprofundar nessa notícia. Por fim, com a falta de ciência de injustiças como a sofrida pelos aikewáras e a escassez de debate, opiniões divergentes ao chamado “senso comum” são desencorajadas.

4. Conclusão

Apesar das muitas conquistas sociais nas últimas décadas, a situação das populações indígenas no Brasil ainda é delicada. A reparação de erros históricos, apesar de necessária, não garantirá, por si só, condições dignas para que indígenas possam desenvolver-se economicamente e manter suas tradições. É fundamental a participação da sociedade e a cobrança para que os veículos de comunicação divulguem mais informações a respeito das populações autóctones. Nesse sentido, as reflexões e práticas sobre direito à comunicação, liberdade de expressão e ética, especialmente nas práticas desenvolvidas por veículos de comunicação pública e outros meios que não se sujeitem a critérios de noticiabilidade que atendam a interesses escusos, como a Internet, podem cumprir importante papel na disseminação da voz de minorias.

Dessa maneira, será possível tomar conhecimento de outras histórias de abuso como a sofrida pelos aikewáras, que ainda hoje acontecem em diferentes partes do país. Histórias cujo final ainda está em aberto.

5. Referências

- ANCHIETA, José de. Feitos de Mem de Sá. São Paulo: Ministério da Educação e Cultura, 1970.
- COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório. Brasília: CNV, 2014. 976 p.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DOS JORNALISTAS – FENAJ. Código de ética dos jornalistas brasileiros. Vitória, 2007.
- FERRAZ, I., CALHEIROS, O., SURUÍ, T., SURUÍ, Y. O tempo da guerra: os aikewára e a guerrilha do Araguaia. 2014.
- FILHO, Romualdo Pessoa Campos. Guerrilha do Araguaia: a esquerda em armas. São Paulo: Anita Garibaldi, 2012.
- FREIRE, M. J. A. A representação do índio na imprensa brasileira – o caso Payakã. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 23., 2000, Manaus. Anais... Manaus: INTERCOM, 2000.
- GASPARI, Elio. A ditadura escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GONÇALVES, T. J. Aikewáras: a guerra contra o esquecimento. 2017. 53 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Jornalismo) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- MCCOMBS, M; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, Oxford University Press, vol. 36, n. 2, pp. 176-187, 1972.
- MELO, Patrícia Bandeira de. O índio na mídia: discurso e representação social. OBSERVANORDESTE. Fundação Joaquim Nabuco, 2008.
- MINARDI, D. Mídia e representações sociais indígenas: caso do ataque ao acampamento guarani kaiowá. CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE MÍDIA CIDADÃ, 8., 2012, Brasília. Anais... Brasília: Universidade de Brasília, 2012.
- MORAIS, Tais de, SILVA, Eumano. Operação Araguaia: os arquivos secretos da guerrilha. São Paulo: Geração Editorial, 2005.
- NEVES, I. S. A invenção do índio e as narrativas orais tupi. 2009. 209 f. Tese (Doutorado em Linguística) – Instituto de Estudos da Linguagem, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2009.
- OXFORD DICTIONARY OF ENGLISH. *Verbete East Indies*. 2 ed. Oxford University Press, 2003.
- WHITE, D. M. The “gate-keeper”: a case study in the selection of news. *Journalism Quarterly*, n. 27, pp. 383-390, 1950.
- WOLF, Mauro. Teorias da comunicação. São Paulo: Presença, 2001.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Flujos desiguales: los derechos de las audiencias, cuatro años después de la reforma telecom

Unequal fluxes: the rights of audiences, four years after the telecom reform

Fluxos assimétricos: direitos das audiencias, quatro anos após a reforma telecom

Laura Gabriela Martínez Aguila⁷⁸

Resumen: La figura constitucional de los derechos de las audiencias es una novedad en el contexto mexicano, existente a raíz de la reforma constitucional de 2013 y su correspondiente ley reglamentaria en 2014. Sin embargo, a cuatro y tres años de distancia respectivamente, los actores políticos del poder legislativo que en su momento aprobaron las reformas, han dado pasos hacia atrás concernientes a la responsabilidad y obligación ético-normativa de los medios de comunicación, sobre los derechos de las audiencias.

La presente propuesta de ponencia se deriva de la investigación de maestría en curso y plantea una revisión al contexto actual acerca del estatus para los derechos de las audiencias, con relación a cómo el marco legal entiende estos derechos, la prioridad que les otorga; así como las posibilidades y limitantes que dichos derechos enfrentan.

Palabras Clave: derechos de las audiencias, regulación de medios, ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión.

Tema central:

Al plantearse un proyecto de investigación de maestría en comunicación que contempla términos como “derechos de las audiencias”, emanados de una reforma constitucional en materia de telecomunicaciones radiodifusión, emerge la necesidad de una reflexión que contextualice dicho término. Dicha reflexión tiene que ver con el tipo de relaciones existentes entre actores los involucrados en las garantías del ejercicio de dichos derechos:

- a) El Estado, en tanto se toma como punto de partida una reforma constitucional (cuya iniciativa vino del poder Ejecutivo);
- b) La regulación de medios, a partir de cuáles son las necesidades detectadas desde el análisis teórico, para las discusiones acerca de la comunicación y la cultura;
- c) Los medios de comunicación; los cuales son actores principales en los procesos de concentración de la información y la comunicación.

En este sentido, se analiza la posición que ocupan los derechos de las audiencias con base en los planteamientos de la ley (2013 y 2014), la relevancia que se les otorga; así como las modificaciones que tanto el poder Ejecutivo como el Senado han hecho en la materia, en 2017.

⁷⁸ Martínez Aguila Laura G. Alumna del programa de Maestría en Comunicación de la FCPyS-UNAM, licenciada en Ciencias de la Comunicación por la FCPyS-UNAM, México, laumartag@gmail.com

Objetivos:

Analizar el contexto de los derechos de las audiencias, sin caer en una postura que pondere la autodeterminación de las audiencias y el ejercicio de unos derechos estipulados en la ley, como condiciones ajenas a las relaciones entre poder político (el gobierno-Estado) y el poder económico-simbólico de los medios de comunicación.

Asimismo, situar en el centro de análisis a la cultura y los derechos de las audiencias, en el contexto de “la estructura y funcionamiento del sistema [...] su relación con el bienestar colectivo, la igualdad interna e internacional o la racionalidad y distribución justa de los recursos y sus usos” (Zallo, 2011: 21).

Metodología de abordaje: cualitativa. Propuesta emanada de la fase de investigación biblio-hemerográfica para el análisis contextual para el estudio de dos casos, sobre defensorías de audiencias.

Discusión teórica propuesta: analítico-reflexiva, con base en la economía política de la comunicación y los estudios culturales (teoría de las mediaciones).

Con base la Ley Federal de 2014, las telecomunicaciones y la radiodifusión son de servicio público; así como derechos de las audiencias estipulan la responsabilidad de los medios a reflejar la pluralidad y diversidad cultural del país (DOF⁷⁹, 2014: 57); de acuerdo con Ramón Zallo, la perspectiva de los gobiernos los Estados en relación con la comunicación y la cultura ha cobrado desde hace varios años un énfasis y exigencia de contribución económica, a partir de indicadores culturales (2011: 25).

Ante tal afirmación, el autor deja entrever que la concepción de lo *público*, así como de lo *plural* y *diverso culturalmente* se sitúa en flujos asimétricos/desequilibrados de concentración mediática; un proceso en el cual los Estados juegan un rol clave en torno a las reformas y políticas de comunicación.

Para llegar a la propuesta de los derechos de las audiencias en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) mexicana, se parte de un concepto clave señalado por el Ramón Zallo: *economicismo cultural*. Es decir, “un discurso económico que genera muchas investigaciones utilitarias sobre la cara rentable de la cultura, sin que aborde el problema del poder comunicativo y cultural” (2011: 32).

¿De qué manera este economicismo cultural, afecta o incide en las regulaciones de medios y el derecho humano a comunicar, como en el caso de México en 2013 y 2014? Esta pregunta se responde de mejor manera con la controversia de inconstitucionalidad a los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, presentada por el poder Ejecutivo el 7 de febrero de 2017.

En ella, uno de los argumentos señala que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel/IFT) tiene la facultad de “emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión [...] Aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico...” (DOF, 2017: 31-32).

De acuerdo con el Ejecutivo, la creación del Ifetel responde a la distribución de recursos de la nación para ser explotados en términos de competencia económica y otorgación de concesiones. La LFTR de 2014 pone su mayor énfasis en la inversión y competencia económica, desde el artículo 1° y, en función de ese entendimiento contempla derechos de los usuarios y de las audiencias.

La “dimensión cultural del desarrollo cultural” de la que habla Zallo queda fuera de la perspectiva del gobierno y Estado mexicano; por lo tanto, alejada de la responsabilidad ética de los medios de comunicación, como pauta para las políticas culturales o derechos comunicativos que de esa perspectiva emanen, que frenen o limiten el derecho de acceso a la información.

Estas características identificadas hasta ahora podrían representar una contradicción en los fines de la propia ley federal en la medida en que busque conciliar mediante otros lineamientos, códigos federales o leyes reglamentarias una parte de lo que Zallo llama “Estado de bienestar cultural: acceso al conocimiento [...] derecho a la cultura la diversidad cultural.” (2011: 40).

⁷⁹ Siglas para: Diario Oficial de la Nación.

Con el propósito de retomar la perspectiva del autor respecto del economicismo cultural, se observa que en la LFTR 2014 se da peso a la dimensión rentable de la cultura desde el gobierno o el Estado, en el caso de la regulación, y no se piensa en las políticas de comunicación y cultura vinculadas a “los territorios [...] lazos de identidad y conocimiento entre los agentes de un territorio trabado por la historia” (Zallo, 2011: 41).

Ante ello, el otorgamiento de concesiones para el uso del espectro radioeléctrico puede entenderse con lo que Bolaño denomina *barreras de entrada* delimitadas por restricciones financieras, entre las cuales la primera de tales barreras involucra al Estado y es, justo, el otorgamiento de una concesión (2013: 241).

Esta característica se encuentra en la reforma constitucional mexicana de 2013, cuando establece los cuatro tipos de concesión: de uso comercial, público, social y privado, para discontinuar el régimen de medios concesionados y permisionados.

Dicho cambio se ha materializado a lo largo de cuatro años como posibilidad y, al mismo tiempo, una barrera puesto que solo los participantes que cubran los requisitos por ley (principalmente de recursos económicos) serán considerados como concesionarios; acción que ha marginado y cercado a las radios comunitarias, al mismo tiempo que facilitado a inversionistas con presencia previa en la radiodifusión, obtener concesiones en televisión comercial. Motivo por el cual el Estado en lugar de minar la concentración monopólica, termina por favorecerla de cierta manera.

La segunda barrera de entrada según Bolaño radica en: “los patrones de producción capaces de fidelizar la audiencia y una estructura de programación imbatible” (2013: 242). La ley federal de 2014 indica en su artículo 256 sobre los derechos de las audiencias que:

“El servicio público de radiodifusión de interés general deberá prestarse en condiciones de competencia y calidad, a efecto de satisfacer los derechos de las audiencias, para lo cual, a través de sus transmisiones brindará los beneficios de la cultura, preservando la pluralidad y veracidad de la información, además de fomentar los valores de la identidad nacional...” (DOF, 2014: 57).

En este sentido, el patrón tecnoestético es mucho más importante. La barrera de entrada tecnoestética impide la competencia económica en tanto sus competidores no pueden mantenerse en el mercado, o permanecen, pero con presencia reducida; contraviene las “condiciones de competencia y calidad”, que la ley vincula las condiciones para posibilitar la existencia de los derechos de las audiencias.

En términos culturales el patrón tecnoestético tiene repercusiones simbólicas en esa mediación de las industrias culturales respecto a la reproducción de un sistema de valores establecido, más que por el contexto social en sí mismo, por el interés propio de concesionario.

Otro reto importante yace en la concepción misma de la audiencia. Bolaño, recurriendo a Garhamn, habla sobre la mercancía-audiencia: “la audiencia constituye ella misma un producto negociado en un mercado intracapitalista [...] la audiencia debe tener un valor de uso para el anunciante. En cuanto a la emisora, que lo interesa, evidentemente, es el valor de cambio de la audiencia” (Bolaño 246-247).

Hay un peso preferente a los intereses económicos, por los cuales no se ve como prioridad a las audiencias en calidad de “sujetos capaces de entablar mediaciones con los contenidos consumidos a través de los medios de comunicación bajo el entendido de que al mismo tiempo son audiencia y ciudadanos” (Orozco, 1997).

Las implicaciones de una *mercancía audiencia*, frente a los derechos de las audiencias; requieren de una revisión a qué define la ley por audiencias. Si se parte de que reconocer a las audiencias con derechos es admitirlas como sujetos de derecho, se esperaría que la definición de audiencia en la ley se acercara a los términos empleados en la definición de Guillermo Orozco, antes citada.

Sin embargo, en el Diario Oficial de la Federación⁸⁰ (DOF), el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, no contiene una sola definición de audiencia; esta ‘definición’ se encuentra hasta los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias, del 21 de diciembre de 2016:

⁸⁰ Hasta ahora referido en citas como “DOF”, por su abreviatura.

“los Lineamientos reconocen que el concepto de audiencias es utilizable y existe en el marco de la prestación del servicio de televisión y/o audio restringido, independientemente del concepto de usuarios y/o suscriptores, es decir, reconoce que existen derechos de las personas que perciben contenidos de audio o audiovisuales, independientemente de que tengan o no una relación contractual con el concesionario prestador del servicio” (DOF, 2016: 11).

A partir de este entendimiento que el Ifetel (no la LFTR) tiene, si el criterio para ser audiencias radica solo en el hecho de recibir o percibir contenidos audiovisuales ¿Cuál es la dimensión que adquieren los derechos de las audiencias? ¿Se trata de sujetos específicos con necesidades culturales, sociales, políticas, e ideológicas diversas y plurales; o de la mercancía audiencia planteada por Bolaño?

Es un punto contradictorio, desde los objetivos del Pacto por México⁸¹: “El fortalecimiento de los derechos vinculados con la libertad de expresión e información” (Blog, Pacto por México, 2013); posteriormente, la iniciativa de reforma constitucional plantea en una larga explicación qué ocurre con el derecho a la información y la libertad de expresión de ahora en adelante:

“La jurisprudencia interamericana ha caracterizado la libertad de pensamiento y de expresión como un derecho con dos dimensiones: una individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y una colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada.” (Red Política-El Universal, 2013: 8)⁸²

Ante ello, los derechos de las audiencias existen en vinculación o relación a estos derechos y libertades de información y expresión, lo cual supondría una configuración muy distinta a la de mercancía audiencia. Sin embargo, cuando se revisan las fracciones del artículo 256 de la ley federal de 2014:

*“IV. Que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa;
“V. Que se respeten los horarios de los programas y que se avise con oportunidad los cambios a la misma y se incluyan avisos parentales;
“VII. Que se mantenga la misma calidad y niveles de audio y video durante la programación, incluidos los espacios publicitarios;” (DOF, 2014: 57)*

Se encuentra que el marco legal en realidad está acotando, mediante una normatividad, el patrón tecnoestético ya existente en los medios de comunicación mexicanos, mas no lo está revirtiendo o modificando sustancialmente, para ser congruente con la existencia de esos derechos para las audiencias.

Son derechos pertinentes y necesarios que cobrarían mucha más relevancia si el énfasis de la ley federal fuese con una perspectiva equilibrada entre el desarrollo económico y de la mano a una política cultural, lo cual fortalecería el resto de los derechos de las audiencias en la ley.

Hasta esta parte se intenta evidenciar con ayuda del análisis de otros autores los puntos sobre los cuales se necesita más claridad por parte del Estado, del poder Ejecutivo y Legislativo sobre a qué se refieren estos derechos para la sociedad

Del mismo modo, se apunta la necesidad de que, si el Ejecutivo no reconoce⁸³ estos derechos de las audiencias como parte de la regulación de la radiodifusión ni como una facultad del Ifetel para emitir los lineamientos, entonces demuestra lo que autores como Zallo critican: el imperio del economicismo cultural y la falta/requerimiento de un enfoque del desarrollo cultural que, para esta situación concreta, vaya de la mano con mecanismos que hagan factibles el ejercicio y garantía de estos derechos.

⁸¹ Acuerdo político entre los principales líderes de los partidos políticos: PRI, PAN y PRD, luego de la toma de posesión de Enrique Peña Nieto como presidente, el 2 de diciembre de 2012.

⁸² Documento descargado en PDF, difundido por el sitio de El Universal referenciado. No se tiene identificado que provenga de Presidencia o del Diario Oficial de la Federación.

⁸³ Esencia de la controversia constitucional mencionada en páginas anteriores.

Asimismo, de mantenerse en la ley federal los artículos que competen a los derechos de las audiencias y la instauración de las Defensorías valdría la pena cuestionarse si, desde la legislación, no se están ignorando los flujos desiguales que aquí se han señalado, pues para ejercer cualquier tipo de derecho se requieren procesos de alfabetización y formación cívica.

En el caso de los derechos de las audiencias se requiere de la alfabetización mediática e informacional, definida por la UNESCO como: “facultar a los ciudadanos a comprender las funciones de los medios de comunicación y de información, a evaluar críticamente los contenidos y a tomar decisiones fundadas como usuarios y productores de información y contenido mediático.” (UNESCO, 2014).

¿De qué manera pueden las Defensorías de las audiencias operar y ser instaurada con mecanismos eficaces, vinculantes, para respetar o hacer valer los derechos de las audiencias, si varios de esos derechos contravienen la naturaleza e intereses de los medios de uso comercial en México? O bien, si la responsabilidad de contar con Defensorías se inclina hacia los medios de uso público, no así los comerciales. En estas condiciones, se observan flujos de desigualdad en esa *repartición* de audiencias.

Más importante, de existir plenamente las defensorías de los concesionarios de uso comercial, con base en la ley federal de 2014 en ellas radica la responsabilidad de la alfabetización mediática de las audiencias ¿Puede garantizarse que en el modelo de medios comerciales se lleve a cabo una alfabetización mediática e informacional? ¿Cuál es el peso que cargaría económico o cultural? ¿De qué manera replantear *barreras*, como el patrón tecnoestético de los medios de comunicación? Desde la ley no se plantean ni resuelven tales retos.

Principales resultados, reflexiones y conclusiones:

A la luz de las controversias constitucionales enviadas por el Senado de la República y del Poder Ejecutivo, aquí mencionadas, logra entenderse que la existencia de los derechos de las audiencias sí pudiera representar una pauta, aunque mínima, de modificación a ciertas prácticas de concentración y desinterés ético por la pluralidad política y cultural, los medios de comunicación en México.

Los derechos de las audiencias no revertirían *per se* el hecho de que el medio es quien genera a la audiencia, ni que para las concesiones de uso comercial seguiría existiendo una mercancía audiencias; sin embargo, como señala Mattelart: “El paradigma de la participación activa del ciudadano –punto central de la demanda social– en la construcción de una contrahegemonía por la apropiación de los dispositivos culturales y comunicacionales está en el corazón de la economía política de la comunicación y la cultura” (2011: 166).

Una participación de los ciudadanos, la cual requiere que primero se asuman como audiencias con derechos y, después, que evidencie esas contradicciones propias del modelo de regulación vigente; una participación que responda al “ejercicio de los derechos a la comunicación, relacionado con el debate en los años setenta sobre la democratización de los medios” (Mattelart, 2011: 168).

Los derechos de las audiencias se plantean como necesarios en un contexto de discusión que no es nuevo desde la investigación en comunicación, pero sí para una posibilidad de prácticas no solo mediáticas, sino sociales, culturales e incluso desde una dimensión política, que resten el énfasis únicamente en los medios de comunicación como emisores autoritarios.

A manera de cierre, se entienden los derechos de las audiencias como un elemento conformante de las demandas ciudadanas a las que hacen referencia autores como Mattelart; lo cual constituye una comprensión elemental: los derechos y las libertades “ante los criterios de la comunicación no son algo dado, sino algo que se consigue a través de contrapesos ciudadanos” (Mattelart, 2011: 170).

En este sentido, la discusión y el debate sobre la posición neutra de la ley ante la información, la cultura y las políticas culturales, como si fueran una condición dada por los concesionarios en sí mismos, constituye una falacia, propia del economicismo cultural, pero que da vigencia y pertinencia a planteamientos como la existencia de los derechos de las audiencias y la existencia de mecanismos que no se encuentren dispersos o sean de carácter unipersonal de las defensorías.

El Estado mexicano tiene una visión incompleta y, por momentos, contradictoria ante la existencia de los derechos de las audiencias. De mantenerse su existencia, pueden aportar elementos para la “atención a cambios en los espacios públicos democráticos, desarrollo integral de la sociedad y el espacio público no político: la creatividad plural de una sociedad, recepción y recreación por ciudadanos” (Bustamante, 2003: 34-37). Una perspectiva que coincide con los estudios culturales, sin caer en el culturalismo ni perder de vista el contexto de tensiones políticas y económicas.

Bibliografía

- Bolaño, César (2013) *Industria cultural, información y capitalismo*, Gedisa, Barcelona, pp. 259-288
- Bustamante, Enrique (2003) *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*, Gedisa, Barcelona, pp. 13-38
- Iniciativa de Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones | Red Política - El Universal. (2014). *Redpolitica.mx*. Recuperada el 24 de marzo de 2014, de <http://www.redpolitica.mx/contenido/iniciativa-de-reforma-constitucional-en-materia-de-telecomunicaciones>
- Lizárraga Salas, F., & Bravo Torres Coto, J. (2015). Concentración, preponderancia y competencia de televisión en México. *Revista Zócalo*, 183 (XV), 56-59. Recuperado de: <http://www.revistazocalo.com.mx/45-zocalo/7038-art-concentracion-preponderancia-y-competencia-de-television-en-mexico.html>
- Mattelart, Armand (2011) “Estudiar comportamientos, consumos, hábitos y prácticas culturales” en Albornoz A. Luis, *Poder, medios, cultura*, Paídos, Buenos Aires, pp. 157-188
- Orozco Gómez, G. (1997). Medios, audiencias y mediaciones. *COMUNICAR*, 8, 25 - 30. Recuperado 13 Junio 2013 de <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primero/modulos/teoria-de-lainformacion-y-comunicacion-audiovisual/orozco.pdf>
- S/N (2013) Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*: 11/06/2013 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013
- S/N (2014). Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley Federal del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, Presidencia de la República, Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014; http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014
- S/N (2016) Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos Generales sobre la Defensa de las Audiencias. Instituto Federal de Telecomunicaciones. Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2016; http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5471243
- S/N (2017) Controversia Constitucional 3512017 Actor: Poder Ejecutivo Federal Por Conducto de su Consejero Jurídico, Subsecretaría General De Acuerdos Sección de Trámite De Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad. Recuperado 22 de marzo 2017 de: http://www.unavozcontodos.mx/defensoria/secciones/temas-interes/documentos/herramientas_defensor/Controversia_Constitucional_Ejecutivo.pdf
- Zallo, Ramón (2011) “Retos actuales de la economía crítica de la comunicación y la cultura”, en Albornoz A. Luis, *Poder, medios, cultura*, Paídos, Buenos Aires, pp. 17-60

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

“Autorregulación del periodismo en Bolivia”. Caso: Tribunal Nacional de Ética Periodística de Bolivia” (TNÉP).

**“Self-regulation of journalism in Bolivia”
Case: National Court of Journalistic Ethics of Bolivia.**

**"Auto-regulação do jornalismo na Bolívia”
Caso: Tribunal Nacional de Ética Jornalística da Bolívia".**

Mgr. Geraldine Martha Crider Rocha⁸⁴

Resumen: Es la síntesis de la investigación hecha acerca de la formación, funcionamiento e incidencia del Tribunal Nacional de Ética Periodística de Bolivia en el ejercicio del periodismo, un caso sui generis de autorregulación.

Palabras claves: Ética, deontología, tribunal

Tema Central y objetivos:

La inquietud de ofrecer un análisis acerca de este mecanismo de autorregulación es porque empezaba a funcionar en un periodo con condiciones y transformaciones socio políticas, que repercutieron en la estructura mediática y a su vez en el ejercicio del periodismo y la comunicación.

El periodismo y los medios de comunicación en lo legal están sujetos a regulaciones partiendo de la Constitución Política del Estado Plurinacional, en la cual a partir de 2009 está presente la figura de la autorregulación por parte de organizaciones de periodistas y medios, teniendo como referente la Ley de Imprenta; además se incluyen las figuras del derecho a la comunicación y derecho a la información. Considerándose un avance en la materia y un caso sui generis. Por lo que, se hace la diferenciación entre el accionar del Tribunal de Imprenta (contemplado en la Ley de Imprenta) y del TNÉP; el primero trata delitos, penaliza y sanciona fallas en el ejercicio del periodismo, es la vía regulatoria. El segundo, es el camino deontológico o ético que sirve para afianzar la autorregulación. Formados y puestos en práctica en diferentes contextos político, social y mediático (1925 vs 2010).

Entre 2005 y 2010 se consideran las transformaciones socio – políticas – legislativas entre ellas la polémica entre legisladores y medios de comunicación, periodistas, trabajadores de la prensa, organizaciones nacionales e internacionales; además de ser objeto de informes de organismos internacionales.

Por lo que, el planteamiento del problema fue: ¿Cómo desarrolla el proceso de autorregulación del periodismo en Bolivia el TNÉP a partir de su formación y funcionamiento y cuál es su incidencia en el ejercicio profesional?

⁸⁴ Docente “Producción de Noticias II”. Bolivia, agosto 2017 – actualidad. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”
geraldinecrider@gmail.com

Estudiando en el objetivo general la autorregulación, la formación y funcionamiento como *temas generales* y los ámbitos de acción, la complementariedad (ético – legal), la relevancia, divulgación y resultado del trabajo del TNÉP como *temas específicos*.

Los objetivos específicos y posterior desarrollo de operacionalización de la investigación fueron: primero, la descripción de los contextos socio –político y mediático. Segundo, se identificó y sistematizó los mecanismos de autorregulación existentes hasta el momento de realizar la pesquisa y las principales leyes que directa o indirectamente inciden tanto en el ejercicio profesional como en el análisis y toma de decisiones del TNÉP.

El tercer y cuarto objetivos se desarrollan en un solo acápite; para dar continuidad en la explicación, abordando *los antecedentes*, es decir, donde y desde cuando surge el TNÉP; y *la consolidación*, puesta en práctica como tal y la descripción de sus acciones o medidas tomadas.

El quinto objetivo, la incidencia en el ejercicio profesional y el desempeño ético; en periodistas involucrados en las resoluciones del TNÉP y la opinión de otros periodistas.

Metodología:

Marco disciplinario general	Comunicación y deontología.
Enfoque particular	Autorregulación del Periodismo, ética periodística, regulación normativa respecto al ejercicio profesional del periodismo.
La metodología fue cualitativa, apoyada por la cuantitativa.	Se planteó la investigación como no experimental transeccional o transversal. (porque se estudió un grupo, situación y contexto específico en un tiempo determinado).
El estudio tipo fue descriptivo y explicativo.	Con enfoque mixto.
Las técnicas de investigación	Entrevista en Profundidad. Entrevista cuestionario. Revisión documental, bibliográfica y hemerográfica. Tablas de indicadores empíricos.
Triangulación	Métodos y fuentes.

Fuente: Elaboración propia.

Bolivia: Creación y funcionamiento del TNÉP. Contexto socio-político.

Para la descripción de este punto nos basamos en la revisión bibliográfica, hemerográfica, de documentos legislativos e información institucional.

Desarrollando primero las características generales de Bolivia, denominación oficial, población, territorio, transformaciones legislativas que derivó en la definición e inclusión de características particulares.

Se abordan 6 periodos gubernamentales, desde 1993 hasta 2005 para contextualizar la época en la que nace la idea de formar un TNÉP, plasmada en 1998 en la Declaración de Huatajata.

Los periodos estudiados fueron:

PRESIDENTE	PERÍODO	TIPO DE SUCESIÓN
Gonzalo Sánchez de Lozada	1993-1997.	Por proceso electoral.
Hugo Banzer Suarez	1997 – 2001.	Por proceso electoral.
Jorge Quiroga Ramírez	2001-2002.	(Sucesión Constitucional)
Gonzalo Sánchez de Lozada	2002 – 17 de octubre de 2003.	(Gobierno interrumpido abruptamente).
Carlos D. Messa Gisbert	2003- 2005	21 meses. (Sucesión Constitucional).
Eduardo Rodríguez Veltzé	13 de junio de 2005 – 22 de enero de 2006.	(Sucesión constitucional forzada).

Fuente: Elaboración propia.

En cada uno se analizaron sus acciones, tipo y cantidad de conflictos generados, las modificaciones de actores, motivos y escenarios en los que se desarrollaron los conflictos sociales.

Siendo lo más relevante:

Año 2000: Guerra del Agua - Septiembre Negro.

Año 2003: Febrero Negro - Guerra del Gas u Octubre Rojo.

Antiguos actores eran los sectores medios – los nuevos actores son: Movimientos Sociales y Cocaleros. Luego se unieron otros.

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, se describe el periodo comprendido entre 2006 – 2015, del Presidente Evo Morales. Se tomó en cuenta su asunción, las medidas que ejecutó y los conflictos generales producidos en su gobierno.

Por mencionar algunas:

Acciones	Conflictos
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Nacionalización de petroleras, telecom y otras. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Conflictos continúan y se agudizan.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Asamblea Constituyente. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Mercenarios asesinados por la policía por supuesto acto terrorista en contra del Presidente.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Nueva Constitución Política del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Pando: Oficialistas vs. Autonomistas, 11 muertos (2008). ⊙ Diferentes sectores se manifiestan exigiendo cumplimiento de promesas.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Huelgas, bloqueos, peticiones regionales, etc.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley del Órgano Electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Subida del 100% en carburantes.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Voto en el exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Carretera por Tipnis (Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro –Secure).
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Suspende acciones de la DEA. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Marchas por bonos, horas laborales, aumentos salariales, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Refiriéndose a la relación gubernamental – periodística específicamente se inicia el análisis mencionando la existencia de agresiones de diferente índole, en:

Discursos Presidenciales.
Conferencias de prensa.
Manifestaciones sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la propuesta y promulgación de leyes que directa o indirectamente afectaron el ejercicio del periodismo como ser:

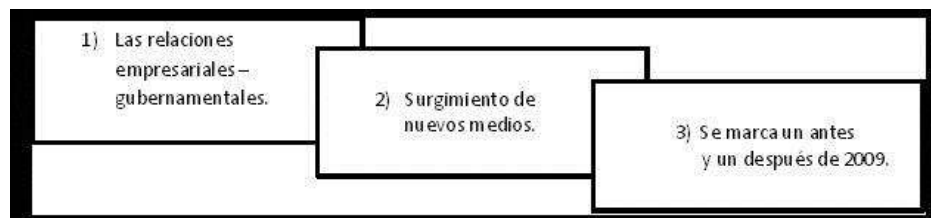


Fuente: Elaboración propia.

Se concluye que existe una etapa de la relación Gobierno – periodistas – medios, en la cual permanece un notorio ataque e intento de restricción, mediante declaraciones en contra de la prensa, buscando su desprestigio frente a la sociedad, incitando a que grupos afines maltrataran verbal y físicamente a periodistas. Otra etapa, se da en el conflicto dentro el ámbito legislativo, promulgando artículos restrictivos para los medios de comunicación y la labor periodística indirectamente, incluidos por ejemplo en leyes como la Electoral, ley Antirracismo, de Telecomunicaciones y otras.

Estructura mediática de Bolivia. Circunstancias en las que funciona el TNÉP.

Para la sistematización de la estructura mediática se identificó los medios de comunicación en sus diferentes formatos, los tradicionales y las nuevas tecnologías e incluso el satélite Túpac Katari. Considerando como ejes de análisis:



Fuente: Elaboración propia.

En resumen hasta 2009, existían más enfrentamientos – y el gobierno consideraba que entre un 80% a 90% eran enemigos. Mientras que, desde 2009, se estableció la moderación – y el gobierno considera que solamente entre el 10% y 20% siguen siendo enemigos (PEÑARANDA, 2014).

Para analizar el contexto mediático en el cual se pone en práctica el TNÉP:

Se tomó en cuenta:	Basándose en:
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Relación periodística – gubernamental a partir de los medios nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ 879 publicaciones entre marzo 2006 – marzo 2012.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ La palabra gubernamental acerca de los periodistas y medios. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ 14 medios, 10 tendencias. ⊙ Ejes de recopilación y clasificación por contextos.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ La perspectiva internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Análisis anual. ⊙ Informes de gestión del Ministerio de Comunicación. ⊙ Discursos y Declaraciones del Presidente Evo Morales.
<p>Además se actualiza la información revisando la situación reciente: nueva concentración mediática, nueva agenda informativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Informes de Organismos Internacionales y Organizaciones mundiales e internacionales vinculadas al periodismo. (1998 – 2010).
	<p>Se revisaron:</p> <ul style="list-style-type: none"> Acciones Pronunciamientos. Relevamiento de agresiones y análisis legislativo. Actores.

Fuente: Elaboración propia.

Las técnicas aplicadas fueron la bibliográfica, hemerográfica, revisión documental y tablas de indicadores empíricas.

La relación político gubernamental - periodística se ve atravesada por la estructura y dinámica de los medios de comunicación. Existe una división entre medios de comunicación oficialistas y opositores. Existen factores como ser vinculaciones político – empresariales y capitales (publicitarios y otros) que determinan el trabajo periodístico. Se identifica un giro en las líneas editoriales de muy críticas a moderadas o incluso complacientes.

Esa segmentación en el primer gobierno de Evo Morales tenía una mayor tendencia opositora; mientras que, en la segunda gestión la tendencia es oficialista, esto, según el análisis que realiza Raúl Peñaranda (PEÑARANDA, 2014), debido a las transacciones de compra – venta de medios de comunicación.

Por lo que, los periodistas, además de realizar su trabajo en un contexto de fricciones con el gobierno, deben enfrentarse a una estructura mediática compleja; siendo ambos aspectos propicios para plantearse dilemas éticos al momento de realizar el trabajo informativo.

Parámetros éticos y legales del TNÉP. Lineamientos básicos para el ejercicio del periodismo responsable.

El primer aspecto desarrollado en este acápite se basó en la revisión bibliográfica y documental, que permitió sistematizar las experiencias de los mecanismos de autorregulación, las leyes directa e indirectamente relacionadas y presentar referentes internacionales (porque en Bolivia los convenios internacionales ocupan el segundo lugar en la jerarquía del ordenamiento jurídico).

Mecanismos de Autorregulación	Mecanismos de Regulación	Referentes internacionales.
	Directos e indirectos	
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Manuales de estilo 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Constitución Política del Estado Plurinacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Declaración de los Derechos Humanos y Deberes del Hombre.
<ul style="list-style-type: none"> y ética, declaraciones de principios y estatutos de redacción. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley de Imprenta (1925). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (CIDH,2000).
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Códigos de Ética o Deontológicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley del Periodista(1979). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Convención Americana sobre Derechos Humanos.
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Defensor del Lector. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Estatuto Orgánico del Periodista (1984). 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley 26.522. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Argentina).
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Observatorios y veedurías de medios. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Código Penal. 	
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Tribunales de Honor o Ética de las organizaciones gremiales. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley de Telecomunicaciones (1995). 	
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Comisión/Consejo de Ética –Tribunal de Ética. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley General de Telecomunicaciones, tecnologías de información y comunicación (2011). 	
<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en la Argentina. 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley General del Cine. ⊙ Ley de Derecho de Autor. ⊙ Ley contra el Racismo y todo forma de Discriminación. ⊙ Ley del Órgano Electoral Plurinacional. 	
	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ley del Régimen Electoral: ley de derogación y modificación del artículo 82. 	
	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Acceso a la información (Decretos). 	

Fuente: Elaboración propia.

Parámetros que permiten afirmar que la búsqueda por un ejercicio ético de la profesión es una constante preocupación de los diferentes sectores vinculados al periodismo; es decir sus tres pilares, periodistas, medios de comunicación y sociedad civil. Teniendo referentes suficientes para sustentar las resoluciones del TNÉP. Como menciona Aznar respecto al Consejo de Prensa, su labor es “juzgar públicamente y en casos concretos si esa actividad se ajusta o no a dichas normas, dotándolas así de mayor efectividad y concreción” (AZNAR, 1999, p.203).

Además de lo normativo el Tribunal necesita de financiamiento y apoyo moral para el reconocimiento de su autoridad, por lo que, en el caso boliviano, se conformó un Consejo Nacional de Ética Periodística con tres órganos:

Cuerpo Directivo:	<ul style="list-style-type: none"> representantes de cada institución; eligen por consenso a los miembros del TNÉP, adecuan Estatutos y Reglamentos.
Comité Gestor Institucional:	<ul style="list-style-type: none"> encargado de recursos económicos y administrativos, publica las resoluciones.
TNÉP:	<ul style="list-style-type: none"> juzga efectiva y concretamente los casos.

Fuente: Elaboración propia.

A través de las entrevistas en profundidad se ahonda en cómo los miembros del Tribunal y en algún caso el Presidente del Comité Gestor, se situaban en el contexto político, qué instrumentos normativos les otorgaban legalidad, cuál era su manejo de las leyes en su accionar, qué sucesos les brindaban legitimidad, dentro del campo de la ética. Asimismo, cuál era su relación con la Defensa de la Libertad de Expresión y el Tribunal de Imprenta. Para lo que se trabajó con tablas por temática acompañadas de un análisis comparativo – conclusivo.

Autorregulación: formación y funcionamiento del TNÉP.

En este acápite se desarrollan las definiciones teóricas y su internalización entre los miembros del TNÉP, acerca del proceso de autorregulación. Se aborda la formación del TNÉP, en dos etapas, primero *antecedentes* (1996 a 2009) y segundo *consolidación* (Gestión 2010-2012). Desglosando el funcionamiento en los ámbitos de actuación, composición, financiación y funciones (de manera general). Se describe el procedimiento a través de las funciones específicas, procesamiento y casos recibidos y procesados. Se aplicaron las técnicas de la revisión bibliográfica, hemerográfica y las entrevistas en profundidad. El análisis se trianguló entre las tablas por temática, con la teoría y el análisis comparativo – conclusivo.

Del procedimiento que lleva a cabo el TNÉP se clasifican las sanciones:

A) Llamada de atención y recomendación, en caso de descuido o falta leve.
B) Condena pública, dónde se censura notoriamente la acción anti ética.
C) Absolución, con demostración de pruebas.

Fuente: Elaboración propia.

En la gestión estudiada se presentaron 21 casos, 12 con resolución completa, 9 con resolución escueta. (De 2010, 14, de 2011, 5 y de 2012 (hasta marzo), 2).

La formación del TNÉP responde a un proceso, cuyos antecedentes están marcados por investigaciones, encuentros de periodistas, adhesiones y alejamiento de organizaciones, intentos fallidos de conformación, socialización de propuestas, búsqueda de consensos y aprobación de documentos estatutarios. Su consolidación se da a partir de la socialización y aprobación del Código Nacional de Ética, la posesión de sus tres órganos y fundamentalmente la iniciación de actividades. Todo bajo el compromiso, fomento e impulso de las organizaciones que conforman el Consejo Nacional de Ética Periodística.

Su funcionamiento se evalúa a partir de sus ámbitos de actuación, el procedimiento que realiza, sus funciones específicas y otras complementarias, el procesamiento y los casos revisados en el periodo estudiado, marzo 2010- marzo 2012.

De acuerdo a las definiciones realizadas por Hugo Aznar, el ámbito de actuación del TNÉP es a nivel nacional debido a que sus organizaciones tienen ese alcance, a excepción de la Asociación de Periodistas de La Paz; aunque su accionar está más definido por el ejercicio de la profesión periodística; es decir propietarios, directores, editores, periodistas, trabajadores de la prensa y quienes expresen opinión por medios de comunicación. En el ámbito de composición, se constituye de cinco miembros, tres periodistas y dos personalidades destacadas de la sociedad civil. En el ámbito de la financiación, las tareas de sus miembros son ad-honorem y los gastos logísticos serán financiados por el CNÉP, el mismo que recibe colaboración de Instituciones dedicadas a la Investigación Social, Fundaciones y Embajadas. Además cuentan con un espacio físico, tecnología e insumos para desarrollar sus actividades.

En el ámbito de las funciones se entiende que se basan en valores y normas establecidas principalmente en el Código Nacional de Ética Periodística, el reglamento del TNÉP y los formularios de denuncias. El CNÉP y el TNÉP se adhieren a la defensa por la libertad de expresión y de prensa. Las posturas políticas son asunto de cada una de las organizaciones adheridas sin intervención del TNÉP. La creación y puesta en práctica del TNÉP ofrece un mecanismo de autorregulación que permite hacerle frente a la regulación.

El TNÉP tiene la responsabilidad procesar y hacer públicas sus resoluciones, para fomentar el reconocimiento de errores y evitar que se repitan. Primero da a conocer sus resoluciones a los involucrados y luego cuenta con la colaboración de algunos medios de comunicación, quienes incluyen los casos en el ámbito noticioso generalmente, y de acuerdo a las posibilidades se paga un aviso. Lo que ha generado una conflictividad con la parte demandada obteniendo diferentes reacciones.

Al procedimiento basado en funciones específicas como recibir, examinar y resolver denuncias o quejas sobre la labor periodística se le suman otras genéricas como ser la investigación, acciones de difusión y educación. Su actuación proviene de la denuncia realizada por ciudadanos, autoridades públicas, dirigentes sindicales, instituciones públicas o privadas, periodistas y personas que presten sus servicios en medios de comunicación (sea local, departamental o nacional).

El procedimiento enfatiza la afectación a DDHH, garantías constitucionales, libertad de pensamiento y de expresión, libre emisión de ideas e información, u otras actitudes inapropiadas y carentes de ética profesional.

Actuará sobre la publicación de una noticia, un comentario periodístico o un artículo de cualquier medio de comunicación dentro del territorio nacional. Además los observados serán periodistas, propietarios o jerárquicos de medios de comunicación y trabajadores de la prensa. Pretenden realizar una tarea de orientación, establecer parámetros y convertirse en referentes para el accionar ético del periodismo.

El procesamiento contempla recibir las denuncias y pruebas (si corresponde y tienen respaldo), dar a conocer a la parte afectada, cumplir con los plazos establecidos, solicitar descargos, realizar investigaciones por cuenta propia y finalmente establecer las sanciones. Para cumplir con un análisis exhaustivo los plazos pueden flexibilizarse sin ocasionar demoras prolongadas.

Los documentos de descargo son cartas de denuncia, documentos oficiales, testimonios, videos, otras notas periodísticas, transcripciones de programas y elementos complementarios.

Los temas más relevantes tratados por el TNÉP se aglutinaron en atropello de derechos fundamentales, falsas denuncias, falta de verificación periodística y faltas a los manuales de estilo, declaraciones de principios o estatutos de redacción. De manera excepcional se destaca que en uno de los casos se condena la agresión física ejercida contra un conductor de televisión. Las desestimaciones fueron por no tener competencia o por presentación de denuncia fuera del plazo establecido, una sola mereció la indicación de derivación al Poder Judicial.

Los medios de comunicación involucrados en las denuncias fueron mayormente redes televisivas o canales y periódicos; asimismo, conductores de programas televisivos y columnistas independientes. No se identificaron denuncias hacia medios electrónicos, ni radiales.

Los denunciantes fueron figuras públicas, políticas, empresariales, representantes de ONG's, organismos garantes de derechos ciudadanos y los propios periodistas.

El TNÉP respeta las responsabilidades ulteriores, al trabajar con publicaciones dadas; no cayendo así en censura previa.

Se lo considera un avance en el ejercicio del derecho a la información; ya que, busca el respeto a los derechos del público, especialmente el de la honra e intimidad de las personas como se ha podido verificar en los casos atendidos. Establece una relación entre público y medios de comunicación. Busca también un mejor entendimiento entre sí por parte de quienes trabajan la información (colegas), asimismo entre periodistas y medios de comunicación (propietarios). Recuerda que los derechos de los periodistas se convierten en deberes al momento de relacionarse con el público.

Incidencia en el ejercicio profesional.

En este punto, se abordó la deontología, la ética, la autorregulación, derecho a la información y derecho a la comunicación, los retos y un diagnóstico general teórico. Se dio paso al diagnóstico de la experiencia y su incidencia, con periodistas Involucrados y No involucrados en las resoluciones del TNÉP.

En los tres casos de periodistas involucrados se hace una descripción del proceso. En el primer caso David Sánchez (Senador) vs. Periódico Correo del Sur, se analiza luego la entrevista en profundidad realizada al Director del medio cuestionado. Marco Dipp. En el segundo caso, Willy Javier Rocabado vs. Xavier Jordán, nos basamos para el análisis en la entrevista en profundidad y las publicaciones posteriores a la resolución que hizo llegar el Lic. Jordán, de su autoría. Finalmente, en el caso Gloria Limpias vs. Carlos Valverde, nos basamos en información (correspondencia) que nos brindó el TNÉP, donde se establece una reacción al accionar del tribunal.

Los tres periodistas no involucrados en resoluciones son Miguel García, Sergio De la Zerda y Richard Sánchez, a quienes se les realizó una entrevista cuestionario.

Los resultados del análisis acerca de la incidencia del TNÉP en el ejercicio profesional y desempeño ético fueron que:

▶	No se lo reconoce, la tendencia es reconocer otros tribunales.
▶	Se cree que actúa desde y para la ciudad de La Paz.
▶	No han incidido / otros reconocen que tomaron en cuenta las recomendaciones.
▶	Se han generado espacios de reflexión con múltiples reacciones positivas y negativas.
▶	Es una manera de evitar la regulación excesiva.
▶	Es un avance en la autorregulación y autocontrol.
▶	Derecho a la información.
▶	Fortalecen los criterios éticos.
▶	Ha generado la creación de otros mecanismos de autorregulación paralelos.
▶	La inclusión en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional conceptos claves como ser derecho a la información y comunicación, autorregulación y otros.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones.

Si bien existen y están dadas las normas deontológicas, además de existir coincidencia de criterios entre los miembros del TNÉP y los periodistas consultados y se identifican diversas experiencias con mecanismos de autorregulación; el comportamiento de los periodistas varía de acuerdo a su experiencia laboral, su criterio personal, adhesión o no adhesión a cierta organización gremial, además de la relación entre periodistas y alineación gubernamental del momento.

La creación del TNÉP no es totalmente aceptada, ni reconocida pero si generó múltiples reacciones: artículos en los que se discute su validez; cartas de respuesta, unas son de reconocimiento de faltas y toma de compromisos, otras son de rechazo y cuestionamiento acerca de la repercusión de la publicación de las resoluciones, causando nuevas quejas acerca del tratamiento informativo de los periodistas y la falta de responsabilidad de los medios.

De esta manera, se sostienen los conflictos que plantean autores como Karina Herrera, Luis R. Beltrán, Eduardo Zannoni y Beatriz Bísaro, Damián Loreti, entre otros (desde su propia perspectiva), sobre la crisis que vive el periodismo, la falta de autonomía económica y política, la discusión sobre la validez de la regulación por parte del Estado o la autorregulación de los periodistas. Los requerimientos para ejercer el periodismo y la regulación al respecto. La matriculación o pertenencia a un ente u otro que agrupa a periodistas titulados o empíricos. Avances en la toma de conciencia de la importancia del autocontrol y autorregulación, como parte de la responsabilidad de los medios de comunicación y los periodistas frente al público. En esa búsqueda implícita de insertar el derecho a la información desde lo teórico y la práctica en todos los actores del proceso comunicacional.

El tener un nuevo mecanismo de autorregulación (TNÉP y su respectivo Código Nacional de Ética Periodística) y el que se hayan generado otros paralelos (Tribunal de Ética de la ANP) fortalecen la decisión de mantener criterios éticos en el ejercicio del periodismo, los mismos que contribuyen a mantener la libertad de expresión y de prensa en pro no sólo de los periodistas sino de la sociedad. Las reacciones obtenidas han generado una nueva reflexión sobre la identidad profesional lo que permite avanzar, en esta que también directa o indirectamente es una estrategia política.

Con todos estos elementos se puede decir que se está avanzando en los retos propuestos por Javier D. Restrepo (RESTREPO; 2010) sobre el entendimiento de la ética en la actualidad, la búsqueda de una identidad profesional y el plantear una información humanizada y humanizante, esto último a través del auto control o auto exigencia de los mismos periodistas y algunos propietarios de medios de comunicación demostradas al formar y poner en práctica mecanismos de autorregulación.

De lo descrito se deduce que, tanto las transformaciones en la situación socio - política, las nuevas circunstancias en la dinámica de los medios de comunicación, la formulación de nuevos instrumentos de regulación; la constante ejecución de experiencias de autorregulación en general y la puesta en práctica del TNÉP en particular, responden a nuevas formas de relacionarse de la sociedad con los medios y con el Estado. Aspecto que debe ser advertido y analizado por los periodistas al momento de establecer pautas éticas, como mencionan Herrán y Restrepo: *“Los debates constitucionales demuestran entonces la influencia que ejerce el clima político sobre la interpretación de los valores del periodismo, lo cual deber ser tenido en cuenta en la reflexión ética que se produzca sobre ellos”* (HERRÁN y RESTREPO; s/f).

Las recomendaciones fueron desde asuntos administrativos, actividades paralelas, coordinación con otros mecanismos, categorización de sanciones y parámetros para publicaciones hasta profundizar en conceptos de derecho a la información y comunicación.

Siendo los temas pendientes: superficialidad, descontextualización, espectacularización, invisibilización, separación clara entre información y opinión, sensacionalismo, desinformación, fallas netamente periodísticas.

Otras figuras a analizar son: soborno, intimidación, persecución, amenazas, prebenda, invasión a la privacidad, influencias, etc.

Bibliografía:

Síntesis de:

CRIDER Rocha, Geraldine Martha (2015). Autorregulación del periodismo en Bolivia. Formación, funcionamiento e incidencia del Tribunal Nacional de Ética Periodística de Bolivia. Tesis de Maestría en Periodismo. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires – Argentina.

Bibliografía mencionada:

Aznar, Hugo y Villanueva, Ernesto, ABOU ZEID, Farouk, et. Al. (2000). Deontología y autorregulación informativa, Universidad Iberoamericana / UNESCO / Fundación Manuel Buendía, México.

Aznar, Hugo. (1999). Comunicación responsable. Deontología y autorregulación de los medios. Ed. Ariel.

Hernández S., Roberto; Fernández C., Carlos y Baptista L., Pilar (2003). Metodología de la Investigación, México, McGraw-Hill Interamericana.

HERRÁN, María Teresa y RESTREPO, Javier Darío. (s/f). Ética para periodistas. Edición ampliada para Latinoamérica. Tercer Mundo Editores.

PEÑARANDA, Raúl (2014). Control Remoto, De cómo el gobierno de Evo Morales creó una red de medios paraestatales y un plan para acosar a la prensa independiente, 3era Edición, Bolivia.

RESTREPO, Javier Darío, “Balance de la autorregulación” (2010). En: EXENI R., José Luis, Mediocracia de alta intensidad. Bolivia: medios de comunicación y democracia en contextos de cambio, Bolivia, Editorial Quatro Hnos.

RESTREPO, Javier Darío (2010). “Retos Éticos del Periodismo Latinoamericano”. En: Fortalecimiento del ejercicio del periodismo en la promoción de la estabilidad y la paz en Bolivia, Unión Europea – Centro Carter, Bolivia. Otros.



Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

“Análisis de los instrumentos de rendición de cuentas de la comunicación en España”⁸⁵.

"Analysis of the ethical responsibility of the Spanish media through the opinions of their institutional representatives"

"Análise dos instrumentos de responsabilização da comunicação em Espanha".

Juan Carlos Suárez Villegas⁸⁶

Ruth Rodríguez Martínez

Resumen: Este trabajo recoge parte de los resultados desarrollados por el proyecto de investigación “Accountability y culturas periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles” (MediaACES MINECO/FEDER, UE, ref: CSO2015-66404-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. En el marco de este proyecto se llevaron a cabo diversos focus group con expertos en deontología y ética de la comunicación para analizar el estado de los diversos mecanismos de rendición existentes en España. En este artículo se analizan sus aportaciones sobre algunas cuestiones fundamentales para el proyecto. 1) Debate sobre la identidad del periodista; 2) modelo de regulación de la profesión periodística; 3) instrumentos de rendición de cuentas en la comunicación; 3) su eficacia y su adaptación a nuevo ecosistema informativo en la era digital; 4) experiencias de implementación de los mecanismos de rendición de cuentas. 5) Conclusiones.

Palabras Clave: Rendición de cuentas, Ética, España, periodismo, deontología

Abstract: This paper presents part of the results developed by the research project "Accountability and journalistic cultures in Spain. Impact and best practices proposal in the Spanish media "(MediaACES MINECO / FEDER, UE, ref: CSO2015-66404-P), financed by the Ministry of Economy and Competitiveness. Within the framework of this project, several focus groups were carried out with experts in deontological ethics and communication ethics to analyze several accountability mechanisms existing in Spain. In this article, their contributions on some fundamental issues are analyzed.

Key words: Accountability, Media Ethics, Spain, Journalism, Deontological ethics

1. Tema central

El congreso internacional de ética de la comunicación, organizado cada dos años por la universidad de Sevilla, se ha convertido en una de las citas académicas en las que se presentan y debaten proyectos sobre esta disciplina. Su cuarta edición estuvo dedicada, casi de forma exclusiva, al análisis de los instrumentos de rendición de cuenta de los medios de comunicación (Media Accountability) y coorganizada por la Universidad de Sevilla, la Universidad Autónoma

⁸⁵ Este trabajo se enmarca en el proyecto “MediaACES. Accountability y Culturas Periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles” (CSO2015-66404-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España.

⁸⁶ Juan Carlos Suárez Villegas. Universidad de Sevilla. Catedrático de Universidad. jcsuarez@us.es; Ruth Rodríguez Martínez. Universidad Pompeu Fabra. Profesora Titular de Universidad. ruth.rodriguez@upf.edu

de México y la Universidad Pompeu Fabra. Esta última universidad tuvo un especial protagonismo, ya que lidera el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España denominado: "MediaACES. Accountability y Culturas Periodísticas en España. Impacto y propuesta de buenas prácticas en los medios de comunicación españoles". En este proyecto participan investigadores de siete universidades distintas, entre la Universidad de Sevilla

La investigación parte de la hipótesis de que la cultura periodística en España no responde a un único modelo de sistema de medios (modelo mediterráneo o pluralista polarizado), como señalan Hallin y Mancini en *Comparing Media Systems*, sino que su diversidad de culturas periodísticas requiere matizar esta clasificación. En este marco, hallamos como antecedente el proyecto europeo "MediaAct-Media Accountability Systems in Europe and Beyond", que contó con la participación de 14 países de Europa y del norte de África. Este proyecto, que se desarrolló de 2010 a 2014, partió de la clasificación de modelos periodísticos de Hallin y Mancini para estudiar el impacto de los sistemas de rendición de cuentas tradicionales y los creados tras la llegada de internet. Esta investigación se sumaba así al gran número de trabajos académicos que se han hecho eco de los nuevos sistemas que la aparición de internet ha facilitado, sobre todo en Europa y Estados Unidos, para exigir responsabilidades al periodista (Domingo y Heinonen, 2008; Eberwein, 2010; Fengler et al, 2014). En España, sin embargo, son escasas las aportaciones sobre esta cuestión. Cabe destacar las aproximaciones de Herrera-Damas (2013) y del Grupo de Investigación de Periodismo de la Universitat Pompeu Fabra (Mauri-Ríos y Ramón-Vegas, 2015; Ramón-Vegas, Mauri-Ríos y Alcalá, 2016).

2. Objetivos.

La presente investigación continúa los trabajos realizados por el Grupo de Investigación de Periodismo (Grup de Recerca en Periodisme, GRP) de la Universidad Pompeu Fabra, e incorpora investigadores de otras universidades españolas para contrastar la presencia de nuevos instrumentos de rendición de cuentas en distintos territorios de la península: Andalucía, Cataluña, Galicia, Madrid, País Vasco y Comunidad Valenciana. Esto permitirá comprobar si la realidad comunicativa española responde a una única cultura mediática, identificada por Hallin y Mancini como modelo mediterráneo, de acuerdo con su clasificación de culturas periodísticas, o si presenta matices que ahondan en su complejidad. Asimismo, este proyecto propone la elaboración de mapas que permitan comprobar la presencia de estos sistemas de rendición de cuentas en distintos territorios de España, el análisis de su utilidad según profesionales y ciudadanos, y el desarrollo de plantillas que permitan evaluar su impacto y generar buenas prácticas entre profesionales de la comunicación.

En este sentido, los periodistas han debido establecer nuevos hábitos que contribuyan a garantizar una información responsable y de calidad dentro de sus distintas culturas periodísticas, lo que se exige desarrollar y poner en práctica diversos instrumentos de rendición de cuentas. Este concepto de culturas periodísticas es estudiado desde la década de 1970 por autores como Zelizer (2005) o Preston (2009). Bajo dicho concepto se pretende englobar los aspectos externos de la práctica profesional, esto es, las rutinas de trabajo; como los internos, es decir, los valores y actitudes profesionales (Hanitzsch, 2007). A juicio de este autor, en el ámbito del periodismo se trataría de conocer los criterios de noticiabilidad, los valores asociados a la conciencia de ser y actuar como profesional y, por último, los métodos o prácticas que se adoptan para lograr los objetivos anteriores.

En Europa cabría distinguir dos tipos de cultura periodística, con los mismos valores profesionales pero con diversas maneras de entender el periodismo, a tenor de los propios modelos sociales en los que se ejerce dicha actividad (Hallin y Mancini, 2004). Por un lado, el modelo mediterráneo, caracterizado por ser un modelo más individualista y pluralista en el modo de concebir la práctica del periodismo; y por otro, el modelo corporativista, caracterizado por una mayor integración bajo organizaciones y estándares profesionales, propio de los países más septentrionales. En este estudio se aprecia una mayor voluntad de regulación y atención a los estándares normativos por parte de los periodistas españoles, como un intento de reforzar la profesión frente a injerencias procedentes de los poderes económicos y políticos.

3. Caracterización del estudio o discusión teórica propuesta.

El tema de la identidad periodística constituye un viejo tema que surge en Occidente con el nacimiento del periodismo moderno a mediados o finales del siglo XIX, según los países. En ese momento, algunas personas que trabajan en prensa comienzan a percibirse a sí mismas como un colectivo que ejerce una actividad sustancialmente diferente a la realizada por escritores, políticos, impresores o editores (Tumber y Prentoulis, 2005). Este proceso de profesionalización, ya de por sí complejo, no se vio facilitado por la aparición de nuevos medios de comunicación (radio, televisión...) y

novedosas formas de comunicación (publicidad, relaciones públicas...) a lo largo del siglo XX (Soria, 1989: 45). De hecho, la consolidación de internet y la tecnología digital, ya en este siglo, vuelven a sacar a la palestra la cuestión de la identidad sin visos aparentes de que se trate de una cuestión cerrada (Deuze, 2002).

Entre los argumentos más elevados se halla la íntima relación entre comunicación y comunidad, entre periodismo y democracia. Desde este planteamiento, periodistas y empresarios se convierten en los profesionales encargados de informar a los ciudadanos para que estos puedan participar de forma activa y responsable en los asuntos públicos y, por tanto, contribuir al mantenimiento y consolidación de la democracia. Esta vinculación, sin embargo, se halla hoy en entredicho, pues hace tiempo que se acusa al periodismo -y, por tanto, a quienes lo promueven- de haberse desligado de la función pública que idealmente se le atribuye, para convertirse en un instrumento al servicio de intereses particulares. Desde el punto de vista de los periodistas, parece ineludible la necesidad de aclarar su identidad, ya que si los profesionales de la información no tienen claro cuál es su papel en la sociedad entonces no sólo no lo ejercerán, sino que estarán al servicio de intereses oportunistas, como si fueran comerciantes de su pluma.

La identidad de los periodistas y el significado del periodismo parecen moverse, por tanto, entre dos extremos: el normativo o ideal y el empírico o real. El primero hace referencia a cómo deberían actuar los media o cómo se espera que actúen (McQuail, 1994). Este punto de vista se halla estrechamente vinculado a disciplinas como la Ética, la Filosofía Política o el Derecho, que atribuyen a los periodistas el deber de informar objetiva y/o verazmente, de hacer valer la palabra en el espacio público o de satisfacer adecuadamente el derecho a la información de la ciudadanía, muy simplícidamente. Los estudios sobre actitudes periodísticas han intentado concretar un poco más las teorías normativas existentes y han preguntado a los periodistas cómo conciben su papel en la sociedad (Canel y Sádaba, 1999). De los múltiples trabajos elaborados, sobre todo en el ámbito norteamericano, destacan cinco funciones detectadas por la mayoría de los autores (Iroz, 2008: 196): 1) Transmitir noticias y difundir información (periodista difusor); 2) Contextualizar e interpretar hechos (periodista intérprete); 3) Posicionarse y defender valores (periodista abogado); 4) Controlar, investigar y denunciar los abusos del poder (periodista adversario o contrapoder); y 5) Fomentar la participación ciudadana en el espacio público (periodista cívico).

El enfoque empírico o real, por otra parte, no se centra en lo que debieran ser o quisieran hacer los periodistas, sino en lo que realmente son y hacen. No extraña, por tanto, que este aspecto se haya estudiado sobre todo desde el punto de vista de la Sociología y la Psicología, si bien también puede percibirse en la historia de la prensa y en las biografías de periodistas y empresarios de la comunicación, por no hablar de la experiencia cotidiana que surge al comparar la cobertura de un mismo evento por diferentes periodistas y medios. Los estudios sobre actitudes o roles periodísticos que mencionábamos anteriormente también cuentan con una vertiente sociológica importante, motivo por el cual tienen en cuenta no sólo lo que los periodistas creen que deberían ser y hacer, sino lo que creen que hacen y son (Hanitzsch [et. al.], 2011).

Todos estos trabajos nos permiten constatar la existencia de periodistas al servicio de poderes político-ideológicos (periodista partidista), al servicio de poderes económico-financieros (periodista mercenario), al servicio de la audiencia (periodista *showman* o entretenedor), al servicio de la empresa para la que trabajan (periodista sumiso o que practica la autocensura) e incluso al servicio de sí mismos (periodista individualista o egoísta). No obstante, la distinción entre funciones o perfiles normativos y empíricos ha de ser aplicada con sumo cuidado pues, como advierte Denis McQuail (2005), resulta virtualmente imposible separar las ideas sobre la relación 'objetiva' entre los medios y la sociedad de las consideraciones 'normativas' o ideológicas". Los autores de este trabajo entendemos que, aunque resulta complicado distinguir lo que uno es de lo que uno aspira a ser, pues todo contribuye a la configuración de la propia identidad, dichos aspectos pueden y deben ser analizados separadamente, con el fin de comprobar cuán cerca o lejos nos hallamos de reconocer la identidad profesional. No obstante, estimamos que ha de existir una serie de señas de identidad ética que ha de caracterizar al periodista profesional.

4. Enfoque y metodología de abordaje.

La metodología combina la técnica de la encuesta online a diferentes actores mediáticos y diversos focus group con expertos, responsable de medios y ciudadanos. Los resultados permitirán diseñar y proporcionar a los medios modelos de evaluación de rendición de cuentas que integren valores como la transparencia y la pluralidad. La primera fase, ya realizada, ha contado con una encuesta de preguntas cerradas o semicerrada con la que se pretendía recabar la opinión de los periodistas sobre los distintos instrumentos de rendición de cuenta. En una segunda fase, se consideró llevar a cabo una serie de focus groups de expertos en ética periodística que pudieran responder a una serie de cuestiones sobre los objetivos marcados en el presente proyecto. En este trabajo pretendemos analizar los resultados de tres focus group realizados durante el IV congreso Internacional de Ética de la Comunicación. Se invitaron a representantes de distintas

instituciones e identidades relacionadas con la comunicación para identificar qué modelo de regulación del periodismo les parecía más adecuado para velar por la responsabilidad de los medios de comunicación. El objeto era contrastar diferentes perspectivas sobre los distintos instrumentos de rendición de cuenta y ponderar cuál había sido su eficacia. Las cuestiones propuestas fueron las siguientes: 1) identidad del periodista; 2) instrumentos de rendición de cuentas tradicionales o innovadores del periodismo español; 3) su eficacia y su adaptación a nuevo ecosistema informativo en la era digital; 4) experiencias de implementación de los mecanismos de rendición de cuentas. 5) Conclusiones.

La organización de las mesas respondía a tres objetivos en relación con la rendición de cuentas: 1) la visión de los docentes de la asignaturas de ética y deontología de la comunicación o profesores de periodismo; 2) la perspectivas de las identidades profesionales e instancias reguladoras de la comunicación; 3) la perspectiva confrontada entre representantes de medios, usuarios de la comunicación y colegios profesionales de periodistas.

Las aportaciones fueron muy heterogéneas y con elementos destacables, tanto en las intervenciones de los ponentes como en el debate posterior. Hemos considerado más adecuado presentar de forma unificada los tres focus group para su correspondiente análisis, ya que las cuestiones tratadas eran las mismas y esto permite establecer un contraste más rico entre las intervenciones de los expertos.

Los participantes seleccionados para cada una de estas mesas fueron los siguientes:

	Participantes	Institución
1ª	Marcel Mauri	MODERADOR. Profesor de ética del Periodismo. Universidad Pompeu Fabra. IP del Proyecto
	Salvador Alsius	Vicepresidente del Consejo Audiovisual de Cataluña
	Clara Aurrecochea	Representante del Sindicato de Periodistas
	Carmen Fernández Morillo	Consejera del Consejo Audiovisual de Andalucía
	Elsa González	Presidenta de la Federación de Asociaciones de la Prensa de España (FAPE)
	Rafael Terán	Presidente de la Asociación de la Prensa de Huelva
2ª	Ruth Rodríguez	Profesora de ética del Periodismo de la Universidad Pompeu Fabra. IP del Proyecto
	Marta Redondo	Profesora de Ética de Periodismo de la Universidad de Valladolid
	Elena Real	Profesora de ética del Periodismo de la Universidad Complutense
	Carlos Macià	Profesor de ética de Periodismo. Universidad Carlos III
	José Manuel de Pablo	Director de la Revista Latina de Comunicación
	Begoña Zalbidea	Profesora de ética periodística en la Univer. de El País Vasco.
	Jesús Díaz del Campo	Profesor de ética del Periodismo de la Univer. Internacional de La Rioja.
3ª	Eva Navarrete	Presidenta del Colegio de Periodista de Andalucía
	Alejandro Perales	Presidente de la Asociación de Usuarios de la comunicación.
	Antonio Manfredi	Defensor del Telespectador de Canal Sur (televisión Pública de Andalucía).
	Juan Carlos Suárez	(MODERADOR) Catedrático de Deontología de la Comunicación y miembro de la Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología de la FAPE.

Observación. Para hacer más ligera la lectura de los resultados, con frecuencia nos referiremos a los participantes sólo por su primer apellido.

5. Principales resultados.

5.1. La identidad del periodista profesional

Uno de los principales aspectos que debe destacarse es que la mayoría de los participantes de los focus group destacaban el carácter profesional del periodista como administrador de la libertad de expresión. Así, Terán, representante de la Asociación de la Prensa de Huelva, afirma que el amo del periodista es la ciudadanía, no el empresario. Esta misma idea es sostenida también por Eva Navarrete, Decana del Colegio Profesional del Periodistas de Andalucía, quien afirma que la función de dicha entidad es velar por preservar el cumplimiento de unas normas éticas del buen periodismo. Carlos Maciá, profesor de ética periodística de la Carlos III, resalta el deber de verificar las fuentes del periodista, lo que evitaría casos como el de unos padres lucrados por la solidaridad de la ciudadanía con la complicidad de unos medios que sólo vendieron una historia sentimental pero no verificaron la verdad de los hechos. Prueba de ello es el Caso Nadia, que pone de manifiesto el mimetismo que el periodista ha adoptado con la audiencia, ha sido una noticia publicada en España durante siete u ocho años, siendo falsa, y que ningún medio la hubiera investigado, dando por sentado la versión de la parte. Esto revela que es más poderosa la curiosidad social que la verdad de los hechos, y muestra a un periodista más adaptado a la versión de la noticia como producto de consumo que como derecho de la ciudadanía.

Se insiste en el periodismo de calidad, pero se cuestiona la proliferación de documentos deontológicos generales y estériles que agotan la confianza de profesionales en una deontología que añade recomendaciones, pero no le dice cómo actuar en los casos concretos. Así lo señala Begoña Zalbidea, profesora de la Universidad de El País Vasco. Zalbidea indica que, si bien la ética empieza por uno mismo, debería haber una deontología que diga qué hacer con tal o cual fotografía en casos concretos más que nuevas iniciativas, de las que los profesionales se muestran ya cansados porque son vaguedades generales que no resuelven los problemas concretos. Esto ha propiciado que la profesión periodística se vea instada por los más variados colectivos sociales a darles indicaciones de cómo debe actuar (accidentes de tráfico, inmigrantes, menores, mayores, violencia de género). Su utilidad es cuestionable, ya que hacen falta guías más claras aplicadas a la realidad a la que se enfrenta el periodista cada día.

Por su parte, Alejandro Perales, Presidente de la Asociación de Usuarios de la Comunicación, insiste en la necesidad de respetar el derecho de acceso a los medios, que se convierte en derecho justo por la dejación del deber previo que tendría que haber tenido el periodista de concederle la palabra a todas las partes implicadas. Por tanto, no hay que esperar que el ciudadano ejerza dicho derecho, sino hay que concienciar al periodista de sus deberes para con las personas implicadas y también con el público. Otros anuncian que el problema del periodismo es su consideración como mercancía antes que como derecho de la ciudadanía. A las empresas informativas le interesa vender antes que ofrecer calidad informativa. José Manuel de Pablo, advierte de la hipocresía de los medios que publican anuncios de prostitución mientras en otras páginas denuncia casos de esta naturaleza. Por eso, Maciá indica que más allá de una ética personal del periodista, que debería presumirse por la naturaleza de su vocación, hay que fortalecer mecanismos de éticas de los medios. También en este sentido, se pronuncia Elsa Gonzalez, Presidenta de FAPE, quien recuerda que, entre las funciones de la Comisión de Deontología, está la doble labor de fortalecer la ética del periodista y la de exigir responsabilidades colectivas a los medios de comunicación. En cambio, Clara Aurrecoechea, considera que son las condiciones de trabajo en los medios las que obstaculizan una información de calidad. La rutina impone ritmo que impide cumplir con unos mínimos deontológicos. Se preocupa más en terminar las tareas encomendadas que en cumplir con la mayor diligencia a la hora de hacerlo.

En resumen, el periodismo es resultado de una actividad que exige una perspectiva profesional, capaz de aportar una visión amplia de los acontecimientos, conceder a las partes la oportunidad de exponer sus versiones, condiciones que no tienen porqué ocurrir en las comunicaciones entre particulares. Por tanto, no hay que ignorar las nuevas vías para informarse surgidas con internet, como las redes sociales, pero hay que darle su justo valor, pues en ningún caso pueden sustituir al periodismo como actividad profesional, si bien puede ser un instrumento que complemente dicha labor cuando son bien utilizadas. Pues dotar a la información de una dimensión comunitaria e intersubjetiva la hace más fecunda y aporta al periodista y al medio una relación dinámica y abierta con el público para conocer la verdad de los acontecimientos de interés social. En cambio, en el nuevo ecosistema informativo, la labor del periodista profesional se halla en muchos casos envuelta en una confusión propiciada por la acumulación de discursos, datos e informaciones procedentes de distintos sujetos que alteran las dinámicas clásicas del ejercicio de la profesión y plantean no pocas dudas éticas al periodista.

La mayoría de los expertos comparten un modelo ideal de periodista, el cual se halla en crisis por la precariedad del trabajo periodístico y una sobreabundancia informativa que le lleva a convertirse en repetidor de otras voces, sin

advertir que su labor se cifra en contrastar directamente las noticias, de manera independiente y con un criterio que le permita a los ciudadanos conocerla de manera contextualizada.

5.2. Debate sobre modelo de regulación de la profesión periodística

En este punto surge una discrepancia en torno a dos posturas: los defensores de la corregulación y los defensores de la autorregulación. Elsa González, por ejemplo, considera que en el caso de la información se debe optar por la autorregulación, que si bien no tiene una capacidad sancionadora, constituye un reproche moral del que no puede mantenerse ajeno el profesional ni el medio de comunicación. Esta misma vía es defendida por los defensores de éticas de la comunicación (Elena Real, Carlos Macià o Jesús Díaz). Por su parte, Salvador Alsius comenta su conversión de antiguo defensor de la autorregulación a la corregulación. Esta última opción es defendida también por Carmen Fernández Morillo, quien considera que es la única vía eficaz, pues la autorregulación se queda en un voluntarismo ético que adolece de eficacia para implementar medidas correctoras. En este sentido, estima que los consejos audiovisuales pueden ser eficaces para velar por los valores de la comunicación en la sociedad democrática, sin tener que optar por medidas sancionadoras, las cuales podrían ser sustituidas por imponer deberes que vengan a resarcir el daño causado a través de la propia comunicación. Por ejemplo, compensando un tratamiento machista con campañas de sensibilización contra la violencia de género, lo cual tendría un resultado más efectivo para los intereses de la ciudadanía. A su juicio, que los miembros de dichos consejos sean de extracción parlamentaria no indica parcialidad en sus actuaciones. Asimismo, constituye una garantía para entroncar las iniciativas de los ciudadanos con una autoridad independiente, que dispone de un instrumento legal para defender los derechos de la persona y exigir el cumplimiento de valores como el pluralismo y la transparencia. Una de las funciones de estas entidades reguladoras es velar por una información de calidad en la era de la postverdad. Con internet se ha activado más aún si cabe la industria de la mentira y se olvida que se informa sobre hechos contrastables y veraces. Por eso, aclara, que lo que se publica en redes sociales no es periodismo, pero lo que se publica en un medio de comunicación debería ser periodismo. A este respecto, el Consejo Audiovisual de Andalucía ha desarrollado indicadores sobre pluralismo, imparcialidad política o de igualdad de género.

Elsa González considera que esta labor es precisa en el conjunto de contenido de la programación, pero que en el ámbito estrictamente informativo, debería ser la autorregulación la que marque los límites. Sin embargo, Carmen Fernández, alude al carácter híbrido de la información y cómo la manipulación puede depender de elementos más sutiles como las imágenes que acompañen a una noticia. Además, existe una persistente hibridación de géneros periodísticos que ha hecho casi imposible distinguir información de comunicación. Eva Navarrete considera que esta ligazón entre la Ética y el Derecho sería la función de los Colegios Profesionales, ya que la deontología periodística tiene un anclaje constitucional a través de la mención a la cláusula de conciencia y el secreto profesional. Estas dos figuras, propias de la deontología periodística, tuvieron en otro momento un aspecto más ideológico para preservar la libertad de expresión del periodista, pero actualmente son una protección del derecho a la información de los ciudadanos frente a las presiones que puedan sufrir los periodistas por parte de las empresas informativas. En este sentido, los colegios profesionales tendrían que velar por el cumplimiento de los deberes del periodista, pero también garantizar sus derechos, pues ambos están vinculados. Juan Carlos Suárez, por su parte, adopta una postura integradora y considera que el conjunto de instancias que velan por la comunicación como parte del mosaico que configura los instrumentos de rendición de cuenta de los medios. A su juicio, son complementarios y cada uno tendría el propósito de velar por la ética desde distintos ángulos: la administración, la profesión, o la ciudadanía.

La explicación más completa la ofrece Perales, quien indica que existen unos intereses sociales de la información que exigen la puesta en marcha de instrumentos de rendición de cuentas en medios públicos y privados. Señala que existe diferencia entre ambos, pues los medios de titularidad pública están obligados por ley a garantizar la participación de los profesionales en los medios, a través de los consejos de redacción, así como de los usuarios a través de los consejos asesores, además de establecer cauces con la ciudadanía a través de distintas figuras como el defensor del telespectador. En cambio, en el caso de los medios privados estima que la vía sería la regulación voluntaria, necesaria sobre todo en el contexto de formatos multipantalla y la transnacionalidad de los propios medios. Esta vía, que parece optativa, en la evolución de la normativa europea se plantea como una exigencia de la función social de los medios de comunicación. Se trata no exclusivamente de un ejercicio de responsabilidad social corporativa, que deja fuera a los usuarios como parte del propio diseño y evaluación de dichos valores sociales, sino a través de la corregulación, en la que han de estar presentes todas las partes implicadas: administración, profesionales, empresa y usuarios. De tal manera que el incumplimiento de la regulación voluntaria no quede en una mera toma de conciencia de los errores, sino que también tenga consecuencias por el cumplimiento de dichas normas establecidas como parte de la responsabilidad de los medios y que será vigilada y exigida por el resto de los actores implicados. Es decir, el incumplimiento deontológico daría lugar a una infracción administrativa que podría llevar aparejado consigo unos efectos económicos, o incluso la retirada de la licencia para administrar dicho derecho a la información.

5.3. Los instrumentos de rendición de cuentas en España.

En primer lugar, haremos una breve referencia al estado de la cuestión. La rendición de cuentas o *accountability* es un concepto que hace referencia a la voluntad de los medios de responder frente a la sociedad por la actividad que llevan a cabo (Alsus, Mauri-Ríos, Rodríguez-Martínez, 2011). Rendir cuentas significa “aceptar ciertas responsabilidades, tareas u objetivos” (Christians et al, 2009: 132), y esto se traduce en la voluntad periodística de desarrollar la autorregulación profesional, la transparencia informativa y la participación del público. En un contexto periodístico en profunda transformación, los sistemas de rendición de cuentas han sufrido una clara evolución en los últimos años, al aprovechar las potencialidades de internet y la web 2.0 (Fengler et al, 2014). Mientras que los instrumentos de rendición de cuentas tradicionales (defensores del lector *offline*, códigos éticos, cartas al director) tienen un impacto limitado en la práctica profesional y un uso escaso por parte de los ciudadanos (Alsus y Salgado, 2010), el entorno digital fomenta nuevas formas de transparencia y control de la calidad informativa, y potencialmente abre una vía a la participación de la ciudadanía. Aunque esto puede representar distintos grados de efectividad sobre la exigencia de calidad informativa. Algunos miembros de nuestro equipo han realizado revisiones de instrumentos de la rendición de cuentas, de aquellos más tradicionales como los consejos de la información (Suárez-Villegas, 2015) a otros más recientes, como blogs de crítica de medios (Ramón-Vegas, Mauri-Ríos y Alcalá, 2016).

Estos instrumentos de *Media Accountability Systems* (Bertrand, 2003) son indicadores clave para medir el pluralismo y la transparencia del panorama mediático en cualquier estado democrático, en la medida que su función esencial es supervisar, controlar, criticar y examinar la evolución y calidad de la información periodística, y más en un contexto de crisis del sector y de concentración mediática (Eberwein, 2010). Conocer el impacto real de estos instrumentos, así como su capacidad para sustituir los mecanismos de intervención política y reguladora, es fundamental para evaluar hasta qué punto pueden ser útiles para preservar el pluralismo mediático. Presentamos, a continuación, un resumen de los principales instrumentos de rendición de cuentas:

Tabla 1. Análisis de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas

Producidos en el seno de empresas o grupos mediáticos
Autorregulación: defensores del lector, libros de estilo, códigos internos, estatuto de redacción, comités profesionales, oficinas de quejas
Transparencia: información sobre datos corporativos
Participación: cartas al director, llamadas, SMS
Producidos de forma externa a las empresas o grupos mediáticos
Autorregulación: códigos éticos externos, consejos de prensa, formación
Transparencia: estudios de mercado, crítica de medios, publicaciones especializadas, Academia, estudios de opinión
Participación: asociaciones de espectadores

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto TRIP. Transparencia y Rendimiento de cuentas en la información periodística (2013-2015)

Tabla 2. Análisis de los mecanismos online de rendición de cuentas

Producidos en el seno de empresas o grupos mediáticos
blogs de redacciones de medios; blogs de periodistas incluidos en la página web del medio; defensores del lector en línea, chats y encuentros digitales con los lectores; contribución de los usuarios en la creación de contenidos; botones de notificación de errores; redes sociales y comentarios; instrumentos de transparencia corporativa
Producidos de forma externa a las empresas o grupos mediáticos
observatorios y publicaciones electrónicas de crítica de medios; webs de instituciones y asociaciones profesionales; iniciativas particulares como blogs de periodistas o comunicadores; blogs de ciudadanos o académicos; redes sociales; otros instrumentos impulsados por ciudadanos

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del proyecto TRIP Transparencia y Rendimiento d cuentas en la información periodística (2013-2015)

En relación con este apartado, la mayoría de los expertos que formaron parte de los distintos focus group consideran que existen suficientes instrumentos de rendición de cuentas de la actividad periodística. A juicio de algunos de ellos el problema reside en la falta de ética personal (Terán), no subsanable con documentos deontológicos, y la casi inmediata disponibilidad de los nuevos egresados a las exigencias del mercado informativo, que prima la rentabilidad económica sobre la calidad informativa. De hecho, otra de las experta (Zalbidea) considera que hay un cierto hartazgo de recomendaciones deontológicas que resultan dispersas y generales, demasiado vagas para las situaciones prácticas a las que debe hacer frente los profesionales. Otros advierte que el primer ámbito de responsabilidad del periodista se halla en las leyes que regulan la comunicación y la jurisprudencia constitucional sobre los límites de la libertad de expresión (Perales). Otros subrayan la importancia de los mecanismo de autocontrol, como la comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología de la FAPE (Gonzalez, Suárez), mientras que Morillo defiende la mayor eficacia de los Consejos Audiovisuales. En el caso concreto de los mecanismo de rendición de cuentas, además de los clásicos, como código deontológico, libro de estilos, Estatuto de Redacción, Consejo de Redacción, Cartas al Director, algunos ponentes realizan algunas propuestas menos conocidas y de gran interés.

En primer lugar, se pone de relieve el desbordamiento de las vías informativas en el ámbito digital. Este nuevo ecosistema informativo ha aportado ventajas e inconvenientes. Por un lado, constituye un mecanismo casi espontáneo de rendición de cuentas a traves de las reacciones de una audiencia activa. Las redes sociales pueden convertirse en una esfera crítica del tratamiento informativo, así como la creación de mecanismos más concretos como blogs dedicados a la ética informativa u observatorio de comunicación. Begoña Zalbidea celebra esta virtud del entorno digital. Otros advierten que la hibridación de la información escrita con otros elementos presenta ciertos riesgo de sensacionalismo y la tendencia a priorizar la urgencia sobre la calidad informativa (Macià, González). También algunos estiman que esta dinámica interactiva ha contagiado a periodistas que consideran su labor como reponedores de noticias en el escaparates que como auténticos notarios de los acontecimientos de interés público (Teran, Aurrecoechea). Por otro lado, existe una escasa adaptación de los códigos deontológicos a los nuevos retos del periodismo digital (Diaz). En un estudio de 45 códigos europeos sólo ocho contienen referencias a Internet y a las tecnologías de la información. Cuestiones como la tutela de la intimidad o de la imagen requieren una actualización en el ecosistema digital, asunto por lo demás señalado por Mason (1996).

Sin embargo, algunos consideran que el entorno digital ofrece opciones de control ciudadano de la información muy interesante como los observatorios éticos, por ejemplo el de Javier Dario Restrepo. Se trata de una iniciativa con mayor arraigo en latinoamérica, que ha tenido alguna imitación en España, como el observatorio de ética del Colegio de Periodistas de Galicia, que desapareció al poco tiempo, y posteriormente monitorizado por alumnos de la facultad de Santiago (Real). Rogério Chistofolletti, de la Universidad Federal de Santa Catarina, uno de los asistente al congreso, señala la tradición del observatorio de la Comunicación en su país, en funcionamiento desde 1995, y la fuerte presencia de la materia de ética periodística en la Universidad, con una oferta de más de 400 cursos en el todo el país.

Los Colegios profesionales cuentan con los consejos de información o comisión deontológicas que tienen disponibles para los ciudadanos la opción de presentar una queja por el tratamiento informativo. Esta labor vendría a satisfacer la exigencia de velar por la deontología del Colegio Profesional, con una facultad disciplinaria; mientras que la

Comisión de Deontología de FAPE actuaría más como un Consejo de Prensa, que dirime controversias deontológicas como autoridad moral de la profesión periodística, actuando como centinela de la ciudadanía frente al denominado cuarto poder. También se mencionan la auditoría ética como una experiencia de Rendición de cuentas, llevada a cabo en España una sola vez en un medio de comunicación (Real). En concreto en RTVE que, tras aprobar un código de buenas prácticas sobre violencia de género, monitorizó al año todas las noticias dadas sobre este tema para ver cuál había sido su grado de cumplimiento. Un ejercicio saludable para la responsabilidad social del medio, pero con el inconveniente de que dicha labor de auditoría fue realizada de manera interna y no por agentes externos e independientes que podría haber concedido más credibilidad a dicho informe. La profesora Marta Redondo, de la Universidad de Valladolid, explica que los resultados de una investigación realizada por su grupo de investigación sobre criterios de rendición de cuentas en los medios fueron decepcionantes. Valores como la transparencia quedaban en entredicho, por ejemplo, no era posible encontrar cuestiones como La cuenta de resultados de una empresa, La publicidad institucional, Las tarifas publicitarias, códigos deontológicos, los principios editoriales o la existencia de un consejo de informativo y su actividad como voz crítica dentro del medio. A su juicio, sin transparencia, fracasan el resto de medidas para la rendición de cuenta, por nadie puede comprobar hasta qué punto es tomado en serio por las empresas informativas. Su publicación es una garantía del compromiso con la ética y el respeto a los derechos de la ciudadanía, quienes podrían ejercer la función fiscalizadora de comprobar si el medio cumple con sus propias normas. Pues afirma que la transparencia es la garantía básica de cualquier otro instrumento de rendición de cuentas. La peor patología de la democracia es que no exista un contrapoder al poder de los medios (Aurrecoechea). En España no se ha desarrollado una ley de garantía del derecho a la información o del estatuto profesional del periodista, lo que deja a la profesión a merced del mercado. La información se convierte en mercancía. Las redacciones son exiguas y no permiten pensar. Es una labor reproductiva, no reflexiva. Se pervierte la esencia de la función crítica del periodismo. También expresa que los instrumentos de rendición de cuenta por sí solo no son suficientes para garantizar la calidad informativa. Referido al medio en el que trabaja, Canal Sur, indica que tiene todos los controles de rendición de cuentas: comisión de RTVA en el parlamento, Consejo Audiovisual de Andalucía, Defensor del Telespectador, está adherido a la Comisión FAPE, Consejo Profesional de la Televisión, con recomendaciones sobre el tratamiento de la información machista, menores, discapacidad, libro de estilo, desarrollo de los Consejos Profesionales. Prácticamente todo, excepto la regulación del derecho de acceso. Sin embargo, los déficits informativos son evidentes, pues se trata sobre todo de la capacidad de conexión con el público y la calidad de una información comprometida con asuntos de auténtico interés público. El hecho de que los medios sean más participativos es imprescindible para la democracia.

Macià alude a la importancia que ha tenido los ombudsman, una figura de centinela de la calidad informativa, pero con una proyección escasa en una mejora del periodismo en nuestro país, sobre todo, teniendo en cuenta que son figuras elegidas por el propio medio. En este sentido, Antonio Manfredi, que actúa como ombudsman en un medio público, defensor del Telespectador de Canal Sur, expresa la utilidad de esta figura para estar en contacto con el público, aunque este suele usarlo para reivindicar más sus preferencias de programación que sus derechos como telespectador. Pero constituye un mecanismo que permite detectar posibles prácticas que puedan molestar al público. Es una figura independiente al servicio del público, que le rinde cuentas de su actividad al director general de la RTVA, como instancia que vela por dar respuestas a las quejas de los telespectadores. En concreto, ha cumplido una función eficaz en velar por incrementar la paridad en el tratamiento informativo del deporte femenino, así como en advertir de ciertos excesos que puedan perjudicar a los intereses de las minorías sociales.

En el debate entre expertos se pone de manifiesto que España es un país que en las últimas décadas, a partir de los años noventa, ha desarrollado de manera progresiva diferentes instrumentos de rendición de cuentas de los medios de comunicación. Aún así es un país en transición sobre los mecanismos profesionales e institucionales para regular las responsabilidades de periodistas y medios. Se produce una evolución entre modelos organizativos, asociaciones y colegios de periodistas, si bien no se ha llegado a aprobar la creación de un Consejo Estatal de Medios de Comunicación por intereses de los medios privados. El pluralismo en los medios audiovisuales es aparente, pues en la mayoría de las cadenas de televisión están participadas en su accionariado por dos grupos mediático: Antena 3 y Mediaset (Fernández).

Otros ponentes insisten que los mecanismos de rendición de cuentas tendrían como condición imprescindible empoderar a la ciudadanía, a través de una alfabetización mediática que le permita conocer el proceso informativo e intervenir críticamente para exigir criterios de calidad (Macià). A este respecto, la profesión periodística ha solicitado al Ministerio de Educación la implantación de una asignatura sobre comunicación en los niveles de enseñanza media previos a la Universidad (González). La comunicación es una responsabilidad de todos y hay que instruir a la ciudadanía en la parte que le corresponden para exigir una correcta administración de este derecho básico para su participación en las distintas esferas sociales y en el debate político, en el que se sustenta la democracia.

Por su parte, Alsius, entiende que la rendición de cuentas hoy día se extiende, y se centra especialmente, en el ámbito digital ya que la audiencia, sobre todo la más joven, se ha desplazado a dicho escenario. A este respecto, alude a la responsabilidad de las instancias reguladoras de velar por temas de especial sensibilidad social en blogs, redes sociales y canales de YouTube, como la violencia de género, trastorno alimenticio (anorexia, bulimia), pornografía infantil o una creciente divulgación de los juegos de apuestas, en algunos casos adaptados a versiones aparentemente didácticas para menores de corta edad. Los perjuicios de la comunicación no derivan hoy día exclusivamente de la televisión o medios de comunicación convencionales, sino sobre todo de nuevas prácticas comunicativas, consumidas de forma individualizada, ausentes de un entorno social que dimensione los efectos del mensaje, sobre todo, en cuestiones relativas a la salud física y psicológica o unos mínimos de civismo para la convivencia. En este sentido, los agentes reguladores deben velar por denunciar ante la fiscalía casos flagrantes de violación de unos mínimos de ética cívica ante la ausente regularización de esta “selva” digital.

Los expertos también cuestionan en general la independencia de dichos mecanismos de control del periodismo, para resaltar que suelen ser la voz de su amo o endogámico. Por eso, convendría objetivar formulas que permitan objetivar el grado de responsabilidad de los medios de comunicación, tal y como precisamente se propone este proyecto de investigación en curso.

6. Reflexiones y Conclusiones.

A pesar de los numerosos instrumentos de rendición de cuentas convencionales, la mayoría de los expertos consideran que estos son poco precisos y escasamente adaptados a la realidad de la práctica profesional. Echan en falta concreción en las recomendaciones, a la vez que una mayor unidad entre los agentes profesionales para definir las pautas que serán adoptadas por el conjunto de la profesión. Dicha dispersión de pautas deontológicas produce desaliento entre los profesionales, mientras que las empresas informativas logran definir con mayor eficacia sus exigencias laborales para los periodistas. Se produce así una escisión entre un sentido del deber y una dinámica informativa, en la que el periodista se ve arrastrado por las urgencias y criterios marcado por el mercado, en el que la información viene concebida más como un producto que como un derecho. Por esta razón, los instrumentos de rendición de cuentas deberían centrar su atención en fijar criterios para la responsabilidad de las empresas informativas, actuar más bien como marco que definan su responsabilidad social corporativa frente a los ciudadanos.

Más allá del marco legal, no existen instrumentos que permitan verificar el grado de responsabilidad social de los medios. La deontología se limita a satisfacer un plano de recomendaciones que suele ser escasamente conocidas por los profesionales y a las que no prestan mayor consideración. Suelen influir más las condiciones de trabajo que un sentido del compromiso profesional, dada la falta de determinación en los modelos profesionales. Esta situación se ha visto más agravada por un entorno digital en la que los periodistas consideran que deben competir con las características comunicativas de las redes sociales, lo que hace más difusa, si cabe, su figura en el entorno digital. Frente a esta situación, los expertos consideran la importancia de definir tres estrategias conjuntas: 1) mayor solidez en los mecanismos profesionales para la tutela del periodista profesional; 2) promover formas de responsabilidad social de las empresas corporativa, extendiendo el sentido de la rética a las empresas, pues de otra manera naufraga la voluntad ética del profesional. Sin la ética de las organizaciones, la ética personal queda descompensada y su efecto resulta limitado (Macià), si bien se reconoce también que sin sentido ético del periodismo por parte del profesional fracasaría cualquier mecanismo de control (Zalbidea, Terán). 3) empoderar a la ciudadanía para que sepa apreciar la calidad informativa y así apreciar la importancia del trabajo periodístico, frente al mero anuncio casi publicitario de la actualidad a través de las redes sociales.

Los profesionales prefieren la autorregulación, si bien debe ir acompañado de medidas legales, como leyes que regulen la concentración de medios (Zalbidea), y exigencias que hagan más efectivo el derecho de acceso (Perales). Los representantes de los consejos, consideran que se debe optar por instancias pública que velen por el control, sin perjuicio de que la profesión realice funciones internas de centinela. Pero no se puede dejar dicho derecho exclusivamente a quienes los administran, máxime cuando se lleva a cabo a través de empresas informativas con otros intereses. Más allá de los instrumentos tradicionales de la deontología, no se detecta que los expertos han desarrollado o conozcan experiencias concretas de rendición de cuentas en los medios, excepto las experiencias incipientes de la auditoría ética (Real) y una investigación académica que demuestra la ausencia de transparencia de las empresas (Redondo).

Los expertos muestran su preocupación por la creciente influencia de internet y la escasa respuestas de los mecanismos tradicionales a dicho entorno (Díaz Campo). Algunas autoridades han comenzado a hacer extensiva su labor a las pantallas digitales (Alsius) pero no hay protocolos de análisis que permitan medir otra nueva responsabilidad comunicativa emergente que surge de una red sin ningún tipo de normas para su circulación. Se ha dejado vía libre a formas más sutiles de manipulación informativa, así como una mezcla entre información y publicidad, lo que convierte a

información casi en un reclamo de intereses comerciales. Las redes sociales pueden ser de ciertas anomalías en el proceso informativo, sobre todo, porque se desconoce quienes pueden haber detrás (Fernández Morillo), pero pueden también servir como un sensor del público hacia el tipo de información que se realiza. En este sentido, puede sacar los colores a los periodistas por mala praxis. No obstante, se corre el riesgo que la visceralidad por susceptibilidades personales pueda primar sobre un criterio ponderado y objetivo de la calidad periodística.

7. Bibliografía

- Alsius, S.; Mauri-Ríos, M.; Rodríguez-Martínez, R. (2011): "Spain: A diverse and asymmetric landscape", en T Eberwein, S Fengler, E Lauk y T Leppik-Bork (Eds.). *Mapping media accountability – in Europe and beyond*. Colonia: Helbert Von Halem Verlag, pp. 155-167.
- Bertrand, C.J. (2003): *An arsenal for democracy: media accountability systems*. Cresskill: Hampton Press.
- Christians, C.G.; Glasser, T.L.; Nordenstreng, K.; White, R.A. (2009): *Normative theories of the media, en Journalism in democratic societies*. Urbana: University of Illinois Press.
- Deuze, M. (2002): National news cultures: A comparison of Dutch, German, British, Australian, and U.S. journalists. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 79 (1), 134-149.
- Díaz-Campo, J. y Segado-Boj, F. (2014): "La adaptación de los códigos de ética periodística europeos a Internet y las TIC, en *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 26.
- Domingo, D. y Heinonen, A. (2008): "Weblogs and journalism. A typology to explore the blurring boundaries", en *Nordicom Review*, 1, 3-15.
- Eberwein, T.; Fengler, S.; Lauk, E; Leppik-Bork, T. (Eds.) (2011): *Mapping Media Accountability – in Europe and Beyond*. Herbert Von Halem Verlag: Colonia, Alemania.
- Fengler, S. (2008): "Media journalism and the power of blogging citizens", en T Krogh (Ed.): *Media accountability Today... and tomorrow. Updating the concept in theory and practice*. Göteborg: Nordicom.
- Fengler, S.; Eberwein, T.; Mazzoleni, G; García-Avilés, J.A. (2014): "Online Newsrooms as Communities of Practice: Exploring Digital Journalists' Applied Ethics", en *Journal of Mass Media Ethics: Exploring Questions of Media Morality*, 29(4), 258-272. DOI: 10.1080/08900523.2014.946600
- Hallin, DC; Mancini, P. (2004): *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanitzsch, T. (2007): Deconstructing journalism culture: Toward a universal theory. *Communication Theory*, 17 (4), 367-385.
- Hanitzsch, T., et. al. (2011): Mapping journalism cultures across nations. A comparative study in 18 countries. *Journalism Studies*, 12 (3), 273-293.
- Hardy, J (2008): *Western media systems*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Mason O. R. (1996), Four Ethical Issues of the Information Age. *MIS Quarterly*. Vol 10, Issue, 1. March. pp. 5-12
- Mauri-Ríos, M. y Ramón-Vegas, X (2015): "Nuevos sistemas de rendición de cuentas de la información periodística. Una exploración del escenario online español", en *El Profesional de la Información*, 24(4) (Julio – Agosto de 2015).
- McQuail, D. (2003). *Media accountability and freedom of publication*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Preston, Paschal (2009). *Making the news: Journalism and news cultures in contemporary Europe*. Abingdon: Routledge.
- Puppis, M. (2009): *Organizations of media self-regulation. European Press councils in comparison*. Colonia: Herbert von Halem.
- Ramón-Vegas, X.; Mauri-Ríos, M. y Alcalá, F. (2016): "Transparencia informativa, autorregulación y participación del público: análisis de las experiencias de rendición de cuentas de Mural.com, Rue89.com y TexasTribune.org", en *Comunicación y Sociedad*, 25.
- Rodríguez-Martínez, R.; Figueras, M.; Mauri-Ríos, M; Alsius, S. (2013): "How dominant are official sources in shaping political news coverage in Spain? The perceptions of journalists and citizens", *Journal of Mass Media Ethics*, 28(2), 103-118.
- Suárez-Villegas, JC (2015a): "Aspectos éticos y deontológicos de la actividad periodística online. Su percepción por los profesionales", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, 91-109. DOI: 10.4185/RLCS-2015-1036
- Suárez-Villegas, JC (2015b): "Self-regulation of offline and online journalism in Spain in the experience of the Arbitration, Complaints and Ethics Commission", en *Communication & Society*, 28(3), 135-149.
- Suárez-Villegas, JC y Cruz Álvarez, J. (2016): "Los dilemas deontológicos del uso de las redes sociales como fuentes de información. Análisis de la opinión de los periodistas de tres países", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 71, 66-84. DOI: 10.4185/RLCS-2016-1084
- Zelizer, B. (2005): The culture of journalism. En James Curran, y Michael Gurevitch (Eds), *Mass media and society* (4ª edición). Londres: Arnold, pp. 198-214.
- Enlaces a mesas redondas:**
<https://www.youtube.com/watch?v=EjFqVxOMdWY>
<https://www.youtube.com/watch?v=Vmm8MPXOgW4>

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

La autorregulación como vía de participación inclusiva en la comunicación social

Self-regulation as a way of inclusive participation in social communication

Dr. Hugo Aznar⁸⁷

Resumen: El trabajo destaca la importancia de la autorregulación para promover una participación que contribuya a mejorar la ética de la comunicación social y hacer que los medios cumplan mejor con su función social. Para ello, el trabajo diferencia la autorregulación normativa de la comunicación de la supuesta *autorregulación* del mercado, con la que a menudo se la confunde. Aclarada la confusión, resulta claro que la autorregulación normativa requiere a la vez que facilita la participación de los agentes de la comunicación social: empresarios, público y especialmente profesionales. Al hacerlo se contribuye a la inclusión y la equidad.

Palabras Clave: Autorregulación / Ética de la Comunicación Social / Participación.

Abstract: This paper emphasizes the importance of the self-regulation to promote a participation that contributes to improve the ethics of social communications and to make that the mass media fulfill their social function better. For it, the work differentiates the normative self-regulation of communication of the supposed *self-regulation* of the market, with which the first one is often confused. Clarified this confusion, it becomes clear that normative self-regulation requires, and at the same time facilitates, the participation of the actors of social communications: the media owners, the public, and specially the professionals. Doing so, self-regulation contributes to a more inclusive and fairness communication.

Key words: Self-regulation / Ethics of Social Communication / Participation

1. INTRODUCCIÓN⁸⁸

En los últimos años hemos venido debatiendo diversos autores en España sobre la importancia de la autorregulación (Aznar, 2000, 2010, 2011; Aznar y Serrano, 2017; Escobar-Roca, 2002; Rodríguez-Borges, 2010; Ruiz, 2008; Serrano, 2015; Suárez-Villegas, 2012, 2015). En sociedades liberales y cada vez más complejas, el derecho resulta insuficiente para garantizar el ajuste de la actuación de los subsistemas sociales a los bienes internos que deben orientar su funcionamiento. Y dejar su funcionamiento en manos del mercado no es precisamente la mejor alternativa.

En esta contribución nos gustaría recalcar otra dimensión fundamental de la autorregulación: la de ser una vía para la participación, tanto de los profesionales como también del público, para supervisar, promover y reclamar que los medios se ajusten a las funciones sociales propias de la comunicación.⁸⁹

En lo que sigue, comenzaremos recordando una vez más las características y funciones más distintivas de la autorregulación, diferenciándola de otras opciones regulativas. De especial importancia para el tema que nos ocupa será

⁸⁷ Director del Dpto. de CC. Política, Ética y Sociología. Universidad CEU Cardenal Herrera (Valencia, España). Miembro de la Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología de la FAPE (España)

⁸⁸ Una versión previa de este *Paper* fue presentada en el Congreso *Edic I* sobre la participación en los medios (Valencia, 2017). Está prevista la publicación de una versión final dentro de un libro colectivo sobre participación en los medios que se publicará a finales de 2018 (Valencia, Ed. Tirant).

⁸⁹ Para una breve presentación de estas funciones, v. Aznar, 2009: 186-187.

contestar a una confusión en las que muchos incurrir al hablar de autorregulación: la confunden con la (supuesta) *autorregulación* del mercado.⁹⁰ Una vez aclarada esta confusión, podremos concluir señalando en qué sentido constituye la autorregulación una forma de participación inclusiva en los medios.

2. LA AUTORREGULACIÓN

La comunicación social está sujeta a unas exigencias morales orientadas a promover sus bienes internos y asegurar que los medios se ajusten al cumplimiento de sus funciones: informar con veracidad y respeto a los derechos fundamentales, entretener sin dañar la formación de los más pequeños y la cultura general, etc. Estas exigencias morales están recogidas en los códigos éticos del periodismo y la comunicación, de los que existen diversas recopilaciones (p. ej., Aznar, 2000, 2005). Ahora bien, si nos limitamos a la asunción de estas exigencias morales por parte de la conciencia ética de quienes trabajan en el entorno de los medios, nos quedamos a nivel de una *moralidad informal o difusa*, que depende tan sólo de su mayor o menor compromiso personal. Con ser esto algo imprescindible para poder hablar de ética de la comunicación, también se corre el riesgo de quedarse en muy poco y tener poca efectividad. Especialmente si tenemos en cuenta las poderosas presiones que rodean a los medios, así como la elevada precariedad de muchos de quienes trabajan en los medios. En tales condiciones resulta difícil actuar *siempre* en coherencia con las exigencias de la ética comunicativa.

En este sentido, cuando hablamos de autorregulación nos referimos al conjunto de mecanismos que pueden ponerse en funcionamiento para contribuir a que esa ética de la comunicación, y la consiguiente exigencia de responsabilidad de profesionales y medios, se hagan públicamente visibles, se institucionalicen, y ganen por tanto mayor efectividad (v. Cuadro 1).

Cuadro 1. Dimensiones de la ética de la comunicación

<p>Dimensión informal o difusa = conciencia moral de los agentes de la comunicación: empresarios y editores, público y especialmente profesionales + Dimensión formal o institucionalizada = <i>mecanismos de autorregulación</i> [visibilización pública → mayor efectividad]</p>
--

La autorregulación se distingue de las otras variables posibles de la regulación de un subsistema social determinado, como la comunicación. Y que serían básicamente:

- i) la *desregulación del mercado*: cuando se imponen sin frenos los criterios de búsqueda de la rentabilidad económica;
- ii) la *autorregulación ética*: conformada, en su dimensión formal y públicamente visible, por los mecanismos de autorregulación puestos en marcha e integrados por la sociedad civil;
- iii) la *corregulación administrativa*: consistente en entes públicos encargados de la supervisión de los medios, financiados por el Estado y normalmente con capacidad sancionadora, pero que están integrados por representantes de la sociedad civil, para favorecer su carácter experto e independiente;⁹¹
- iv) y finalmente, la *regulación jurídica*: propia de las leyes y de su aplicación a través de los tribunales y sus sanciones. (v. Cuadro 2)

⁹⁰ Trataremos aquí de despejar la confusión que se produce cuando se confunde la autorregulación de los subsistema sociales, como por ej. la de la comunicación, con la supuesta *autorregulación* del mercado, que en realidad no es tal, razón por la que cuando me refiera a esta última la pondré en cursiva para distinguirla. En cambio, salvo en alguna ocasión, dejaré de calificarla cada vez como 'supuesta'.

⁹¹ Hay más variables sobre todo de *corregulación* (Arroyo, 2008), pero no es nuestro objetivo presentarlas aquí y son menos comunes en el ámbito de la comunicación social.

Cuadro 2. Variables normativas aplicables a los subsistemas sociales

Desregulación económica [Mercado]	↔	Autorregulación ética [Sociedad civil]	↔	Corregulación administrativa [Estado + Sociedad civil]	↔	Regulación jurídica [Estado + Tribunales]
--------------------------------------	---	---	---	---	---	--

La autorregulación supone un desplazamiento del ajuste normativo de la actuación de los medios y la comunicación social desde el Estado –y su regulación jurídico-administrativa– y el mercado –y su (des)regulación económica– a la *sociedad civil* y su *regulación ética*, siempre a partir de la libre iniciativa y el compromiso de los agentes de la comunicación: empresarios y editores, público y muy especialmente quienes trabajan en los medios.

La autorregulación se orienta por tanto a:

- compensar la tendencia al vacío regulador del mercado, al establecer y promover criterios y responsabilidades éticos propios del subsistema de la comunicación y quienes lo integran;
- cubrir la distancia normativa entre el mínimo regulador del derecho y una comunicación social guiada por sus exigencias éticas e ideales propios, comenzando por establecer normas éticas, recogidas en los muchos códigos y recomendaciones éticos redactados al efecto, que complementan las jurídicas.

3. UNA CONCEPCIÓN ERRÓNEA: LA (SUPUESTA) AUTORREGULACIÓN DEL MERCADO

Cuando se habla de autorregulación suele producirse con frecuencia una confusión que hace que no se entienda bien su sentido y alcance cuando se aplica al ámbito de la comunicación. Así, hay quien entiende la autorregulación de la comunicación como si fuera un caso más de la *autorregulación* que algunos atribuyen a la economía capitalista de mercado. De este error *economicista* suele seguirse otro: creer que cuando se habla de autorregulación en el ámbito de la comunicación se aplica únicamente a los medios o a las *empresas* de la comunicación; con lo que quedaría poco espacio para la participación de la sociedad civil. Conviene pues despojar estos errores.

Constituye un supuesto habitual atribuido a la economía clásica la afirmación de que el mercado es un sistema que se *autorregula* a sí mismo. Es un supuesto que el neoliberalismo dominante en las últimas décadas ha elevado a la condición de dogma incontestable; aunque en realidad nunca se haya llevado del todo a la práctica y aún cuando las crisis económicas periódicas desmienten una afirmación como ésta.

Este *dogma* cumple una función clave para este tipo de planteamientos y de ahí que la insistencia en él –pese a las muchas evidencias en contra–: sirve para legitimar las políticas de (a) privatización de servicios y empresas; y (b) desregulación de los controles sobre el mercado y las grandes corporaciones y capitales financieros, para que actúen a su criterio.

No vamos a discutir aquí este supuesto economicista: para ‘ver’ una objeción definitiva basta con señalar la última y gravísima crisis económica global que aún sufren tantos, fruto de la desregulación, el descontrol y la ‘codicia’ propia de un mercado *desatado* por las políticas neoliberales de las últimas décadas. Aquí nos interesa otra cosa: precisar qué tipo de noción de *autorregulación* se maneja en este discurso economicista y ver su diferencia con su uso *normativo* en otros subsistemas sociales, como el de la comunicación.

La confusión se debe que se usa el término autorregulación en dos sentidos diferentes (debido al doble sentido del verbo “regular”). En el caso del mercado, hablamos de *autorregulación* como un *proceso no intencional* de ajuste de las acciones concurrente de sus actores que (se supone) tiene como *resultado sobrevenido* su funcionamiento de modo independiente. Aquí la ‘*regulación*’ del mercado no se produce como resultado de aplicar normas o reglas a su funcionamiento (como ocurrirá en la autorregulación de la comunicación). Al contrario, es más bien cuando se deja a los actores actuar *libremente*, buscando su beneficio respectivo, cuanto mejores resultados (se supone que) produce el mercado: de ahí precisamente la defensa de su *des-regulación*, es decir la eliminación de las políticas intervencionistas y los controles jurídicos que pudieran dificultar su funcionamiento lo más independiente posible.

Así que, como insisten los neoliberales, cuanto más desregulado esté el mercado, mejor se *autorregulará* a sí mismo: como un proceso natural, capaz de tender al equilibrio de modo independiente, por la simple concurrencia de las acciones de los elementos que lo integran, tal y como ocurre en otros procesos de la naturaleza de tipo homeostático (como la regulación de la presión arterial por la adrenalina o de la temperatura corporal por el sudor, p. ej.).

Este supuesto funcionamiento homeoestático se sigue de dos *engranajes* del mercado: el mecanismo de los precios y el de la competencia. El primero permite el funcionamiento independiente del mercado al facilitar el intercambio de información y el ajuste mutuo de las decisiones económicas de los individuos, empresas, etc. sin necesidad de un poder central que los coordine.

Pero aún más fundamental para el tema que nos ocupa es el de la competencia. Ya que este es el que hace que los intereses egoístas de los agentes que concurren en el mercado se transformen a medio y largo plazo en un bien colectivo para todos. Se trata de lo que Adam Smith denominó como la mano invisible de la economía, capaz de convertir la satisfacción del interés propio en un bien para todos. Así, los individuos buscan su beneficio particular pero para obtenerlo, gracias a la competencia, hay dos formas: producir más barato o mejor un producto, consiguiendo así venderlo más y ganar.

De este modo el mercado no sólo funciona de manera independiente sino que también lo hace de manera eficiente, produciendo el aumento de la producción y la mejora de la oferta: es así como se *supone* que se *autorregula* (Catalán, 2017).

Este supuesto proceso de *autorregulación* del mercado no requiere otra cosa que dejar actuar libremente a los agentes que concurren en él; y basta además con que actúen motivados por la búsqueda egoísta de su interés propio. El funcionamiento independiente del mercado y sus buenos resultados se producirán como consecuencias sobrevenidas de estas acciones egoístas concurrentes entre sí.

Estamos en el extremo opuesto a cualquier autorregulación de carácter moral o normativo: el proceso *como tal* no requiere de reglas ni de normas y su funcionamiento –su *input* de energía para funcionar– depende del puro interés egoísta de los agentes. Se trata pues de una *autorregulación no intencional y amoral*.

4. LA AUTORREGULACIÓN NORMATIVA DE LA COMUNICACIÓN

Al hablar de la autorregulación de la comunicación hablamos de algo completamente diferente de la (supuesta) *autorregulación* del mercado. En este caso no se trata de un resultado sobrevenido a partir de la actuación egoísta de quienes actúan en el ámbito de la comunicación. No es un proceso homeostático de tipo natural o causalista que se produzca como subproducto no buscado de las acciones individuales de las empresas o los profesionales de la comunicación.

Al hablar de la autorregulación en el entorno de la comunicación nos referimos a *la capacidad del subsistema de la comunicación de establecer sus propias pautas normativas de actuación y las exigencias de responsabilidades asociadas a ellas*. Es decir, que el subsistema de la comunicación –cualquiera de sus diferentes agentes o integrantes: medios, empresas, empresas y agentes de publicidad, periodistas y otros profesionales de la comunicación, asociaciones de usuarios y otros colectivos de la sociedad civil– establecen aquellas normas éticas a las que debe ajustarse la comunicación social para que cumpla las funciones que le corresponden, tanto las más generales o comunes como también las más específicas o propias de los diferentes tipos de comunicación: periodística, comercial, de ocio, según temas o asuntos abordados, o si se dirige a un público adulto o infantil, etc., etc.–.

No estamos por tanto ante un proceso involuntario y causalista, como ocurría con la *autorregulación* del mercado. Se trata aquí de un proceso intencional y consciente por el que los integrantes del subsistema de la comunicación establecen sus pautas normativas de actuación (tal y como se pone de manifiesto en la aprobación de los códigos y recomendaciones éticos). Al establecer estas pautas normativas como propias, expresarían además su voluntad y compromiso de actuar conforme a las mismas y convertirlas así en sus deberes deontológicos y morales.

Esta idea, aunque clara, puede entenderse mejor aún señalando que “autorregulación” se usa aquí en sentido similar a como se utiliza en el ámbito de la psicología que estudia el proceso de maduración personal, particularmente en su dimensión moral. En este campo de la *psicología del desarrollo*, autorregulación se refiere a la capacidad del individuo, adquirida a través del aprendizaje y la maduración, para asumir y seguir por uno mismo determinadas pautas y normas

de actuación. Así, a diferencia de la infancia en la que las normas nos son dadas *desde fuera* e impuestas a través de un sistema de premios y castigos; la madurez personal, singularmente en el plano moral, se va alcanzado con la capacidad para asumir como propias determinadas pautas y normas de conducta, a partir de su estimación crítica y su adhesión autónoma a las mismas. Esta aceptación va unida además al compromiso de su seguimiento, reconvirtiendo e interiorizando el sistema de premios y castigos en la aprobación o reprobación *internas* de la propia conciencia.⁹² De este modo, hablamos de autorregulación en el ámbito del desarrollo moral al referimos a la capacidad de la persona de dotarse, libre y conscientemente, de pautas y normas para regir y juzgar su conducta.

Cuando hablamos de autorregulación de la comunicación lo hacemos en este mismo sentido; sólo que no hablamos ahora de la capacidad de un individuo de madurar y dotarse de normas propias, sino de la capacidad de un *subsistema social* de hacer esto mismo: dotarse de aquellas pautas y normas que van a llevarle a cumplir mejor la función que debe cumplir en la sociedad. Se requiere para ello que el subsistema –es decir quienes lo integran– tome conciencia de su carácter diferenciado: tanto por la labor especializada que realiza como por las funciones propias que le corresponde cumplir en la sociedad. Este hecho –quitando antecedentes– se produjo a principios del siglo pasado, cuando: a) el periodismo comenzó a profesionalizarse; b) aparecieron las primeras escuelas y facultades de periodismo; c) se comenzó a estudiar científicamente la comunicación social; y –lo más importante para el tema que nos ocupa– d) se aprobaron los primeros códigos éticos del periodismo, tanto por asociaciones de periodistas como también de editores (Aznar, 2011: 31 y ss.; 137 y ss.).

Estamos muy lejos del sentido de *autorregulación* usado en el ámbito de la economía, que suponía el mejor funcionamiento del mercado cuanto más desregulado quedara éste. Ahora autorregulación significa que los agentes de la comunicación social establecen por sí mismos, de modo autónomo, las pautas de conducta, los deberes morales que deben seguir para cumplir adecuadamente las funciones sociales que corresponde realizar a los medios de comunicación y muy particularmente a los periodistas y otros comunicadores.

Es esta capacidad de autorregularse normativamente –de imponerse y seguir normas propias: los deberes deontológicos y las recomendaciones éticas recogidas en los códigos– la que viene a complementar el derecho, tanto en términos de contenidos concretos como también de motivación para su cumplimiento. No se trata aquí de la *autorregulación* como resultado no intencionado de la concurrencia de quienes buscan su propio beneficio, como se supone que ocurría en el mercado; ni tampoco de actuar por el simple motivo de evitar el castigo impuesto por el derecho. Se trata aquí del cumplimiento voluntario de las normas que los propios integrantes del subsistema de la comunicación se dan a sí mismos para tratar de garantizar el mejor cumplimiento de su función social, y precisamente porque buscan ese mejor cumplimiento, esa actuación correcta en cuanto tal.

5. AUTORREGULACIÓN, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA MEDIÁTICA

La autorregulación de la comunicación no es pues un proceso causalista; no es, como en el mercado, el resultado sobrevenido, no buscado, de la concurrencia de las acciones dirigidas a obtener el beneficio propio. La autorregulación normativa es una acción consciente y voluntaria de los agentes implicados en el subsistema de la comunicación, guiada por la finalidad de mejorar dicha comunicación, de hacerla más ética, de mejorar el cumplimiento de las sus funciones sociales.⁹³

Para que exista esta autorregulación, los implicados deben tener el objetivo consciente de promoverla. Por tanto su existencia requiere de la acción, de la *participación* de los agentes de la comunicación social. No puede ser un fruto sobrevenido sin más de otros fines. Tiene que ser un resultado buscado, dirigido a mejorar la comunicación, y esto requiere de la participación: participar interesándose por estas cuestiones, promoviendo la instauración de estos mecanismos, dándolos a conocer y difundiendo su labor; y haciendo uso y colaborando con ellos. Sin participación no puede haber autorregulación ya que es la implicación de los actores de la comunicación –empresarios, profesionales y público– lo único que puede producir este resultado.

⁹² Este proceso ha sido bien caracterizado, tanto por los estudiosos de la psicología del desarrollo como muy especialmente, tratándose de normas de conducta y morales, por los autores de la *psicología del desarrollo moral*, como Jean Piaget –su iniciador, v. su obra de referencia *El criterio moral en el niño*– y Kohlberg (1992).

⁹³ Esto no quita que los implicados puedan actuar además con otros fines asociados: los empresarios, mejorar el prestigio de sus medios; los periodistas, mejorar el periodismo y su labor profesional; y los colectivos sociales del público, mejorar la performance de la comunicación social en sus ámbitos de interés respectivos (tratamiento de la infancia, la mujer, la violencia, etc.). Pero en todos estos casos, la mejora ética de la comunicación constituye una finalidad como tal, buscada y promovida intencionalmente por los implicados.

La efectividad de la autorregulación –siempre teniendo en cuenta que no es una panacea que pueda resolver todos los retos que entraña mejorar la comunicación social, pero sí una contribución necesaria– pasa ineludiblemente por un compromiso de mayor participación activa. Obviamente quienes más interesados están en ello son quienes han elegido la comunicación social vocacionalmente, se han formado para realizarla y la realizan a diario: sus profesionales, especialmente los periodistas. Ellos están llamados a participar más activamente en la promoción y difusión de la autorregulación. Si ellos no participan, como primeros interesados e implicados en implementar y difundir los mecanismos de autorregulación, y en la consiguiente mejora ética de la comunicación (Aznar, 2005: 59 y ss.), es difícil que lo puedan hacer otros, como el público o los empresarios.

La participación que hace posible la autorregulación de la comunicación realiza además una contribución crucial respecto a los temas que nos convocan. Frente al mercado, donde son los más ricos y poderosos quienes ejercen su dominio e imponen sus intereses; los mecanismos de autorregulación favorecen un horizonte de mayor equidad e inclusión:

a) mayor inclusión, al otorgar cierta influencia –en ocasiones puntuales incluso podría hablarse de poder– en la comunicación social, en sus prácticas y contenidos, a quienes suelen carecer de esa capacidad de influir o incluso están excluidos de ella –como ciertos sectores del público, que a través de su participación en estos mecanismos pueden tener así voz–:

y b) mayor equidad, ya que al promover los valores de la ética comunicativa –la verdad, el respeto a las personas, la pluralidad, dar visibilidad y voz a los más vulnerables, etc.– contribuyen a un entorno comunicativo más igualitario y justo.

Es a partir de esta participación, guiada siempre por la búsqueda de una mejor *performance* ética del subsistema de la comunicación, que podremos hablar de la conformación de una necesaria y urgente *ciudadanía mediática*, cada vez más necesaria en este mundo contemporáneo donde la comunicación social forma, como ya decía Lippmann hace un siglo, un auténtico pseudoentorno, una nueva realidad en la que cada día nos movemos más.

Bibliografía

- Arroyo, Luis (2008): “Introducción a la autorregulación”, en L. Arroyo, y A. Nieto (dirs.): *Autorregulación y sanciones*. Valladolid: Lex Nova, pp.19-35.
- Aznar, Hugo (2000). *Ética y periodismo*. Barcelona: Paidós.
- (2005): *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales. Códigos y recomendaciones para los medios*. Barcelona: Paidós.
- (2009): “El comunicador y su responsabilidad”, en J. César Herrero (ed.): *Manual de Teoría de la Información y la Comunicación*. Madrid: Universitat, pp.163-183.
- (2010). “Por una teoría normativa de la comunicación a la altura de los tiempos: ¿más derecho, más política, más ética?”. *Dilemata*, n.3, pp.77-93.
- (2011). *Comunicación responsable. La autorregulación de los medios*. Barcelona: Ariel, 2ª ed.
- y Serrano, Juan (2017): “Autorregulación de la comunicación: análisis de las cien primeras resoluciones de la Comisión de Arbitraje, Quejas y Deontología de la FAPE”, *El profesional de la información*, v.26, n.2, pp.182-191.
- Catalán, Miguel (2017): “La idealización del mercado”, *Amnis*, n.16, pp.1-16.
- Escobar-Roca, Guillermo (2002). *Estatuto de los periodistas. Régimen normativo de la profesión y organización de las empresas de comunicación*. Madrid: Tecnos.
- Comisión Europea (2016): *Effectiveness of self- and co-regulation in the context of implementing the AVMS Directive*. S.I.: Unión Europea.
- Hulin, Adeline; Stone, Mike (eds.) (2013). *The Online Media Self-Regulation Guidebook*. Viena: The Representative on Freedom of the Media, OSCE.
- Kohlberg, Lawrence (1992): *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Puddephatt, Andrew (2011). *The Importance of Self Regulation of the Media in upholding freedom of expression*. Brasilia: Unesco, *CI Debates*, n.9.
- Rodríguez-Borges, Rodrigo-Fidel (2010). “Ética, derecho y medios de comunicación: una apostilla a la discusión entre Carlos Ruiz y Hugo Aznar”. *Dilemata*, n.4, pp.85-100.
- Ruiz, Carlos (2008). *La agonía del cuarto poder. Prensa contra democracia*. Barcelona: Tripodos.
- Suárez-Villegas, Juan C. (2012): “La complementariedad entre la deontología y el derecho a propósito de la actividad informativa”. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, v.19, n.1, pp.281-293

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Fake news, eleições e enfrentamento coletivo e institucional aos relatos falsos

Fake news, elections, collective and institutional confrontation with false reports

*Juliano Maurício de Carvalho*⁹⁴
*João Guilherme da Costa Franco Silva D’Arcadia*⁹⁵
*Angela Grossi*⁹⁶

Resumo: Este artigo faz parte de estudo ainda em caráter preliminar que busca mapear os antecedentes da adesão às notícias falsas, seus impactos em processos decisórios (no caso, as eleições), o enfrentamento institucional no curso de pleitos eleitorais e as dificuldades que obstaculizam o engajamento coletivo, derivadas do déficit educacional, de aprendizagem e de alfabetização. A análise parte da criação, entre os anos de 2017 e 2018, de conselho consultivo que vai monitorar a difusão de notícias falsas no curso das eleições brasileiras em 2018. A iniciativa é discutida a partir dos prismas da aderência às *fake news*, do ecossistema da desinformação, do enfrentamento institucional e do engajamento cidadão. Ao final, obtém-se uma contribuição possível para o confronto com os relatos falsos, que inclua as iniciativas estatais, mas que também considere a autonomia coletiva dos cidadãos.

Palavras-chave: *Fake news*; jornalismo; eleições.

Abstract: This article is part of a preliminary study that seeks to map the antecedents of adherence to false news, its impact on decision-making processes (in this case, elections), the institutional confrontation in the course of elections and the difficulties that hinder collective engagement education, learning and literacy. The analysis starts from the creation, between 2017 and 2018, of an a council that will monitor the spread of false news in the course of the Brazilian elections in 2018. The initiative is discussed from the prisms of adherence to fake news, the ecosystem of disinformation, institutional confrontation and citizen engagement. In the conclusion, a possible contribution is made to confront false reports, including state initiatives, but also to consider the collective autonomy of citizens.

Keywords: Fake news; journalism; elections.

Introdução

Em outubro de 2017, uma informação difundida pelas mídias sociais e aplicativos no Brasil levou milhares de eleitores aos cartórios do país. O relato dava conta de que os cidadãos deveriam comparecer às repartições para fazerem o cadastramento biométrico, que de fato estava em curso na ocasião – caso contrário, pagariam multa e ficariam inadimplentes com a Justiça Eleitoral. A informação era falsa⁹⁷.

⁹⁴ Juliano Maurício de Carvalho, doutor, docente dos programas de pós-graduação em Mídia e Tecnologia (mestrado profissional e doutorado) e Comunicação Midiática (mestrado e doutorado) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), doutor em Comunicação Social, Brasil, juliano@faac.unesp.br.

⁹⁵ João Guilherme da Costa Franco Silva D’Arcadia, docente das Faculdades Integradas de Jaú, doutorando em Mídia e Tecnologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestre em Comunicação midiática, Brasil, joaodarcadia@faac.unesp.br.

⁹⁶ Angela Grossi, docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), doutora em Ciência da Informação, Brasil, angela@faac.unesp.br.

⁹⁷ Recuperado em 10 novembro, 2017, de <<http://www.tre-sp.jus.br/imprensa/noticias-tre-sp/2017/Novembro/justica-eleitoral-esclarece-falso-boato-sobre-cadastramento-biometrico>>.

Em alguma medida, o relato inverídico surtiu tanto ou mais efeito que as campanhas institucionais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – instância suprema da Justiça Eleitoral no Brasil –, que vinham alertando sobre a necessidade de comparecimento *voluntário* aos cartórios para efetivar o registro pelas impressões digitais.

O efeito expressivo de um relato enganoso difundido pelas mídias sociais se tornou mais um exemplo da eficiente capilaridade do que se convencionou chamar de *fake news* – representações que se valem da mesma arquitetura noticiosa convencional para propagarem conteúdos mentirosos, difamatórios, imprecisos, descontextualizados e/ou exagerados.

São conhecidos os exemplos recentes dos efeitos dessas narrativas em processos eleitorais. Wardle (2017) observa que os impactos indiretos da poluição informativa são difíceis de precisar – no entanto, as discussões sobre como a desordem influencia as democracias se acentuaram com a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e com a vitória de Donald Trump nos Estados Unidos. Em escala mais grave, as eleições gerais do Quênia foram anuladas após suspeitas de manipulação do eleitorado perpetradas no ambiente digital.

No Brasil, as eleições majoritárias de 2018 não serão as primeiras a conviver com o ambiente de poluição informativa – mas serão as subsequentes ao processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, entendido aqui como um período de “desenho institucional conflitivo” (Camargo & Vieira, 2016). Até a finalização deste artigo, o cenário pré-eleitoral antevia intensa polarização entre as candidaturas de centro-esquerda do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a do deputado federal de extrema-direita Jair Bolsonaro⁹⁸.

Entre novembro e dezembro de 2017, pouco depois de ter sido alvo de um relato falso, o TSE instituiu o Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições⁹⁹, composto por dez pessoas – a maioria vinculada a instituições públicas. O objetivo do grupo de trabalho será desenvolver pesquisas sobre regras eleitorais, influência da internet no processo eleitoral, disseminação de relatos falsos e uso de robôs na difusão das notícias – além da propositura de ações voltadas a melhorias nas normas que regem as eleições no país. Trata-se do primeiro colegiado formado pela Corte Eleitoral no Brasil com essa finalidade na história das eleições no país.

Está prevista a criação de um aplicativo por meio do qual o eleitor auxilie o TSE denunciando eventuais conteúdos enganosos que podem influenciar no voto para presidente ou quaisquer outros cargos em disputa.

Parte dos componentes do colegiado é formada por representantes do Conselho Gestor da Internet, criado em 1995 e alterado em 2003 como órgão central de governança da internet no Brasil, e que tem representatividade e autonomia para “estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da internet no Brasil” (Brasil, 2003), em tese, portanto, o *locus* mais adequado e suficiente para este debate.

A partir deste cenário, buscamos refletir sobre os fenômenos que antecedem a adesão aos relatos falsos – notadamente a ausência de alfabetização para a mídia e o viés de confirmação –, os novos critérios para identificação de narrativas dessa natureza propostos por Wardle e a sistematização do conceito de *co-checking* ou checagem coletiva, por meio do qual cidadãos instrumentalizados e engajados tendem a refutar conteúdos inverídicos.

Conceitos preliminares

A disseminação de conteúdos que não correspondem à realidade fática dos acontecimentos não é fenômeno novo. O que se ampliou é a capilaridade dessa informação, agora dispersada em escala imprevisível diante das mídias sociais. Característica essencial desses relatos é a similaridade textual com a representação jornalística, o que chamamos aqui de arquitetura noticiosa, da qual a dimensão do texto é elemento fundante (Canavilhas, 2014).

Em alguma medida, a *primeira condição* que explica a adesão a tais discursos se deve, pois, ao fato de que *notícias falsas* se parecem com as *notícias convencionais* – adota-se aqui o termo *convencional* por ser *verdadeiro* uma categorização extremamente controversa.

A consequência dessa adesão é certa imiscuidade entre os relatos mediados por jornalistas profissionais e os fabricados intencionalmente no ambiente disperso da rede, de modo a não se obter um retrato clarificado que distinga

⁹⁸ Recuperado em 4 dezembro, 2017, de <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1940171-lula-lidera-e-bolsonaro-se-consolidam-2-aponta-datafolha.shtml>>.

⁹⁹ Portaria TSE 949/2017, recuperada em 12 dezembro, 2017, de <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-portaria-no-949-de-07-de-dezembro-de-2017>>.

notícias de suas variantes *falsas*. Disso, portanto, tem-se a quebra da credibilidade dos relatos trabalhados profissionalmente – um drama particular para a produção jornalística.

De fato, jornais e horários de trens estabelecem com os usuários um pacto implícito de veracidade, que não pode ser violado, salvo dissolução de qualquer contrato social. O que acontecerá se o principal instrumento da comunicação do novo milênio não for capaz de instaurar e controlar a observância deste pacto? (Eco, 2017, p. 72).

A observância da engrenagem jornalística para a construção de narrativas falseadas é tão evidente que até mesmo aplicativos e *sites* foram desenvolvidos para que os cidadãos criem suas próprias manchetes, como é o caso do *Prank.link*.

No relatório *Notícias, fake news e a participação on-line*, o OberCom – Observatório da Comunicação (2017) chama a atenção para essa inconveniente semelhança. Como não há, nas redes, separadores de categorias que identifiquem os gêneros noticiosos, diferenciando-os, por exemplo, do conteúdo recreativo, tudo passa a ser notícia na recepção coletiva. As consequências de uma falsa linguagem jornalística são imprevisíveis.

Devem-se considerar estudos que revisitam criticamente a preocupação em checar a informação que circula na rede. Amazeen (2015) propõe uma rediscussão do tema, a partir das críticas segundo as quais a checagem de fatos não resiste aos rigores da investigação científica e tende a obstruir o debate político.

A *segunda condição* que se busca aqui para refletir sobre a adesão aos conteúdos falsos tem a ver com o novo ambiente em que esse material se difunde. A migração do texto *escrito* para o texto *polifônico* – ou a migração digital (Vilches, 2003) – criou certo “escândalo cultural” (2003, p. 123) e tendências disruptivas sobre o entendimento coletivo do que seja verdade. Cidadãos acostumados durante gerações a acompanhar as representações jornalísticas em plataformas estanques passaram a observá-las também no ambiente híbrido da rede, sem aparente capacidade de discernir entre a qualidade e a credibilidade dos conteúdos.

A ausência de leitura crítica e de alfabetização plena entre parte dos usuários da rede é aqui trazida como a *terceira condição* a partir da qual tais rotinas de falsificação se disseminam. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015¹⁰⁰), cerca de 17% da população é analfabeta funcional – domina a leitura do código, mas é incapaz ou possui dificuldades de interpretá-lo.

A alfabetização é parte do processo a partir do qual o cidadão passa a nomear sua própria experiência, e, portanto, a adquirir capacidade e empoderamento para ler o mundo a sua volta. Quando provido dessa condição, pode engajar-se na leitura crítica dos acontecimentos a seu redor. Desprovido, engaja-se menos.

A teoria da alfabetização emancipadora, de Paulo Freire (1996), baseada nas experiências cotidianas dos cidadãos, prevê a conquista de autonomia em relação às amarras provenientes do sistema capitalista dos países desenvolvidos tardiamente, a saber: marginalização das escolas; ausência de participação dos meios de comunicação; hiperadmissibilidade dos produtos da indústria cultural.

Com base nessas definições, torna-se possível afirmar que a ausência de mecanismos de alfabetização plena constitui elemento fundante do aprisionamento do interlocutor no espaço de fora do espírito crítico.

Na linha oposta a essa questão, encontra-se a *quarta condição* de aderência aos relatos pseudonoticiosos – o chamado viés de confirmação, derivado da chamada percepção hostil da mídia (*hostile media perception*) (Vallone, Lee & Mark, 1985). Aqui, leitores engajados do ambiente midiático tentam confirmar suas hipóteses prévias a respeito das coisas do mundo a qualquer custo, mesmo que a partir de narrativas improváveis. As hipóteses e crenças pessoais, normalmente engajadas e enviesadas, são capazes até mesmo de superar os achados científicos. Essa tendência humana, naturalmente presente entre os letrados, explica a repercussão e o compartilhamento de material inverídico que apenas reforça alguma percepção íntima – eventualmente infundada – a respeito do fato.

¹⁰⁰ Recuperado em 20 novembro, 2017, de https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/mobilidade_socio_ocupacional_2014/default.shtm.

Entende-se, portanto, que a discussão a respeito da adesão a conteúdos descomprometidos com a natureza fática do acontecimento tem em seu bojo uma ou mais condições aqui discriminadas: similaridade com a arquitetura noticiosa; migração digital da linguagem; analfabetismo dos interlocutores; viés de confirmação.

Ecosistema da desinformação

Wardle (2017) estabelece “ecossistema da desinformação” para dispor em tópicos uma categorização possível para os conteúdos enganosos. A autora rechaça o termo *fake news* – que se teria tornado uma alcunha apropriada principalmente pelos agentes políticos para categorizar notícias corretas do ponto de vista da apuração, mas que eventualmente prejudicavam suas campanhas ou seus mandatos.

Nesse ecossistema, sete descritores são detalhados: *sátira/paródia* é o conteúdo que parodia uma situação real, e que pode levar a erro; na *falsa conexão*, a apuração jornalística pobre leva a um conteúdo superficial, normalmente diferente da manchete; no *falso contexto*, representações verídicas são extraídas do contexto original e publicadas em outro momento; na *manipulação do contexto*, a informação original recebe outro tratamento com o propósito de enganar; o uso de fontes genuínas em relatos falsos é chamado de *conteúdo impostor*; no *conteúdo enganoso*, informações são distorcidas propositalmente; por fim, o *conteúdo fabricado* é totalmente falso, criado unicamente com a função de enganar o interlocutor.

A categorização ajuda a entender que a definição dos conteúdos enganosos vai muito além da polarização entre *verdadeiro* e *falso*, utilizada eventualmente em portais de checagem de fatos.

A preocupação com os efeitos desse fenômeno na decisão de eleitores em processos eleitorais atinge imprensa, órgãos públicos, universidades, entidades de democratização da mídia e empresas que gerenciam mecanismos de busca e mídias sociais no mundo todo (Wardle, 2017). Na Europa, há mais de cinquenta iniciativas conhecidas. No Brasil, o pleito de 2018 será o primeiro em que o debate sobre credibilidade da informação e riscos da desinformação está institucionalizado pelo Estado, por meio do Conselho Consultivo sobre Internet e Eleições.

Enfrentamento institucional

No modelo weberiano de burocracia estatal (Giddens & Sutton, 2015), a estrutura organizacional do Estado é composta por certa hierarquia de autoridades, segundo regras escritas, “que possibilitam a previsibilidade e a ordem” (2015, p. 109). Uma vez dominados por essa fórmula aparentemente estanque, cidadãos se sentiriam acuados. Em última instância, a dominação burocrática pode inclusive ir de encontro à democracia. “Como a máquina do governo se torna o verdadeiro agente do poder, as eleições e os processos democráticos correm o risco de serem prejudicados” (2015, p. 109).

No Brasil, o código eleitoral muda com frequência. Regras estruturais são definidas pelo Congresso Nacional, parlamento bicameral composto por Câmara dos Deputados e Senado Federal, enquanto regras procedimentais são reguladas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – instância jurídica composta por magistrados de outras duas cortes supremas e representantes dos advogados.

O primeiro enfrentamento institucional aos prováveis efeitos das *fake news* no processo eleitoral foi deliberado justamente pelo TSE – o que, em primeira análise, compromete a iniciativa enquanto política pública, por não ter sido formatada pelos agentes representantes do povo. No entanto, o referido conselho ganhou status infrainstitucional, por ser composto por representantes da Corte Eleitoral, da inteligência brasileira, do governo federal e da sociedade civil.

A natureza consultiva do referido conselho minimiza seu raio de atuação, uma vez que colegiados com essa configuração não podem deliberar a respeito dos temas em debate, mas apenas apresentar sugestões e propostas para as instâncias legislativas e jurídicas.

Em 2018, em uma das primeiras reuniões do conselho, representantes de quatro empresas tiveram dez minutos para detalhar quais medidas estavam sendo tomadas para conter a disseminação de material inverídico. Os componentes da mesa, àquela altura, dosavam de maneira sintomática a origem das preocupações do TSE: participaram do encontro representantes do *Facebook*, do *Google*, do *Twitter* e do *WhatsApp*.

Enfrentamento coletivo

Apesar de frequentes questionamentos de natureza epistemológica, o conceito basilar de cidadania que reveste os seres humanos de direitos e obrigações parece ainda consistente (Giddens & Sutton, 2015). Seres engajados em assegurar seus próprios direitos e dar conta de suas responsabilidades são, na acepção mais longa, cidadãos.

A salvaguarda permanente à liberdade de expressão, no compasso com que se vigia a qualidade da informação compartilhada, se configura nesse espaço como um gesto cidadão.

Tanto que as investidas preliminares do conselho consultivo estabelecem a criação de um canal direto de relacionamento com a Justiça Eleitoral e os departamentos jurídicos das redes sociais e provedores de internet, de modo a acelerar as providências que forem determinadas nos episódios de divulgação de conteúdo inverídico.

A questão que decanta desse debate tem a ver com a eventual relação entre o nível de engajamento cidadão e o grau de instrução do eleitor, ou ao menos com seu repertório básico de aprendizados, sem o qual não se consegue efetivar de maneira plena os ofícios cidadãos.

Redley e Weinberg (2007) chamam a atenção para o aparente descompasso entre o modelo liberal de cidadania e a integração, por exemplo, das pessoas com dificuldade de aprendizagem. Como cidadãos com alguma deficiência ou simplesmente sem o letramento adequado conseguem efetivar sua participação no contexto social? A pesquisa apontou diversos obstáculos enfrentados pelas pessoas com déficit de aprendizagem no cumprimento dos quesitos necessários para o alcance do empoderamento político.

Em um país com indicadores consistentes de desigualdades educacionais – apenas 8% da população economicamente ativa é capaz de entender e se expressar por meio da língua portuguesa e do código matemático¹⁰¹ –, a discussão por mecanismos de engajamento cívico na recepção refratária aos conteúdos enganosos deve necessariamente passar pelo refreamento dos indicadores desiguais de escolaridade.

Considerações finais

A convivência entre processos eleitorais e relatos falsos não é uma situação inédita. A criação de narrativas que prejudiquem determinados candidatos, como se sabe, faz parte do arsenal de marketing de muitas campanhas. O que se obtém como novidade neste momento é o potencial imprevisível de difusão desse material por meio da capilaridade das redes.

Medidas de enfrentamento dessa prática não se podem dar de maneira unilateral, sob pena de perda das conquistas obtidas no marco civil da internet (lei 12.965/14), como a neutralidade da rede, por meio da qual o responsável pela transmissão de dados deve assegurar de forma isonômica a qualidade e a velocidade de quaisquer conteúdos, a privacidade e a garantia da liberdade de expressão.

Não se defende, ademais, a censura prévia de conteúdo, como se chegou a aventar no período pré-eleitoral¹⁰², nem mesmo a retirada sumária do material enganoso, mas a garantia de que o eleitorado tenha condições de identificar quais relatos são edificados com o interesse de desigualar o pleito por meio de mentiras, exageros, abrandamentos e imprecisões: características, como salientado, que são inerentes a escrutínios dessa natureza, mas que ganharam musculatura no ambiente digital.

¹⁰¹ De acordo com o Indicador de Analfabetismo Funcional, elaborado pelo Instituto Paulo Montenegro e pela ONG Ação Educativa, com apoio do Ibope, com dados de 2005. Recuperado em 12 dezembro, 2017, de <http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/09/INAFEstudosEspeciais_2016_Letramento_e_Mundo_do_Trabalho.pdf>.

¹⁰² Em outubro de 2017, durante as discussões da reforma eleitoral, o Congresso chegou a aprovar dispositivo que obrigava sites a suspenderem, sem decisão judicial, conteúdos considerados falsos, ofensivos ou que estimulassem o “discurso de ódio”. O trecho da reforma foi vetado pelo presidente Michel Temer.

Referências

- Amazeen, M. (2015). Revisiting the epistemology of fact-checking. *Critical Review: A Journal of Politics and Society*, 27:1, 1-22. Recuperado em 16 fevereiro, 2017, de <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08913811.2014.993890>>.
- Brasil. Decreto presidencial nº 4.829, de 3 de setembro de 2003.
- Brasil. Lei federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014.
- Camargo, M. L & Vieira, J. R. (2016, janeiro). O impeachment e seu desenho institucional conflitivo. *Revista Jota*, Rio de Janeiro, 01 (01), 12-24.
- Canavilhas, J. (org.). (2014). *Webjornalismo: 7 características que marcam a diferença* (1a ed.). Covilhã: Livros Labcom.
- Eco, U. (2017). *Pape Satàn Aleppo. Crônicas de uma sociedade líquida*. Rio de Janeiro: Record.
- Freire, P. (1994). *Alfabetização: leitura do mundo, leitura da palavra*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (2003). *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa* (28a ed.). São Paulo: Paz e Terra.
- Giddens, A. & Sutton, P. W. (2015). *Conceitos essenciais de sociologia* (2a ed.). São Paulo: Editoria Unesp.
- Martino, L. (2015). *Teoria das mídias digitais*. Petrópolis: Vozes.
- Pais, P.; Paisana, M. & Sousa, J. (2016). *Notícias, fake news e participação online*. Lisboa: Obercom.
- Redley, M. & Weinberg, D. (2007). Learning disability and the limits of liberal citizenship: interactional impediments to political empowerment, *Sociology of Health and Illness*, 29 (5), 767-786.
- Valonne, R., Lee, R. & Mark, R. L. (1985). The hostile media phenomenon: biased perception and perceptions of media bias in coverage of the Beirut massacre. *Journal of Personality and Social Psychology*, 49 (3), 577-585.
- Vilches, L. (2003). *A migração digital*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio.
- Wardle, C. (2017). *Information disorder: toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Estrasburgo: Council of Europe.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

La orientación profesional temprana, ejercicio ético en la formación de nuevos comunicadores sociales

*Edgar Allan Niño Prato*¹⁰³

Grupo de Investigación Observa Universidad de Pamplona

Resumen: La orientación profesional temprana se convierte en un ejercicio ético en la formación de nuevos comunicadores sociales. Abrir el horizonte desde las diferentes especialidades de la comunicación, permite al futuro profesional afianzar su vocación y compromiso con la sociedad. El estudio de carácter cuantitativo parte de los pre-saberes de los estudiantes, quienes reciben insumos bibliográficos y son indagados nuevamente sobre sus preferencias, Los resultados trazan un camino de convicción sobre su próxima labor a la luz de los principios democráticos prevaleciendo el cambio social y el periodismo.

Palabras Clave: Ética, Orientación, Periodismo-Cambio social

Introducción:

El grupo Observa reflexionó sobre la necesidad de conocer el nivel de orientación profesional que tenían los estudiantes de Comunicación Social de la Universidad de Pamplona, pensando en el compromiso ético de formación en una región donde se concentran necesidades sociales, crisis migratoria con Venezuela y actores de violencia motivados por el contrabando, el narcotráfico y grupos insurgentes. Con éste panorama la preocupación por formar estudiantes comprometidos con el desarrollo y el cambio social demanda realizar una inspección sobre las expectativas de los estudiantes cuáles son sus pre-saberes y cuál es la actitud que presentan cuando reciben información profunda sobre los énfasis de la comunicación social y los escenarios en los que se puede desempeñar.

El estudio lo mira como un ejercicio ético por el grado de responsabilidad social que tiene el programa de comunicación social con la región y el país. A pesar de firmarse la Paz con las FARC, quedan otros dos grupos armados ELN, y EPL, como también grupos del narcotráfico que controlan las actividades de contrabando, trata de personas, microtráfico, creando en las comunidades caos social, problemas de seguridad y a todo esto se debe sumar la migración de ciudadanos venezolanos, aumentando problemas de pobreza, asentamientos ilegales, invasión de espacio público, demanda de cupos escolares, problemas de salubridad.

Los estudiantes muchas veces llegan con nociones de lo que puede ser la carrera, pero ignoran los retos que deben enfrentar y cómo pueden ser más eficaces y eficientes con la región a través de una fundamentación teórica, aplicaciones específicas de tecnologías, afirmación disciplinar desde la investigación en comunicación y el desempeño en el campo laboral. El interrogante fijado: ¿Cuáles son las expectativas profesionales y pre-saberes de los estudiantes de Comunicación Social al ingresar a la carrera? y, ¿cómo varían frente a los insumos orales y bibliográficos sobre las especialidades en desarrollo, periodismo, organizacional, digital e investigación?

El interrogante nos lleva al objetivo general compuesto por un diagnóstico comparativo que mira la reacción de los estudiantes frente a nueva información. Los objetivos específicos buscan profundizar sobre pre-saberes, cambios actitudinales y propuestas de implementación de políticas en la inducción de nuevos estudiantes y seguimiento a los que componen éste estudio. Es necesario establecer bajo que principios el programa aborda las especialidades y realizó el siguiente recorrido teórico

¹⁰³ Edgar Allan Niño Prato, Docente Tiempo Completo, Director Grupo Observa, Universidad de Pamplona Magister en Estudios Políticos, Candidato a Ph.D en Educación, Colombia, edgarallan,nprato@gmail.com

Inspección Teórica

La evolución de la comunicación viene con la necesidad de transmitir mensajes, rebasa el concepto de solo informar y se convierte en articulador de acciones en comunidades vulnerables, asume en América latina, compromisos importantes hacia la década de los 70's en el siglo XX con la pobreza, la educación, la salud y el medio ambiente, frente a la ola desarrollista que se pretendía adoptar de modelos foráneos. En los 80's la comunicación comenzó a dialogar sobre significaciones y como las prácticas sociales se convertían en libros abiertos para lectura e interpretación del acontecer ciudadano. Los 90's tienen en las nuevas tecnologías, otro capítulo de interés para la comunicación y a partir del nuevo siglo hablar de redes se ha convertido en un ritual de la cual la academia no ha sido la excepción con avances importantes de los estudios referentes a la cultura y los híbridos de medios tradicionales y nuevos.

Pereyra, JM (2005) en La comunicación: un campo de conocimiento en construcción Reflexiones sobre la comunicación social en Colombia, publicación de la revista Investigación & Desarrollo dice:

La formación de profesionales en Comunicación Social, tanto en Colombia como en América Latina, además de la formación de periodistas, incluye otras áreas como la producción audiovisual, la comunicación publicitaria, la comunicación organizacional, la comunicación educativa, la comunicación para el desarrollo, la producción radiofónica y la producción multimedial, la comunicación intercultural, entre otras. Las universidades, facultades y programas universitarios le han apostado a la combinación de la formación conceptual-disciplinar y la formación práctica-específica con la creación de los denominados énfasis profesionales, lo cual ha enriquecido al campo no sólo en la creación de nuevos objetos y ámbitos de investigación, sino también en la formación de nuevos profesionales que demanda la sociedad.

Ese reconocimiento de énfasis inicia con el principal que propugna el programa de la Universidad de Pamplona el de Comunicación para el desarrollo y cambio Social, que históricamente busca el derecho a la comunicación, generación de diálogos, participación, empoderamiento y mejores condiciones de vida para las comunidades. Alfonso Gumucio es uno de los representantes de la ola del cambio social derivada de la comunicación para el desarrollo y así lo expone en el artículo: Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo, revista, Signo y Pensamiento, el autor encuentra que aspectos como el de la tenencia de la tierra, injusticia social, opresión a las culturas indígenas, generan acciones colectivas, y propuestas desde la comunicación para el desarrollo y cambio social. La transición del desarrollo al cambio social, radica en varios aspectos que se enumeran en el artículo, uno de ellos es la participación directa de los actores comunitarios, en segundo término, la tecnificación que es necesaria para producir más, corriendo el riesgo de quedar a la zaga por parecerse a los países industrializados, tercero las acciones desde los medios y de la comunidad no son predecibles es decir se van construyendo con el fin de evitar direccionamientos o verticalidades.

Igualmente cita las cinco condiciones de la comunicación para el cambio social:

- a. Participación comunitaria y apropiación
- b. Lengua y pertinencia cultural
- c. Generación de contenidos locales
- d. Uso de tecnología apropiada
- e. Convergencias y redes

El recorrido para llegar a la comunicación para el desarrollo y el cambio social registra hitos históricos de importancia consignadas en el libro MANUAL DE LA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN II. PENSAMIENTOS LATINOAMERICANOS UNIVERSIDAD DEL NORTE 2017, Autores varios. Comienza describiendo la participación de pensadores latinoamericanos quienes desde la investigación rebasaron el periodismo e incluyeron los aspectos culturales como formas diferentes al modelo funcionalista americano y el estructuralismo crítico europeo basado en el análisis ideológico. Es decir, el pensamiento latinoamericano surge luego de la segunda guerra mundial, como reclamo a teorías dominantes que parecían no observar las condiciones de pobreza y atraso. Las citadas experiencias radiales de Colombia, Bolivia y Perú, junto a la creación de la CEPAL y la CIESPAL, abren la posibilidad de combinar metodologías para emprender una vía alterna de pensamiento en Latinoamérica. El modelo difusionista de información que buscaba mediante la persuasión crear efectos que llevaran al desarrollo fracasó porque las condiciones se daban para países industrializados y no como los del continente latinoamericano, donde las concentraciones de tierra en pocas manos y las dictaduras no identificaban a la población campesina y escasamente urbana en formación de la época.

Hacia la década de los 70's los trabajos de Freire y Pascualli, diferencian la información de la comunicación, el factor educativo como emancipación de los seres humanos, contradice de frente la teoría bancaria de solo asimilar y memorizar conocimientos por la del análisis y solución de sus problemas, pero no fueron los únicos que cambiaron los

paradigmas tradicionales, los trabajos de Armand Mattelart y su crítica a la dominación ideológica desde las industrias culturales, hacen de la connotación europea la forma de interpretar fenómenos reveladores sobre el papel de los medios como vehículo doctrinario. El informe Mc bridge, también complementó a finales de la década una voz en contra de la dependencia política, cultural y económica de los países de América Latina en especial con Estados Unidos.

La ola de pensamiento latinoamericano, recibe un importante impulso con la creación de universidades que le apuestan a programas que no solo forman periodistas como ya existían en la década de los 40's y 50's, sino comunicadores que investigan y se asocian en organismos como ALAI y FELAFACS, a mediados y finales de la década del 70 y principios de los 80's. La docencia y la investigación completan el análisis dividido en institucional, intelectual y biográfico, nombres importantes dimensionan los pensamientos latinoamericanos, pero no como escuela por los aportes aislados, son planteamientos adyacentes, producto de las hibridaciones generadas por la dominación y su respuesta en los modelos ya citados anteriormente.

Los trabajos de Mattelart, Eliseo Verón, sobre ideología, se complementan con lo hecho por Luis Ramiro Beltrán que desde el desarrollo concibe la posibilidad del cambio social y lo alternativo en la comunicación, mirando los procesos desde la cultura popular y ciudadana. La comunicación comienza a ser mirada en flujos horizontales y ya no en doble escala y totalmente vertical. Díaz Bordenave, Kaplún, Pascualli y Freire, agregan a lo popular, la educación, el diálogo y el contexto socio-cultural de los países no desarrollados.

Aunque los autores son variados se destacan por el aporte de su pensamiento Jesús Martín Barbero, Nestor García Canclini y Guillermo Orozco Gómez. Martín Barbero desde las mediaciones, explica como existen procesos de negociación entre lo popular y lo masivo y como las fronteras se abren a partir de las expresiones culturales que resultan de la exposición de los receptores ante los medios de comunicación. La hegemonía, la contra-hegemonía, lo nacional, lo elitista, lo folclórico, abre el paso para nuevos relatos, interpretaciones e industrias culturales desde lo nacional. El trabajo de García sobre culturas híbridas aprecia la dinámica y el encuentro de identidades y la producción de significados. Finalmente el aporte de Guillermo Orozco atiende la recepción crítica de mensajes desde la televisión.

El desarrollo y el cambio social reconoce las negociaciones, la dinámica híbrida de las culturas, la lectura crítica de los medios y las relaciones de poder que no permiten un diálogo más democrático, no solo de los medios, también de las comunidades, tomando como eje la comunicación y su cercanía con otras disciplinas y saberes desde lo socio-humanístico, lo investigativo y las diferentes lecturas del acontecer global.

El siguiente énfasis es el del periodismo, su vinculación con la ética y la libertad de expresión son palpables a través de la historia de la comunicación En Colombia de acuerdo con la recopilación hecha por el Banco de la República (2017) en pleno virreinato siglo XVIII, nace el periodismo escrito:

El periodismo en Colombia nace con la publicación del Aviso del Terremoto y de la Gaceta de Santafé (1785), publicaciones que sólo se editaron una vez, pero que mostraron los conocimientos y aptitudes de quien es considerado el padre del periodismo colombiano, Manuel del Socorro Rodríguez quien, paradójicamente, era cubano. Unos años más tarde, en 1791, el mismo Manuel del Socorro Rodríguez funda un periódico que ya no se limitaría a una única edición, y que es considerado como uno de los más importantes de la época en Latinoamérica: el papel periódico de la ciudad de Santafé primer periódico oficial de la capital.

El periodismo colombiano, desde siempre, ha estado muy ligado a hechos de índole política, pues siempre ha servido como vehículo de expresión de quienes se encargan del hacer político, aunque también ha prestado su espacio a los ciudadanos del común que buscan ser oídos.

Uno de los periódicos más famosos en el siglo XIX fue La Bagatelela de Antonio Nariño y el Correo del Orinoco, fundado por Simón Bolívar, como lo afirma la cita anterior, la preocupación por el acontecer político marcó la tendencia de los impresos, casi que los periódicos respondían a las ideologías liberales y conservadoras. La Gran Colombia, La Patria Boba, el Olimpo Radical y otros periodos de la vida Colombiana generaron una profusión de periódicos regionales que se debatían entre propuestas centralistas y federalistas, aspectos que también hicieron de esas publicaciones una duración muy efímera. En la década del 50, existió la primera publicación en Norte de Santander en la ciudad de Pamplona.

En el siglo XX el periodismo es testigo de violencia partidista, lucha contra el narcotráfico, nacimiento de guerrillas, muerte de caudillos, dictadura y altos niveles de corrupción. Pese a ello subsiste con símbolos como Guillermo Cano director de El Espectador y Jaime Garzón, humorista político. Es necesario que se registre la importancia de la radio,

medio informativo con mayor penetración y cobertura que la televisión que llevo el pulso periodístico del país durante los momentos mas aciagos para la democracia colombiana. E ámbito regional también cobró sus mártires como Eustorgio Colmenares Director del Diario La Opinión asesinado en Cúcuta, capital del Norte de Santander. Complementario al periodismo el énfasis de investigación también fue inspeccionado por el estudio destacando los temas que el desarrollo y el periodismo no veían y que han sido profundizados por las universidades así lo registra Pereyra (2005): “el respeto a la vida, a la convivencia pacífica y a los derechos humanos; la construcción de una cultura de lo público, de la ciudadanía política y cultural, el diseño de políticas públicas y la construcción de tejido social; el mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar, la construcción de capital social; el desarrollo humano sostenible con equidad y justicia social; el reconocimiento del otro, de la diversidad étnica y cultural, de las diferencias, de la multiculturalidad, el desarrollo de capital humano y, finalmente, el reconocimiento de lo local, de la expresión comunicativa y lúdica de los ciudadanos a través de la creación de relatos, mensajes para la vida, para la visibilidad pública y el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión” (Pereira & Cardozo, 2004: 13).

El énfasis o especialidad en Organizacional, se centra en la evolución de la comunicación vista desde lo empresarial con estudios foráneos traídos a América Latina centrados en la direccionalidad del recurso humano y las herramientas de divulgación internas en las organizaciones, destacándose tres tópicos, el clima laboral, el pensamiento estratégico y el manejo de crisis. La inspección termina con el papel de la imagen externa en las empresas, reputación, Relaciones Públicas y el papel de los Community Manager en el ámbito moderno. Es ahí donde se enlaza con la comunicación digital el uso interactividad.

Enfoque Metodológico:

El planteamiento hipotético conlleva a dos tipos de instrumentos aplicados a los estudiantes de primer y segundo semestre del programa de Comunicación Social de la Universidad de Pamplona. La primera encuesta pregunta por su llegada a la institución, acceso a los medios de comunicación, inclinación hacia la carrera, énfasis de interés e identificación de conceptos previos sobre los énfasis.

Para el segundo cuestionario, recibieron 60 minutos de aportes teóricos que contextualizaban el país, la región y cada uno de los énfasis. La muestra reunió en primera instancia la totalidad de los estudiantes de primer y segundo semestre y en ésta segunda prueba se redujo el número a la mitad. ENCUESTA 1: 145 ESTUDIANTES universo: 160, 3% me 95% confianza
ENCUESTA 2: 74 ESTUDIANTES universo:160, 8%me confianza

RESULTADOS DESTACADOS CUESTIONARIO 1:

Las revistas y los periódicos son poco consultados.

Los niveles de lectura con mayor frecuencia no superan las 3 horas semanales, aspecto que contradice uno de los principios máximos de la comunicación social; el encuentro con la lectura.

Los medios de comunicación relacionados con el periodismo son el principal argumento para estudiar comunicación.

La ayuda a la comunidad se posiciona como la segunda alternativa de futuro desempeño profesional.

La investigación en comunicación aparece como tercera preferencia muy a la par de la comunicación digital y comunicación organizacional.

Un 40% en promedio manifiesta confusiones sobre los énfasis de la carrera.

RESULTADOS DESTACADOS CUESTIONARIO 2:

Preguntas de la 1 a la 5 Conceptos

Luego del insumo teórico expuesto en diapositivas, entre un 90 y 97 % los estudiantes identifican los conceptos de cada una de los énfasis, con excepción de la comunicación digital que registraba un 78%.

Preguntas de la 6 a la 10. Tips y elementos de cada especialidad

Recuerdan actividades del periodismo 83.8%, comunicación digital 75.7%, comunicación organizacional 70.3%, desarrollo 43.2% e investigación 35.1%

Preguntas de 10 a la 15 relación entre especialidades

El periodismo 51.4% lo encuentran involucrado con todas las especialidades en especial con investigación en comunicación en escenarios profesionales.

La comunicación digital 85.1% se relaciona con las otras 4 especialidades cada una con un 3.75 % en escenarios profesionales

Investigación en comunicación 67,6%, relacionan los escenarios con la comunicación para el desarrollo 18.9% identifican con un 68.9 los escenarios de la comunicación para el desarrollo. La relacionan con los escenarios de la comunicación organizacional en un 14.9%

Los escenarios de la comunicación Organizacional son identificados en un 71.6% . En menor proporción se relacionan con cada una de las otras especialidades en un 7%

Finalmente la pregunta 16 nuevamente sobre sus preferencias luego de recibir la información sobre cada una de las especialidades quedó así: 52.7% periodista, 23% comunicador para el desarrollo, 13.5% comunicador organizacional, 10% en las otras especialidades 7% comunicación digital 2% investigación en comunicación 1 otras.

ANÁLISIS COMPARATIVO

En primer término se consigue el objetivo general que consiste en comparar las expectativas profesionales y pre-saberes con las que ingresan a la carrera los estudiantes de Comunicación social frente a los cambios actitudinales generados por nuevos insumos orales, bibliográficos, sobre la comunicación social y sus especialidades.

Los estudiantes con relación a las especialidades de la comunicación muestran un conocimiento entre el 65 y 75 % el cual sube al 90 y 95% con los insumos bibliográficos expuestos y reflejados en la segunda medición. Al tiempo queda ratificado que la información de referidos y la página web son la principal fuente de información sobre la carrera, desplazando a los medios tradicionales como radio, televisión y prensa. En ese orden los estudiantes son receptores de información en sus casas a través del celular, el computador, el televisor y en menor medida, la radio y los medios impresos.

Con relación a la idea con la que llegan a la carrera antes de los insumos bibliográficos prefieren el periodismo, luego la comunicación para el desarrollo, la investigación en comunicación, la comunicación organizacional y la comunicación digital en ese orden. Luego del insumo se mantiene la relación periodismo, organizacional 50% vs, 20%, mientras que la comunicación organizacional se posiciona como tercera, la comunicación digital cuarta y por última la investigación. Es decir los cambios se dan únicamente en la parte intermedia y baja de la tabla demostrando que las últimas tres especialidades mencionadas no son cercanas a los estudiantes.

El periodismo es el más cercano a los medios de comunicación que es el factor que más atrae a los futuros profesionales, las demás especialidades se tienden a integrar con el periodismo, pero generan imprecisión sobre el lenguaje que cada una de ellas manejan. Aunque la fuerza del periodismo y lo mediático es evidente la necesidad de comprometerse con la ayuda a la comunidad y mejorar sus condiciones de vida, desde la comunicación para el desarrollo, su lenguaje y escenarios profesionales no son visualizados con total claridad por los estudiantes.

Con el insumo bibliográfico entienden que el periodismo en la parte de redacción y producción de mensajes se relacionan con lo organizacional, al igual que los procesos de investigación periodística. Aquí se identifican tres significados de investigación: la periodística, la etnográfica y la que maneja la investigación positivista problematizando. Las tres tienden a confundirse.

Saben que el periodismo y el cambio social pueden tener un efecto valioso en la sociedad. En la especialidad de Desarrollo los estudiantes de primer y segundo semestre identifican los conceptos de libertad, democracia, justicia social, prosperidad material; lucha contra la pobreza, diálogos, acciones de progreso para garantizar calidad de vida. Conocen los principios de la comunicación para el desarrollo, experiencias como Radio Sutatenza y Calandria en América Latina. El periodismo y la comunicación organizacional, son identificadas como especialidades de ayuda a la comunidad, no necesariamente para la zona de frontera aún no contextualizan.

Otra de las relaciones encontradas es la relación entre periodismo y redes sociales pero luego de conocer conceptos como objetividad, veracidad, interpretación de los hechos, construcción de la realidad, generación de opinión, manejo de diálogos, cubrimientos especiales, orientación con especialistas sobre diferentes tópicos, transversalidad con las especialidades de la comunicación social entienden que la actividad informativa es algo más que registrar, lo persuasivo

es relacionado entonces con el servicio de ayuda a la comunidad. Es decir las agendas informativas deben ser compartidas con la comunidad y reconocer la multiplicidad de fuentes de información.

Identifican La comunicación organizacional como los procesos de comunicación internos y externos en las empresas además del manejo publicitario. Esto en primera instancia luego en la segunda encuesta conocen sobre Clima Organizacional, Planeación Estratégica, Manejo de Crisis en nuevos medios de comunicación significado verticalidad, horizontalidad y crítica en los procesos de comunicación organizacional.

En cuanto a la investigación de problemas en comunicación que es una alternativa profesional para los estudiantes de primer y segundo semestre no la ven en forma tan clara y la identifican como parte de todas las especialidades, existe poca información, en la segunda parte conocieron un glosario de temas de interés, observando que es un campo muy amplio.

En cuanto a los escenarios entre un 55 y 75 % ya son identificados, profesionalmente ya visualizan sus lugares y acciones de trabajo, aspecto que contrasta con el dominio de lenguaje sobre cada una de las especialidades que están entre el 40 y 80% que requiere esfuerzos mayores por parte del programa.

CONCLUSIONES

Contextualizar sobre la situación de la región y la necesidad de un comunicador íntegro aprovechando cada una de las especialidades. Aprovechar el imaginario de los medios para no solo hablar de periodismo. Llevar a las inducciones experiencias profesionales de éxito, en cada una de las especialidades.

Material didáctico que conceptualice cada una de las especialidades y muestre los escenarios de trabajo. Estimular concursos de dominio de los principios, valores, insumos teóricos y prácticos de cada una de las especialidades.

Establecer convenios con entidades insignia del departamento y los municipios de cada una de las especialidades, para experiencias tempranas en el ámbito profesional. Actualizar a los estudiantes de los primeros semestres con los resultados de investigación en cada una de las especialidades de las páginas principales de los congresos insignia de la comunicación ALAIC Y FELAFACS.

Empoderar a los estudiantes sobre la importancia regional, nacional y binacional que tiene el concepto de frontera y su relación con la cultura. Recordar al estudiante el compromiso que existe con el sector rural, para que experiencias pioneras del siglo pasado como Radio Sutatenza no queden en el olvido.

Los aspectos misionales deben subrayar los compromisos éticos del estudiante en relación con la democracia, como lo son la libertad, la justicia, la igualdad, la autonomía.

BIBLIOGRAFÍA

- Autores Varios (2017), MANUAL DE LA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN II. PENSAMIENTOS LATINOAMERICANOS UNIVERSIDAD DEL NORTE, Barranquilla, Colombia.
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/periodismo/per78.htm> HISTORIA DEL PERIODISMO EN COLOMBIA
 Tomado de: <http://www.redalyc.org/html/860/86005104/>
 Celsi Brønstrup Silvestrin /Elena Godoi / Anely Ribeiro*Traducción del portugués de Luis Ignacio Sierra GutiérrezIntroducción Comunicación, Lenguaje y comunicación organizacional P35-36
 Tomado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662013000200017 Sep 18 de 2017
 Ana M^a Enrique Jiménez (2013) Clima organizacional en la gestión del cambio para el desarrollo de la Organización.Rev Cubana Salud Pública vol.39 no.2 Ciudad de La Habana abr.-jun. 2013
 Tomado de:
 Ana M^a Enrique Jiménez (2013) LA GESTIÓN DE COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS REDES SOCIALES .
www.revistaorbis.org.ve / núm 24 (año 8) 116-131
<http://www.redalyc.org/html/709/70926716008/>
 sep 19/2017
 Tomado de: www.redalyc.org/html/859/85924629011/
 EP Juárez Meléndez - 2012 - El periodismo: una mirada desde la sociología de las noticias – Redalyc p.249
 Tomado de FAO (2017) :www.fao.org/communication-for-development/es/
 Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=8602003800>
 Gumucio-Dagron, Alfonso Comunicación para el cambio social: clave del desarrollo participativo Signo y Pensamiento, vol. XXX, núm. 58, enero-junio, 2011, pp. 26-39 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, evistascientificasjaveriana@gmail.com Pontificia Universidad Javeriana Colombia
 Herrera, Martha (2015), COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO, SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN CURRICULAR. Programa de Comunicación Social, Universidad de Pamplona
 Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199524426001>
 Islas, Octavio 2012, octavio.islas@proyectointernet.org, COMUNICACIÓN COMO VALOR DE DESARROLLO SOCIAL Razón y Palabra 2012, 17 (80) ISSN: 1605-4806 Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey México P.2,3,4.
 Tomado de: <http://www.redalyc.org/html/819/81986008/>
 Tomado de: <http://www.redalyc.org/html/1813/181324071003>,
 Odalis Moreno-Oliva,GESTIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES EN PERFECCIONAMIENTO EMPRESARIAL, Ciencia en su PC, â„– 3, julio-septiembre, 2012, p. 31-43
 Pereyra, JM (2005) en La comunicación: un campo de conocimiento en construcción Reflexiones sobre la comunicación social en Colombia, publicación de la revista Investigación & Desarrollo, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia
<http://www.ull.es/publicaciones/latina/200540saladrigas.htm>
 Saladrigas Medina, Hilda (2005). Comunicación organizacional: Matrices teóricas y enfoques comunicativos. Revista Latina de Comunicación Social 60.La Laguna (Tenerife).
 Recuperado el 15 de Septiembre de 2017
 Tomado de: UNICEF(2017) - Comunicación para el desarrollo – Introducción
https://www.unicef.org/spanish/cbsc/index_42329.html
 Tomado de: Unesco (2017) comunicación para el desarrollo
http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication_form_development_oslo_c4d_pda_es.pdf
 comunicación para el desarrollo - Unesco
www.unesco.org/.../HQ/.../communication_form_development_oslo_c4d_pda_es.pdf
 Tomado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86020038018>
 Vaca Gutiérrez, Hernando(2011) Procesos interactivos mediáticos de Radio Sutatenza con los campesinos de Colombia (1947-1989) Signo y Pensamiento, vol. XXX, núm. 58, enero-junio, 2011, pp. 254-269 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia Signo y Pensamiento ISSN: 0120-4823 revistascientificasjaveriana@gmail.com Pontificia Universidad Javeriana

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Nada está cerrado: Una mirada a la contratación abierta en el Perú

Nothing is closed: A View to the Open Contracting in Peru

Luis Rolando Alarcón Llontop¹⁰⁴

Resumen: El concepto de Contratación Abierta es novísimo en el mundo y más aún es su práctica. Lo es en Perú, con una Ley de Transparencia de 15 años de creada y un movimiento de Gobierno abierto que pone los ojos y las acciones, aun incipientes, en la comunicación de los recursos públicos. Esta investigación, ubicada en el paradigma positivista, con metodología cuantitativa, de nivel exploratorio, y ejecutada sobre una plataforma metodológica de *Open Government Partnership*, barrió cuatro dimensiones (Derecho, política y estructura institucional; Data sobre Contratación Abierta e implicación del usuario; Grupos de interés y proyectos; y Situación de la promoción sobre Contratación Abierta) y 11 indicadores, en base a las técnicas de revisión de fuentes documentales y entrevistas a expertos, para ofrecer un marco teórico – referencial inédito sobre un asunto de mucha potencialidad pero que urge encararse contundente y articuladamente.

Palabras Clave: Contratación abierta, Gobierno abierto, Transparencia y acceso a la información pública.

Abstract: The concept of Open Contracting is the latest in the world and even more so is its practice. It is in Peru, with a Law of Transparency of 15 years of created and an open government movement that puts the eyes and actions, still incipient, in the communication of public resources. This research, located in the positivist paradigm, with quantitative methodology, exploratory level, and executed on a methodological platform of Open Government Partnership, covered four dimensions (Law, policy and institutional setup; Open Contracting data and user engagement; Stakeholders and projects; and Current situation regarding advocacy around Open Contracting) and 11 indicators, based on the techniques of review of documentary sources and interviews with experts, in order to offer an unprecedented theoretical-referential framework on a matter of great potentiality but which urgently needs to be addressed forcefully and articulately.

Key Words: Open Contracting, Open government, Transparency and access to public information.

Tema central

El tema central de este trabajo se da sobre el concepto y la praxis de la Contratación Abierta con foco en Perú. Ubicado en los predios del Gobierno Abierto, donde aloja su operatividad, sus fundamentos se cruzan tanto con la gobernanza y la transparencia institucional (OCP, s/f), como con una faceta de los derechos de la comunicación, el derecho a la información, reconocido por no pocos autores, entre ellos Huerta (2012) y Tobón (2010).

El tema cobra especial valor para Perú porque, como ha reseñado Open Government Partnership, Perú entró en el siglo XXI superando una crisis socio-política y económica que debilitó la imagen del Estado ante sus ciudadanos para pasar a una estabilidad democrática; su crecimiento económico de ya dos décadas permitió la disminución de la pobreza del 50% a menos del 30%. “Eso va en paralelo con nuevas posibilidades para el pueblo peruano y más responsabilidades para el Estado peruano para proporcionar servicios básicos, incluyendo un gobierno más abierto y transparente, dando así mismas oportunidades para todos.” (OGP, 2016)

En la convocatoria del *Open Government Partnership*, tras la firma de septiembre de 2011, de la *Open Government Declaration*, por ocho gobiernos, el peruano de Ollanta Humala (2011 - 2016) firmó un compromiso de intención de unirse, para lo que debió cumplir unos requisitos y presentar un plan al año siguiente. (Sifuentes, 2011) En el plazo, marzo de 2012, el país presentó el Plan de Acción del Perú, tras un trabajo entre gobierno y sociedad civil. El Plan

¹⁰⁴ Luis Rolando Alarcón Llontop, Escuela de Ciencias de la Comunicación Universidad San Martín de Porres – Filial Norte, Doctor en Comunicación Social, Perú, lalarconl@usmp.pe

se establecía sobre cuatro pilares: 1) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública; 2) promover la participación ciudadana; 3) aumentar la integridad pública; y 4) gobierno electrónico y mejoras en los servicios públicos.

Existe otro documento de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014 – 2016, (PCM, 2014) de tres principios (transparencia, participación y colaboración) y en proceso entre tres sectores (estado, sociedad civil y empresarios), que desarrollan acciones aunque de modo lento y no definitivas. Y sobre el Plan de Acción del Perú, de la implementación de sus puntos se sabe poco.

Averiguar sobre la situación de la Contratación Abierta en el Perú con esos referentes se hace interesante y necesario.

Objetivos

Fue objetivo general de esta investigación:

- Levantar a nivel exploratorio un marco teórico – referencial sobre la situación de la Contratación Abierta en el Perú.

Fueron objetivos específicos:

- Esbozar aspectos del Derecho, política y estructura institucional relacionados a la Contratación Abierta en el Perú.
- Perfilar la Data sobre Contratación Abierta e implicación del usuario en el Perú.
- Sondar los Grupos de interés y proyectos sobre la Contratación Abierta en el Perú.
- Trazar la Situación de la promoción sobre Contratación Abierta en Perú.

Caracterización del estudio o discusión teórica propuesta

Sobre el concepto de Contratación Abierta, algunos especialistas como Sanmartín Mora (2014) han aterrizado que siendo una aplicación sectorial de otro concepto que lo subsume, el de Gobierno Abierto, cada vez más se abre camino como integrador de lo que significa la transparencia en los ámbitos todos de la contratación pública.

[...] un concepto muy amplio, pues con él se quiere abarcar la transparencia no solo en los contratos de obras, servicios y suministros, sino también en los contratos patrimoniales y en general respecto de cualquier intercambio de bienes, activos y recursos públicos. Además, afecta a todas las fases de la contratación desde la convocatoria, incluyendo no solo la adjudicación, sino también la ejecución, con especial interés en los rendimientos del contrato, y la finalización. Por último tiene por destinatario a todos los ciudadanos. (Sanmartín Mora, 2014)

Concepto y práctica de la Contratación Abierta tienen sentido en una sociedad democrática y justa en la que los recursos públicos son eficientemente utilizados y de eso, sin restricciones, se informa oportuna, abierta y fácilmente a los ciudadanos, para que tras el conocimiento respectivo, participen activamente y ejerzan control de sus gobiernos.

La contratación abierta es la materialización del beneficio público, donde el dinero de los contribuyentes se convierte en escuelas, carreteras y hospitales, cosas que son realmente importantes para las personas. Estas sumas de gastos globales superan los US\$9,5 billones por año, un considerable 15% del PIB global. Esto equivale a una pila de billetes de dólares que van desde la Tierra hasta la Luna, ida y vuelta. No resulta extraño que las contrataciones sean el riesgo de corrupción más importante del gobierno. (OCP, s/f),

Remontar sistemas de gobiernos cerrados a abiertos, no es sencillo, más sobre asuntos de transparentar dinero, como el de las contrataciones. Es una labor paulatina estratégica. Sanmartín Mora (2017) aconseja establecer tres fases: 1) Compromisos iniciales (que suponen desarrollar mecanismos de contratación pública transparentes y justos; y reconocer que el ciudadano tiene derecho de acceder a la información sobre contratación pública); 2) Compromisos intermedios (capacitar a ciudadanos en entender los datos de contratación pública, poder seguirlos y actuar sobre ellos, y la publicación activa de documentos y datos esenciales sobre el tema); y 3) Compromisos avanzados (crear mecanismos de participación y reparación, y alcanzar acuerdos de colaboración con sociedad civil para la supervisión respectiva).

De otro lado, ya que se trata de un movimiento global, la Contratación Abierta conoce de organismos como el OCP (siglas de *Open Contracting Partnership*) que, como ha resumido el portal Datos.gob.es (2017), constituye una red

global que busca fomentar un cambio en el sistema de contratación de lo cerrado a lo abierto, brindando apoyo a las organizaciones interesadas en mejorar la transparencia y eficiencia de la contratación pública, sentados en unos principios de: a) publicación proactiva, b) participación y c) seguimiento.

El OCP ha pragmatizado su visión operativamente en el Estándar de Datos de Contratación Pública, para que los gobiernos sepan a donde apuntar. Y ha dispuesto tanto una Guía sobre Gobierno Abierto, como una serie de documentación y recursos útiles. Algunas pautas generales que OCP da a los gobiernos son:

- Comprometerse a abrir los datos de contratación pública.
- Hacer un análisis del punto de partida.
- Preparar una implementación personalizada del estándar.
- Publicar los datos.
- Utilizar los datos disponibles para monitorizar los contratos y detectar ineficiencias.
- Aprender de los datos y mejorar los procesos de contratación.
- Mostrar los resultados y compartirlos con otros. (OCP, s/f)

Enfoque y/o metodología de abordaje

Esta investigación se enmarca dentro del paradigma positivista, es decir partió de la revisión objetiva de hechos. Su metodología fue cuantitativa: apuntó a cuantificar sobre la variable y sus dimensiones de estudio, si bien los resultados finamente ante una maraña de referencias se sintetizan más cualitativa que numéricamente. Fue de tipo no experimental: la realidad no se manipuló para buscar reacciones sino que se tomaron los datos de estudio tal como se presentaron y sobre esos se operaron resultados, y eventualmente discusiones y conclusiones. El nivel del estudio fue exploratorio.

La investigación se ejecutó sobre una base metodológica dispuesta por *Open Government Partnership*, validada previamente para lo que llaman Gobiernos tipo 2; y sentada sobre cuatro dimensiones y 11 indicadores: 1. Derecho, política y estructura institucional (1.1 Análisis del contexto político; 1.2. Marco legal, 1.3. Estructura institucional); 2. Data sobre Contratación Abierta e implicación del usuario (2.1. Contexto técnico y 2.2. Compromisos del usuario); 3. Grupos de interés y proyectos (3.1. Mapeo de actores Grupos de interés y 3.2. Iniciativas actuales en curso); y 4. Situación de la promoción sobre Contratación Abierta (4.1. Escenario de la incidencia actual, 4.2. Potenciales organizaciones socias / infomediarios, 4.3. Infomediarios socios y 4.4. Posibles casos de uso y objetivos realistas). Lo encontrado en esos cuatro puntos dieron pie a conclusiones y recomendaciones correspondientes/relacionados a esos mismos cuatro puntos.

Para acceder a los datos se usaron las técnicas de revisión de fuentes documentales con su instrumento ficha de registros y entrevistas a expertos con su instrumento cuestionario estructurado de entrevista. La primera técnica operó básicamente sobre fuentes en línea y pocos documentos impresos, lo que pueden tomarse como sus criterios de inclusión y exclusión respectivamente. La entrevista apuntó inicialmente a activistas cercanos al tema como a funcionarios en la materia, pero la realidad nos estrelló contra un paradójico cerramiento de los segundos quienes rechazaron colaborar con la investigación.

Los datos ordenados y obtenidos sirvieron para alcanzar una suerte un marco teórico – referencial inédito, algo como un estudio base, sobre estado de la Contratación Abierta en el Perú, en los términos exploratorios que demandaba el nivel de la investigación asumida. Sus resultados fueron a manos de la Organización No Gubernamental Article 19, para un eventual estudio de activar cabildeo y recién ahora se hacen públicos más allá de ellos.

Principales resultados, reflexiones y conclusiones

1. Evaluación general y recomendaciones clave para el entorno legal y político

Los obstáculos legales / políticos clave para la Contratación Abierta en Perú podrían resumirse, por un lado, en la ausencia de una legislación específica sobre el tema, si bien el país ostenta una de las más interesantes leyes de transparencia de la Región.¹⁰⁵ Por otro lado, el marco político de jerarquías establecidas, desde cuyas cúpulas de poder se

¹⁰⁵ La legislación peruana reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública, y con ello a contrataciones públicas. Comenzando por la Constitución misma. (1993) Luego, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es amplia y se inspira en el principio de máxima divulgación, con las excepciones que la misma ley aclara y que de ningún modo consideran como excepciones asuntos de contratación pública. (PCM-a, 2003). La Ley y su reglamento no detallan las especificidades del acceso público sobre planificación, obtención e implementación de contratos públicos. Rigen las contrataciones públicas la Ley 30225 - Ley de Contrataciones

toman decisiones o dejan de tomarse, en concordancia con la falta de una visión decidida sobre Contratación Abierta, precisamente.

Dos posibles soluciones se prevén para cada uno de estos problemas: a nivel legal una intensa campaña de cabildo que involucre necesariamente a las ONG líderes en defensa de transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción que aproveche redes formadas y con metas establecidas a mediano aliento. A nivel político, un manejo acertado de lobby a las más altas esferas del poder ejecutivo y legislativo asumido desde una organización externa de peso con el acompañamiento de los líderes de este nuevo colectivo pro defensa de la Contratación Abierta.

2. Evaluación general y recomendaciones clave para el entorno técnico y de participación de los usuarios

La publicación de datos sobre Contratación Abierta como tal no existe en el país, no en los estándares internacionales que cubra todas las etapas que supondría un proceso de comienzo a fin con las posibilidades de interacción y actuar ciudadanos. Por Ley en el Perú cada entidad pública debe de publicar contrataciones pero en puntos muy elementales, y lo hacen... a destiempo, intrincadamente y cada cual con identificadores y clasificadores variados y muy poco amistosos. La web del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) del Organismo Supervisor de Contrataciones (OSCE) tampoco provee información de lo más actual y la que hay puede ser incompleta y también poco comprensible para más allá de postores y acaso periodismo especializado. En esas circunstancias un ciudadano común puede poco con eso.

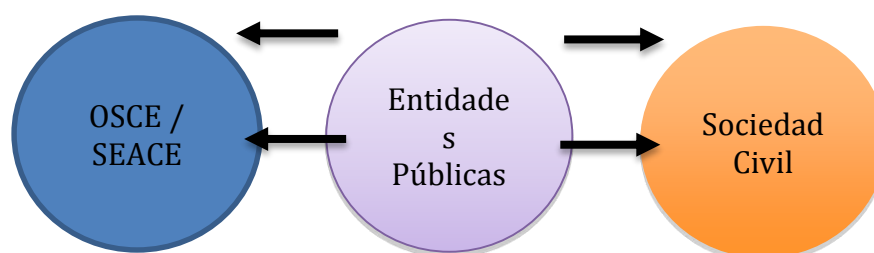


Figura 1. Procedencias en la publicación de información relacionada a Contratación Abierta en Perú. (Elaboración propia)

También un marco legal específico que debería establecer unos identificadores y clasificadores únicos, sencillos, amistosos, articulados entre entidades públicas y nucleados por un solo ente rector (que preexiste ya en OSCE) y que cubran todas las etapas que suponen los estándares mundiales de Contratación Abierta. Además, un plan de capacitación para funcionarios y servidores básicamente con apoyo de este nuevo colectivo pro defensa de la Contratación Abierta, y a falta de este colectivo de ONG líderes en activismo en procesos de transparencia.

del Estado, (Congreso de la República, 2014) y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 350-2015-EF, (Congreso de la República, 2015). Operan desde enero de 2016. Para los analistas, estas leyes pueden ser de acceso en cuanto a su disponibilidad (de hecho están en varias direcciones web siendo la formal la del Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado -OSCE), pero no en su aprehensión, pues se pierden en tecnicismos y resultan de difícil comprensión y uso para el ciudadano promedio.

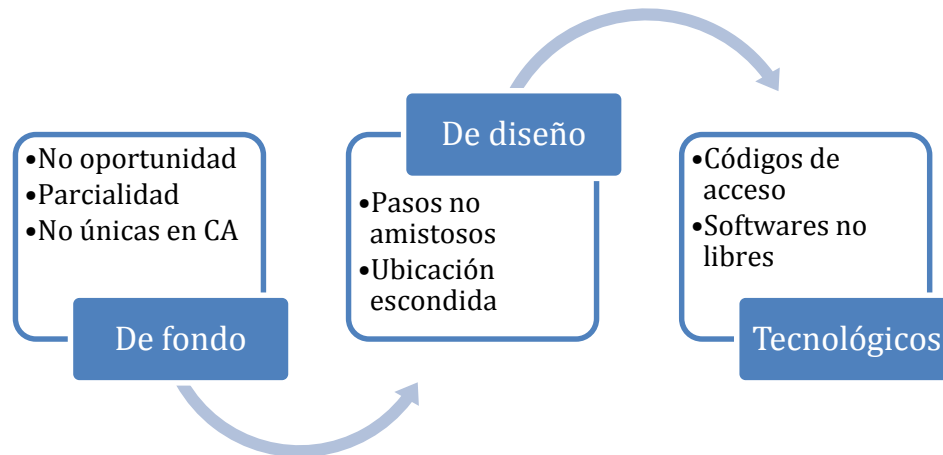


Figura 2. Principales problemas del contexto técnico en la publicación de información relacionada a Contratación Abierta en Perú. (Elaboración propia)

3. Visión general de proyectos en curso clave que pueden tener valor agregado para la Contratación Abierta

Dos proyectos claves se ligan a Contratación Abierta en Perú, que pueden tener un valor agregado: El SEACE es oficialmente y de acuerdo a Ley en el Perú la web que debe de publicar información contratos públicos a todo nivel. El SEACE tiene mucha información dispuesta pero dependiendo de ésta, adolece de inoportunidad. La mayoría que está organizada es resumen y posterior a los procesos de contratación pública. Acaso sí en cuanto a planificación pero ya mucho menos o nada en los puntos de consecución e implementación de los contratos públicos. Además su plataforma tecnológica es frágil. El año pasado se supo por una investigación periodística de una cuantiosa pérdida de documentación que debía estar en línea y que afectó a data de varios años atrás.

También el Sistema de Información de Obras Públicas, INFOBRAS, operativo desde agosto de 2012, a cargo de Contraloría General de la República. Un sistema web donde se encuentra información de obras públicas de interés y permite interacción (comentarios, sugerencias y fotografías). INFOBRAS se nutre de data que registran las propias entidades ejecutoras de proyectos de inversión pública de los tres niveles del Gobierno, (no hacerlo los expone a sanción económica y administrativa). Además de reportes, permite búsqueda que precisan de códigos captcha. En ambos casos, más para SEACE que INFOBRAS, se requiere que una alianza con organismos mundiales y previa autorización e impulso de sus órganos jerárquicos más altos, disponga de un plan de capacitación que primero cubra lo conceptual (con foco en el valor para el desarrollo de la transparencia oportuna de contratos públicos) y segundo lo técnico (a razón de modelos de entrega de información sobre contratos según ejemplos exitosos de otras latitudes).

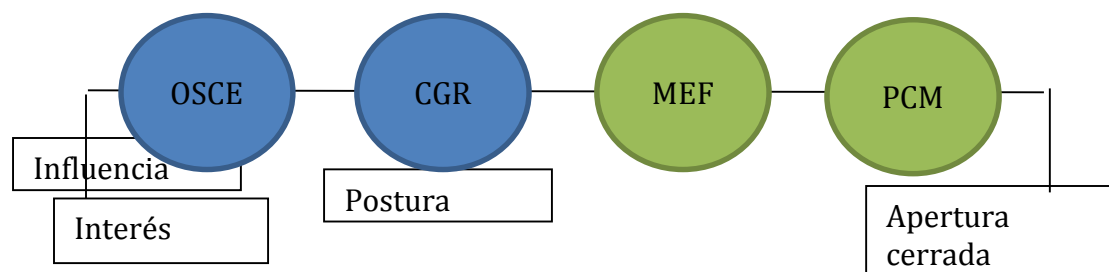


Figura 3. Principales grupos de interés público, potenciales socios de iniciativas de Contratación Abierta en el Perú, y características relevantes. (Elaboración propia)

4. Ideas clave sobre el escenario de incidencia actual y socios potenciales

Hay en el Perú un buen número de ONG e infomediarios (básicamente periodistas de medios de comunicación importantes) que indirectamente trabajan o han trabajado incidencia en Contratación Abierta, los unos con programas de

seguimientos a entidades públicas y concienciación y búsqueda de consensos; y los otros con denuncias vía casos relevantes desde periodismo de investigación. Las ONG incluso han formado una red cercana al tema pero en su mayoría no tienen definido qué exactamente es la Contratación Abierta en toda su dimensión aunque sí intuyen sus beneficios y alcances. Son ONG con otras líneas de acción muchas de ellas pero también con cruces interesantes en sectores sensibles específicos. Presentan alta o media rotación de su personal y necesitan financiamiento para nuevas políticas en un país que cada vez los fondos internacionales son más elusivos.

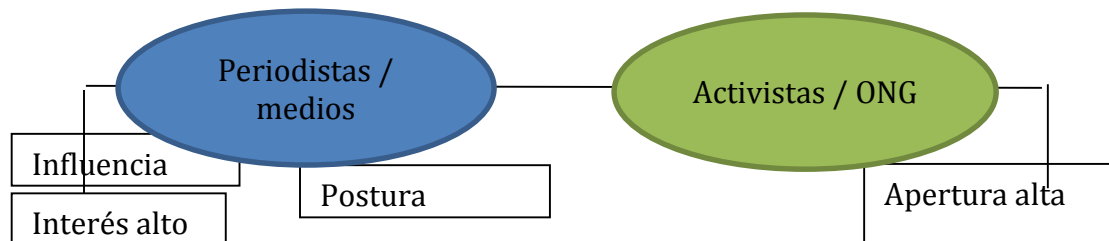


Figura 4. Grupos generales de infomediarios, potenciales socios de iniciativas de Contratación Abierta

Con todo, tanto ONG como infomediarios suponen ventanas clave de oportunidades para desplegar campañas puntuales y sostenidas pro Contratación Abierta. Están muy dispuestos a colaborar y tienen, dependiendo de cada cual, mucha influencia en otros sectores de la sociedad civil, las entidades estatales, y la opinión pública. Se podría formar un colectivo aprovechando una red de ONG preexistente que incluya infomediarios, por ejemplo para cabildear desde diferentes plataformas de acción. Para ello, se requiere un liderazgo que se podría delegar o compartir con alguna de las ONG clave y dotar de un financiamiento y acompañamiento precisos para desplegar un plan a corto, mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Congreso de la República. (1993). Constitución Política del Perú.
- Congreso de la República. (2014). Ley de Contrataciones del Estado. Congreso de la República. Obtenido de <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>
- Congreso de la República. (2015). Reglamento de la Ley de Contrataciones. Congreso de la República. Obtenido de http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Reglamento%20de%20la%20Ley%20N%C2%BA%2030225_0.pdf
- Datos.gob.es . (20 de Julio de 2017). Contratación Abierta: conectando gobiernos, ciudadanos y empresas a través de los datos. Obtenido de Datos.gob.es : <http://datos.gob.es/es/noticia/contratacion-abierta-conectando-gobiernos-ciudadanos-y-empresas-traves-de-los-datos>
- Huerta Guerrero, L. A. (2012). Libertad de expresión: fundamentos y límites a su ejercicio. Lima: Editor.
- OCP. (s/f). Contratación abierta: por qué. Por qué las contrataciones del gobierno tienen tanta importancia. Obtenido de Open Contracting Partnership : <https://www.open-contracting.org/contratacion-abierta-por-que/?lang=es>
- OCP. (s/f). Guía sobre Gobierno Abierto. Obtenido de Open Contracting Partnership: <http://www.opengovguide.com>
- OGP. (28 de abril de 2016). Peru: Introduction. Obtenido de Open Government Partnership: <http://www.opengovpartnership.org/country/peru>
- PCM. (2014). Plan de acción de Gobierno Abierto . Lima: Presidencia del Consejo de Ministros .
- PCM-a. (2003). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Texto Único Ordenado. Presidencia del Consejo de Ministros. Obtenido de http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Ley_de_Transparencia_y_Acceso_a_la_InformacionPublica.pdf
- Sanmartín Mora, M. A. (21 de Abril de 2014). Contratación Abierta, ¿qué es? Obtenido de Observatorio Contratación Pública : <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.150/relcategoria.121/relmenu.3/chk.61433b8eccddd80b3772478b057df4ff>
- Sanmartín Mora, M. A. (2 de Octubre de 2017). Avanzando hacia la contratación abierta. Obtenido de Observatorio Contratación Pública: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.309/chk.7cef8806e56fb7d9a0668909b0ef5d>
- Sifuentes, M. (24 de septiembre de 2011). La Transparencia inútil. Obtenido de Blog en Peru 21: <http://blogs.peru21.pe/peru2punto1/2011/09/la-transparencia-inutil.html>
- Tobón Franco, N. (2010). Libertad de expresión y derecho de autor . Bogotá: Universidad del Rosario.
-

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

Jornalismo regional e transparência – avaliação dos processos de accountability do jornal NH utilizando o sistema Q-Avalia

Regional Journalism and Transparency – Evaluation of the Accountability Processes of the Jornal NH Using the Q-Evaluation System

Marcos Santuario¹⁰⁶

Alisson Coelho¹⁰⁷

Resumo: O presente artigo busca fazer uma análise dos processos de prestação de contas à sociedade em um jornal regional brasileiro de médio porte, o Jornal NH. Para esta análise utilizamos o Q-Avalia – Sistema de Avaliação de Qualidade, software desenvolvido no âmbito da pesquisa *Gestão da qualidade em organizações jornalísticas: um panorama inicial*, sob a coordenação do professor Dr. Josenildo Luiz Guerra. Esse mesmo sistema sendo utilizado por nós na pesquisa *Jornalismo e Accountability no Brasil* desenvolvida no âmbito da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Reno). Aqui, buscamos aplicar as métricas desenvolvidas no software com as quais avaliamos jornais de todo o país à realidade de um jornal regional com o objetivo de medir o grau de incorporação de instrumentos de accountability nessa publicação.

Palavras-chave: Jornalismo; Media Accountability; Prestação de contas; Sociedade.

Abstract: This article seeks to analyze the processes of accountability to society in a Brazilian regional newspaper, the Jornal NH. For this analysis we use the *Q-Avalia - Quality Evaluation System*, software developed within the scope of the research *Quality management in journalistic organizations: an initial overview*, under the coordination of Dr. Josenildo Luiz Guerra. This same system used by us in the research *Journalism and Accountability in Brazil* developed under the National Network of Press Observatories (Reno). Here, we try to apply the metrics developed in the software with which we evaluate newspapers from all over the country to the reality of a regional newspaper in order to measure the degree of incorporation of accountability instruments in this publication.

Key words: Journalism; Media Accountability; Society.

INTRODUÇÃO

A criação de instrumentos que avaliem de maneira confiável a qualidade do jornalismo é um desafio que permeia a sociedade desde que o jornalismo se afirmou como importante elo construtor do que conhecemos como realidade social (Alsina, 2009). Por seu protagonismo e potencial de agendamento, a prática jornalística e a forma como ela é exercida pelas redações, tem sido alvo de discussões em diferentes campos do conhecimento.

Avaliar criticamente a mídia é algo essencial em nossa sociedade. No momento em que em diferentes países leis de regulação à mídia são pensadas, é importante discutir um sistema crítico às práticas dos meios de comunicação de massas que permita que a atividade de produzir e difundir notícias seja exercida de forma livre, independente, porém responsável.

¹⁰⁶ Marcos Santuario, professor da Universidade Feevale, doutor em Comunicação pela PUC-RS, Brasil, santuario@feevale.br.

¹⁰⁷ Alisson Coelho, professor da Universidade Feevale, doutorando em Comunicação no PPGCom da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil, dionatas@feevale.br

No bojo dessas preocupações desenvolve-se a noção de accountability, em uma aplicação voltada ao jornalismo. Historicamente a atividade jornalística tem sido vista como catalisadora de processos de prestação de contas das atividades dos entes públicos (Maia, 2006). Essa noção está fortemente enraizada na ideia de que a mídia se constitui em quarto poder responsável por fiscalizar os demais.

Recentemente, a ideia de media accountability tem se difundido de maneira consistente, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. O projeto "Media Accountability and Transparency in Europe" é um exemplo dos esforços que têm sido realizados no âmbito da União Europeia em torno de uma política de observação sistemática dos meios de comunicação na busca por processos de prestação de contas.

Diferentes formas de avaliar os processos e produtos da mídia tem sido historicamente discutidos. O professor francês Claude Jean Bertrand elencou cerca de 60 ferramentas dentro do que chamava de Sistemas de Responsabilização da Mídia (MAS – de Media Accountability Systems). Para o autor, nem o Estado nem o Mercado poderiam assegurar, por si mesmos, a qualidade dos meios de comunicação.

São meios de melhorar os serviços de mídia ao público, totalmente independentes do governo. Espera-se que atinjam o seu objetivo aumentando a competência dos jornalistas e descobrindo (por meio da observação e análise) o que a mídia faz e não faz, em comparação com o que deveria fazer. (BERTRAND, 2002, p.35).

No contexto brasileiro, a Rede Nacional dos Observatórios de Imprensa (Renoj) tem se dedicado, a partir da Academia, às análises de possibilidades para observação e crítica de mídia no país. A pesquisa na qual este artigo se insere faz parte de um esforço da Renoj no sentido de criar parâmetros de avaliação da qualidade jornalística.

A pesquisa busca avaliar se os jornais brasileiros adotam políticas e instrumentos de transparência capazes de demonstrar seu compromisso e efetividade com as boas práticas jornalísticas, que elevem seu padrão de qualidade editorial. Trata-se de uma avaliação experimental, cujo foco está no desempenho das organizações jornalísticas.

É nesta perspectiva que a pesquisa Jornalismo e Accountability no Brasil, desenvolvida por grupos de pesquisa de cinco universidades brasileiras associadas à Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoj), pretende avaliar como 24 jornais selecionados adotam políticas e instrumentos de transparência capazes de demonstrar seu compromisso e efetividade com as boas práticas jornalísticas, que elevem seu padrão de qualidade editorial.

Para este artigo fazemos um “desvio” momentâneo na pesquisa nacional. Aplicamos o mesmo sistema de avaliação, sobre o qual falaremos a seguir, para realizar a análise de um jornal regional, o Jornal NH. Com mais de 50 mil assinantes e presente em mais de 40 municípios dos Vales do Sinos, Caí e Paranhana, no Rio Grande do Sul, além do litoral Norte gaúcho, a publicação traz consigo um forte componente de vínculo com as comunidade onde está inserido.

O recorte que realizamos aqui busca trazer uma análise nacional para um contexto local. O objetivo é perceber como um jornal local se relaciona com os seus públicos, e qual o seu grau de abertura a processos de accountability.

DA IMPORTÂNCIA DE ANALISAR A QUALIDADE JORNALÍSTICA

Analisa de maneira crítica a produção jornalística é imposição oriunda da importância que o campo adquiriu na sociedade. Alsina (2009) explica que o jornalismo detém hoje o “papel socialmente legitimado para produzir construções da realidade que são publicamente relevantes” (p. 18). Em resumo, o jornalismo constituiu-se como julgador do que é ou não relevante à sociedade.

Essa importância se reforça pela visão de Park (2008) que já na década de 1950 afirmava que o jornalismo é uma forma de conhecimento. Para o jornalista e sociólogo norte-americano “a função da notícia é orientar o homem e a sociedade no mundo real” (p. 51). Nesse contexto, cresce a importância de uma prática jornalística exercida a partir de critérios éticos e de qualidade.

O próprio Alsina, em sua reflexão sobre a notícia, credita a ela o peso de se colocar como uma realidade pública.

Voltando à notícia, dentro da perspectiva da construção social da realidade, posso conceber a construção da notícia como algo especial pertencente à realidade: é a realidade simbólica, pública e quotidiana. (...) Eu entendo

a notícia como a construção da realidade social. No entanto, apresso-me em frisar a sua especificidade, pois ela não é a única instância onde se produz a realidade. (ALSINA, 2009, p. 11-12).

Em uma visada semelhante, ainda que se utilize de termos distintos, o próprio Park, quase 70 anos antes, reforçava o caráter individualizado da existência humana. O que definiria a ampliação desse universo particular seria justamente o contato diário com os acontecimentos que ocorrem para longe dessa realidade em que o indivíduo é o centro do seu universo.

Questionado sobre “para que serve o jornalismo”, Jay Rosen (2013), em um contexto histórico completamente diferente daquele que viveu Park, explicou que a função do jornalismo é justamente reduzir esse distanciamento do indivíduo com o mundo que o cerca. “Vemos o jornalismo como a resposta à necessidade do público de saber o que se passa. (...) O jornalismo entra em cena quando aglomerado humano, a economia cotidiana e a organização política extrapolam a escala na qual o povo se informa sozinho” (Rosen, 2013, p. 33).

A importância dos meios de comunicação de massa na sociedade, ainda que seja um dado histórico, se mantém. Mesmo com as redes na Internet e com a ampliação de ofertas de ferramentas de comunicação, o jornalismo possui uma função central: a de colocar o cidadão em contato com a realidade. Lorenzo Gomis (1991), em uma posição semelhante à de Alsina, afirma que é o jornalismo quem constrói o presente social.

Y lo que los medios de comunicación hace es ofrecernos el presente social. Sin ellos, el presente social resultaría pobre y encogido, sería apenas el de la familia, la vecindad más inmediata, el médio de trabajo. Gracia a los medios, vivimos en el mundo y sabemos lo que está pasando un poco en todas partes. (GOMIS, 1991, p.21)

Ao fazer uma avaliação das transformações do jornalismo, Ignácio Ramonet (2011) afirma que a sociedade se modifica e evolui em uma relação íntima com os meios de comunicação. Mesmo com as mudanças trazidas pelas novas redes da Internet - apontadas pelo autor como mecanismos de maior oferta de ferramentas de distribuição de conteúdo -, os meios de comunicação não deixaram de ocupar uma função importante na sociedade.

Se a importância e função social do jornalismo se mantém, é certo que a atividade tem suas próprias contradições. O próprio discurso jornalístico é objeto de intensa disputa. Marcia Benetti (2007) afirma que o discurso jornalístico é “não transparente, pleno de possibilidade de interpretação”. Dessas interpretações decorre hoje um constante tensionamento dos discursos circulados pelos meios de comunicação de massas.

As condições de produção também são fundamentais na constituição do jornalismo, a reafirmam a necessidade de um olhar crítico sobre as suas práticas. Em “A supressão de notícias importantes” Ross (2008), analisando a imprensa do início do século XX já apontava como as condições em que o jornalismo é produzido afetam de maneira determinante sua qualidade.

A primeira dessas condições apontadas por Ross é justamente uma das principais: o caráter empresarial assumido pelo jornalismo, hoje baseado principalmente nas grandes empresas de mídia. Nesse ponto, ao analisar porque algumas notícias não figuravam nos jornais, o autor sinaliza para a importância de um pensamento crítico permear o consumo do jornalismo.

Em última análise, então, o silenciamento dos acontecimentos com a anuência do anunciante só encontrará um limite na inteligência e vigilância do público leitor. Conduzido por uma “proposta comercial”, o jornal não se atreve a suprimir as notícias além de um certo ponto, e sempre pode assinalar orgulhosamente as notícias não suprimidas como provas de sua independência e de seu espírito a favor do público. (ROSS, 2008, p. 91).

Outras questões, no entanto, conformam as práticas jornalísticas e de alguma forma são importantes agentes da construção da notícia. A proximidade do jornalismo com o poder, a necessidade de entregar uma informação que agrade ao seu público, como aponta Neveau (2008), e mesmo questões estruturais do formato, como espaço ocupado, hierarquia organizacional das redações, e práticas instituídas.

Essas questões particulares da conformação da prática jornalística por si só levam a atividade a passar por crises cíclicas. No entanto, outro fator intensifica o momento atual de forte questionamento: as profundas alterações tecnológicas que têm mudado a forma como a sociedade se relaciona, de forma geral, e com os meios de comunicação de maneira particular.

Das particularidades da constituição das práticas jornalísticas, e especialmente analisando o momento pela qual o jornalismo passa, se resalta a necessidade de uma análise que perceba a qualidade do produto jornalístico.

A AVALIAÇÃO

A avaliação dos processos de accountability do Jornal NH, e também a pesquisa nacional desenvolvida pela Renoi sobre a qual nos referimos anteriormente, se utilizam da plataforma Q-Avalia – Sistema de Avaliação de Qualidade, software desenvolvido no âmbito da pesquisa Gestão da qualidade em organizações jornalísticas: um panorama inicial, sob a coordenação do professor Dr. Josenildo Luiz Guerra.

O Q-Avalia é uma ferramenta de gestão, organização e documentação das avaliações realizadas. Através da ferramenta, e do seu contínuo desenvolvimento, poderá ser possível construir uma base de dados de avaliações que possa ser usada por pesquisadores, pelas empresas e profissionais, e pela própria sociedade no sentido de buscar identificar as melhores práticas, e quem as pratica, no âmbito da sociedade brasileira. A identificação e a qualificação dos produtores de notícias é um passo decisivo na qualificação das próprias notícias produzidas por eles.

Para a pesquisa nacional foram definidos dez indicadores, que abrangem desde a concepção editorial que orienta cada publicação até a existência de mecanismos de monitoramento e controle de erros. Cada indicador foi avaliado com base em três subindicadores: existência, que avalia se o instrumento existe nas produções avaliadas; conteúdo, se contempla itens requeridos pela avaliação; e acesso, se estão facilmente acessíveis aos usuários.

No caso da avaliação do Jornal NH optamos por fazer outro recorte dentro do sistema. Escolhemos cinco dos 10 indicadores para a avaliação, restringindo àqueles que entendemos serem pertinentes em relação ao perfil do jornal. Nesse sentido, o Jornal NH foi avaliados a partir dos seguintes critérios:

1 - Projeto Editorial - Documento que informa os valores jornalísticos da organização, seus os compromissos e os principais métodos de trabalho empregados. Saber como a organização pensa e faz jornalismo é importante para avaliar o grau de confiança que se pode depositar nela.

2 - Código de Ética - Instrumento normativo de natureza jornalística (ou similar, como carta de princípios editoriais), próprio ou aos quais declara subscrição, que rege a conduta da organização e de seus membros no que diz respeito às atividades jornalísticas ou nelas implicáveis.

3 - Canais regulares para promover a interação com a audiência e a sociedade - Canais regulares, em variados formatos (e-mail, carta, etc.), através dos quais membros da audiência, do público ou mesmo pessoas envolvidas no noticiário e os próprios jornalistas possam interagir para a troca de informações e a discussão dos temas em pauta.

4 - Participação em órgão de autorregulação - Associação da organização e das respectivas produções jornalísticas a órgãos de autorregulação com responsabilidade de apurar, sob demanda ou por ofício, possíveis violações de conduta de código de ética de referência.

5 - Correção de erros, garantia do contraditório e atualização do conteúdo - Sistema voltado à detecção e correção de erros, detecção de falta de equilíbrio e promoção da pluralidade ou garantia do contraditório, entre outros fatores que representem possíveis falhas de tratamento editorial, e que defina procedimentos para atualização e reparação de conteúdo.

O objetivo da pesquisa é perceber se a publicação analisada possui esses documentos, se eles são públicos e fácil acesso à sociedade. Nesse sentido, buscamos essas informações no site da publicação, ou da empresa à qual ela está vinculada, para aferir se o jornal as disponibiliza. Cada um desses itens é avaliado então a partir de três critérios: Existência, Conteúdo e Acesso. Cada um desses critérios é pontuado com uma nota entre 10 e 100, e a média deles gera a nota que aponta o desempenho do jornal nesses quesitos.

O DESEMPENHO DO JORNAL NH

A seguir detalhamos o desempenho do Jornal NH em cada um dos cinco indicadores avaliados:

1 - Projeto Editorial – A publicação não possui um documento público que informe de maneira direta seus compromissos e principais métodos de trabalho. No site do Grupo Editorial Sinos, ao qual pertence o Jornal NH são

informados, não através de documento formal, os valores da empresa, dentre os quais, se destacam pontos que podem ser entendidos como valores jornalísticos da organização.

Por não possuir o documento, mas haver informações que fazem referência parcial ao que prevê o indicador, o jornal recebeu a nota 50 em existência. O conteúdo deste documento, no entanto, descreve apenas dois valores que dizem de maneira direta sobre os seus compromissos: Independência, na qual a empresa inclui como seu único compromisso o foco em seus leitores, a defesa da liberdade de expressão. Como o conteúdo atende apenas de maneira parcial e com pouca profundidade, a nota cai para 40 no item conteúdo. O acesso é facilitado no site do Grupo, recebendo nota 70. A média do indicador é de 53,33.

2 - Código de Ética – A empresa não possui nenhum documento público que faça referência ao seu código de ética. Nesse sentido, o Jornal NH recebeu a mínima prevista no sistema de avaliação em todos os três critérios, Existência, Conteúdo e Acesso.

3 - Canais regulares para promover a interação com a audiência e a sociedade – O jornal possui quatro canais regulares de contato com a audiência: Aplicativo NH, Fale Conosco, Central do Assinante, além de perfis no Facebook, Twitter, Instagram, canal no Youtube, e número de WhatsApp para contato. No item existência o Jornal recebeu a nota 80. O conteúdo de todos esses canais está ativo e em funcionamento, ainda que não sejam explicados seu funcionamento e o tratamento que as mensagens recebem internamente. No item conteúdo o jornal recebeu também a nota 80. O acesso é facilitado à maioria dos recursos, elevando a nota para 90, e fechamento a média geral em 83,33.

4 - Participação em órgão de autorregulação – O Jornal NH é vinculado à Associação Nacional de Jornais (ANJ). A entidade atende ao que prevê o indicador. No entanto, o Jornal NH não subscreve publicamente o código de ética e missão defendidos pela ANJ. No item existência o jornal recebeu nota 90, no item conteúdo recebeu nota 70 e no item acesso recebeu nota 90 pela facilidade com que encontramos a informação. Média final do indicador 83,33.

5 - Correção de erros, garantia do contraditório e atualização do conteúdo - Não foram encontrados nenhum espaço, ferramenta ou mecanismo voltado à detecção e correção de erros, tanto no site do Jornal NH quanto do Grupo Sinos ao qual o veículo pertence. A publicação recebeu a nota mínima prevista no sistema de avaliação em todos os três critérios, Existência, Conteúdo e Acesso.

CONSIDERAÇÕES

Apesar das boas notas em dois dos cinco indicadores em que avaliamos o Jornal NH, chama a atenção o baixo nível de implementação de formas de prestar contas à sociedade por parte do jornal. Seus mais de 50 mil assinantes não conhecem o projeto editorial do jornal que recebem diariamente. A única informação que pode lançar alguma luz sobre os preceitos que regem a redação do jornal estão descritos nos valores da empresa, e apenas de forma superficial.

Os leitores também não tem nenhum acesso ao código de ética que rege o trabalho da publicação. Sem conhece o código pelo qual deveriam se portar seus profissionais, como pode a sociedade analisar de maneira vigilante a sua conduta?

Da inexistência desses dois itens, acreditamos, decorre a baixa nota em um indicador que consideramos fundamental, a correção de erros. Um jornal de forte importância regional, e que se orgulha de estar entre os maiores do país em circulação, não possuir nenhuma política pública de correção de erros mostra o quanto esse é um processo pouco difundido no jornalismo brasileiro.

Em contrapartida a esses problemas, o Jornal NH está vinculado à ANJ. A entidade nacional possui um código de ética que, acredita-se, seus associados o subscrevem. O jornal poderia se apropriar deste documento de forma pública, no sentido de dar publicidade aos seus leitores e mesmo aos seus profissionais, de seu conteúdo.

O melhor desempenho da publicação analisada se deu na avaliação de seus canais de contato com a sociedade. Isso mostra a preocupação constante dos jornais em estar em contato com seus públicos. Os objetivos dessas trocas são múltiplos, e passam pela necessidade das publicações em fidelizar leitores. Essa pode ser, inclusive, uma forma de a sociedade chamar a atenção do jornalismo para o que se espera de sua atuação.

REFERÊNCIAS

- ALSINA, Miquel Rodrigo. A construção da Notícia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. – (Coleção Clássicos da Comunicação Social).
- BENETTI, Marcia. O jornalismo como gênero discursivo. São Paulo: SBPJor, 2009.
- BERTRAND, Claude-Jean. O Arsenal da Democracia. São Paulo, EDUSC, 2002.
- CHRISTOFOLETTI, Rogério (org). Vitrine e vidraça: crítica de mídia e qualidade no jornalismo. Livros LabCom, 2010.
- GOMIS, Lorenzo. Teoría del periodismo: como se forma el presente. Barcelona: Paidós, 1991.
- NEVEU, E. Sociologia do jornalismo. São Paulo: Edições Loyola. 2006
- PARK, Robert. A notícia como forma de conhecimento: um capítulo dentro da sociologia do onhecimento. In: MAROCCO, Beatriz; BERGER, Christa (Orgs.). A era glacial do jornalismo – teorias sociais da imprensa. Porto Alegre: Sulina, 2008.
- ROSEN, Jay. Para que serve o jornalismo? In: Columbia Journalism Review. Edição de março de 2013.
- ROSS, Edward. A supressão das notícias importantes. In: MAROCCO, Beatriz; BERGER, Christa (Orgs.). A era glacial do jornalismo – teorias sociais da imprensa. Porto Alegre: Sulina, 2008.

Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

“El derecho humano a la comunicación como articulador de la construcción de un paradigma civilizatorio-emancipatorio Latinoamericano, de cara al siglo XXI. Los casos de Bolivia y Argentina”

“The human right to communication as an articulator of the construction of a Latin American civilizing-emancipatory paradigm, facing the 21st century. The cases of Bolivia and Argentina”

“O direito humano à comunicação como articulador da construção de um paradigma civilizador-emancipatório latino-americano, enfrentando o século XXI. Os casos de Bolívia e Argentina”

Cynthia Ottaviano¹⁰⁸

Resumen: La construcción de un nuevo paradigma civilizatorio en los aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos implicó en América Latina, entre fines del siglo XX y principios del siglo XXI, debatir la democratización de la comunicación, desde una matriz emancipatoria. Pero no hubo una única forma de hacerlo. En algunos países, como Bolivia, se optó por una reforma constitucional, incorporando el derecho a la comunicación. En otros, como Argentina, se tomó el camino de la legislación nacional ¿Qué implicó uno y otro modelo? ¿Cómo se reconocieron los derechos de las audiencias? ¿Pudo crearse desde los márgenes, desde el Sur, una nueva epistemología comunicacional?

Palabras clave: Paradigma civilizatorio-emancipatorio-decolonial. Derecho humano a la comunicación y derecho de las audiencias. Regulación comunicacional.

El reconocimiento de que el fin del colonialismo concebido como relación política, no implicó en América Latina la conclusión del colonialismo como conceptualización económica, social, jurídica, e incluso comunicacional, cimentó en los albores del siglo XXI la construcción de un nuevo paradigma civilizatorio-emancipatorio en buena parte de la región.

Esta refundación latinoamericana esbozó nuevas prácticas, de espaldas al Estado liberal estructurante, considerado decimonónico como corriente filosófica y doctrina económica. El Consenso de Washington, diseminado durante la década del 90, pareció sucumbir ante el despertar que implicó la integración regional.

La llegada al poder de Evo Morales, Hugo Chávez Frías, Rafael Correa, Ignacio Lula da Silva, Néstor Kirchner y José Pepe Mujica enhebró la posibilidad de poner en pie el proyecto de integración político y económico latinoamericano, referenciado en las luchas independentistas de Simón Bolívar y José de San Martín, casi dos siglos antes.

Sin embargo, en las diferentes latitudes se tomaron caminos que evidencian algo más que matices. Desde Bolivia, Venezuela y Ecuador se optó por la creación de un “socialismo del siglo XXI”; mientras que desde Brasil, Argentina y Uruguay se promovió un desarrollo económico nacional e inclusivo, dentro del esquema capitalista, con la figura de un Estado “árbitro” regulador, inclinado hacia las voluntades populares (Borón, 2017).

¹⁰⁸ UNLP, doctoranda en Comunicación, Argentina, correottaviano@gmail.com

Desde la construcción de esa nueva hegemonía, las corrientes poscoloniales, presentes en las Ciencias Sociales, visibilizaron la primacía teórica y política de la desigualdad Norte- Sur, para proponer desde los márgenes, desde la periferia, una epistemología del Sur, al problematizar quién produce el conocimiento, en qué contexto y para quién (Santos, 2009).

El reconocimiento de las propias historias, la interculturalidad plurilingüe, los intereses y orígenes comunes fueron dibujando una nueva cartografía identitaria latinoamericana bajo la certeza geopolítica económica de cimentarse sobre las mayores reservas de agua, litio, minerales, gas, petróleo y agricultura del mundo.

Desde esa gran “potencia plebeya”, los debates académicos en torno de la necesidad de abandonar el ego mundo eurocéntrico fueron abriéndose paso, para jaquear la organización del lenguaje cotidiano dentro de las jerarquías binarias tradicionales (democracias vs populismo, naciones vs tribus), interpelar el “sentido común” por el que se asumía que la producción científico-académico es sólo la europea, y “despensar” así el eurocentrismo (Shohat, Ella y Stam, Robert; 1994).

La proliferación de esos saberes implicó el encumbramiento del poder performativo de las palabras como capacidad de “producir el porvenir”, de adelantarse a lo que vendrá, “de generar futuro”, erigiéndose como el nuevo tótem desde el que inventar el mundo (García Linera, 2016).

La pregunta recorrió así el continente: ¿existe la posibilidad de crear un programa político, económico, social y jurídico sin un correlato en la fundación de un nuevo paradigma comunicacional? ¿Resulta factible encarnar un proyecto emancipatorio sin repensarse, renombrarse e “inventar” un nuevo mundo cultural-comunicacional? ¿Qué rol tiene la comunicación, la capacidad de decir pública y masivamente en esa transformación decolonial? ¿Cómo puede ir impregnándose la nueva cultura que emerge desde el fondo de la historia originaria y bastarda?

Si bien las conceptualizaciones emancipatorias enraizadas en los países mencionados encuentran una base común, latinoamericana y decolonial, cada uno de los nuevos proyectos civilizatorios reconocieron cauces de acción diferenciados.

Tal vez, dos de ellos encuentren, por sus formas, puntos extremos diferenciados y diferenciables, uno al considerar la refundación nacional desde sus bases constitucionales: Bolivia; y el otro, sin dejar atrás la estructuración política-jurídica liberal, promover nuevos marcos regulatorios, ampliatorios de derechos, entre ellos, la comunicación: Argentina.

El presente trabajo se propone analizar cada modelo, los puntos de encuentro y alejamiento, los pliegues comunes y ajenos, problematizarlos con el objetivo de enriquecer la mirada hacia el futuro, en la búsqueda de nuevas prácticas y saberes que permitan una verdadera democratización de la comunicación, aún pendiente.

El derecho humano a la comunicación en el “buen vivir”

A diferencia de la reestructuración argentina, el proyecto emancipatorio boliviano implicó la construcción de un nuevo Estado, “dejando en el pasado el colonial, republicano y neoliberal”, con una Constitución Política del Estado de Bolivia (2009) que lo declamara, “desde la sublevación indígena anticolonial”, “la independencia, las luchas populares de liberación, las marchas indígenas, sociales, sindicales, las guerras del agua y de octubre, las luchas por la tierra y el territorio, desde la memoria de los mártires” (Preámbulo CP).

Así, las bases fundamentales de ese Estado plurinacional se asientan en el buen vivir, en el “vivir bien”, entendido como “satisfacción compartida de las necesidades humanas que incluye la afectividad y el reconocimiento, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos” (Decreto Supremo 29894, Cap.3, art.3).

En las antípodas del liberalismo, la jerarquía jurídica encumbró la primacía de los intereses colectivos por sobre los particulares (art.47); la función social de la propiedad (art.46) y la posibilidad de ejercer la soberanía del pueblo de tres maneras diferentes: *directa*, por medio del referendo, las asambleas y cabildos de carácter deliberativo; *representativa*, por medio del voto universal, directo y secreto; y *comunitaria*, por medio de la elección, designación de autoridades y representantes de los pueblos indígenas, originarios y campesinos (art.11).

Entre los 411 artículos, que sepultaron la Constitución de 1967 y sus reformas posteriores, deja su huella la revolución cultural al nombrar entre los derechos fundamentales la educación “descolonizadora” (art.78).

Esta cosmovisión parece encontrar su correlato en el artículo 107 en el que se anuncia que deberá ser garantizado “el derecho humano a la comunicación”, y declara que los medios de comunicación social “deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y la difusión de programas educativos, plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados”.

También se asegura la tradicional defensa del derecho a la libertad de expresión, de opinión e información, la rectificación y la réplica y la emisión libremente de las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa (art.106 y 107).

Sin embargo, a la hora de establecer de qué manera se logrará, ese Estado que aparece empoderado, rechazando al neoliberalismo y las condiciones históricas de dominación, vuelve a recostarse sobre los principios liberales de las doctrinas de la libertad de expresión al establecer que “se ejercerán mediante las normas éticas y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley” (inciso II, del artículo 107).

Es decir que, a través de la “regulación propia” que se den “los medios de comunicación” y las “organizaciones de periodistas”, a través de las propias ideas, de las propias reglas se buscará la garantía de un derecho humano.

¿Es factible que sean los propios responsables de los medios de comunicación quienes promuevan la democratización de la comunicación en un escenario en el que las decisiones tomadas concretaron un alcance desigual a los medios?

La población de Bolivia asciende a 10 millones 800 mil habitantes. Sólo el 12% accede a internet, mientras que no muchos más pueden comprar alguno de los poco más de diez periódicos impresos existentes y considerados “grandes medios”, no todos de amplia circulación, o algunos de los 60 de diferentes zonas del país. La televisión y la radio se erigen con poder casi total de penetración.

Los apellidos de un puñado de familias se repiten en la “propiedad” de esos medios gráficos con distribución y llegada sólo a La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Incluso, algunos también explotan las licencias de las seis redes de televisión (a las que se suma una estatal) y las tres redes de radio (más una estatal), ya que no existe límite a la propiedad cruzada, aunque sí a la conformación de monopolios u oligopolios (CPE, art. 107, parágrafo III).

Fue el Tribunal Nacional de Ética Periodística, que depende de las organizaciones del periodismo, quien promovió los mecanismos de autorregulación previstos en la Constitución, con los periodistas y la ciudadanía. Sin embargo, según un informe de la UNESCO, “aún falta mucho para que los medios de comunicación y la sociedad en general se apropien de estas normas éticas y las conviertan en un mecanismo eficiente de autorregulación en Bolivia” (Análisis del Desarrollo Mediático en Bolivia, 2016).

Se esperaba que este escenario desigual fuera modificado por la aplicación de la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de la Información y la Comunicación y Servicio Postal, sancionada dos años después de la reforma constitucional.

Sin embargo, la redistribución del espectro radioeléctrico prevista para 2017 –fecha en la que vencían los plazos de concesión- se terminó posponiendo ante el lobby empresario hasta el año 2019, a través de la promulgación de la ley 829.

Aún así, la Ley General de Telecomunicaciones tampoco especifica cuáles serán las reglas para salvaguardar el derecho humano a la comunicación con mecanismos reguladores independientes. Más bien prima una mirada en la que las que se busca brindar garantías técnicas de su “utilización”. Allí, por ejemplo, se reconocen a las “las usuarias y usuarios” de los medios de comunicación, de una manera contractual antes que ciudadana.

La clasificación legislativa propone al nuevo sujeto de derecho como “la persona natural o jurídica que utiliza los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, como destinatario final”.

Se les otorga un puñado de 22 derechos y seis obligaciones, centradas en acceder en condiciones de igualdad y calidad a los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación; cambiar libremente de operador, recibir información oportuna y veraz, y conocer las tarifas. Más que al vínculo o la relación con los servicios de comunicación audiovisual, considerados como valores democráticos, se destaca el “uso” y “la utilización”.

Sólo se menciona el derecho a la protección de los niños, niñas y adolescentes, como uno de los característicos no ya asociado a la relación contractual con los medios, sino a su carácter de herramienta clave en la construcción de ciudadanía comunicacional.

Tal vez por eso, al analizar la institucionalidad creada para dar cumplimiento con la ley, sólo se encuentran tres organismos sin autonomía ni independencia del Poder Ejecutivo, con exclusiva representatividad del gobierno, y sin participación ciudadana fundamental. Se trata de la Autoridad de aplicación de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte; el Comité Plurinacional de Tecnologías de Información y Comunicación (COPLUTIC, art.73) y el Consejo Sectorial de Telecomunicaciones y Tecnologías de Información y Comunicación (COSTETIC).

El primero aparece como máxima autoridad de distribución de frecuencias y reglas generales, el segundo propone políticas y planes nacionales de desarrollo, coordina los proyectos y las líneas de acción y define los mecanismos de ejecución y seguimiento de los resultados, mientras que el tercero se limita a una instancia consultiva de proposición y concertación en el nivel central del gobierno y los gobiernos autónomos.

La integración se repite una y otra vez: la propia autoridad de Telecomunicaciones y Transportes, el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, el de Comunicaciones, Educación, Planificación del Desarrollo y la Agencia de Desarrollo para la Sociedad de la Información en Bolivia.

La enunciación de “usuario o usuaria” es permanente, tanto como el vínculo de la “Autoridad de Telecomunicaciones” con los “Transportes”, dejando entrever una conceptualización decimonónica de “uso” de la comunicación y su asociación al “transporte”, por ende, con ausencia de construcción de un nuevo sujeto de derecho, con la posibilidad de dar y recibir información, individual y colectiva, sino también de reclamar y de ser actor decisivo de una ciudadanía comunicacional.

Alejándose así de la conceptualización política, jurídica y filosófica de la comunicación como derecho humano, esencial para la vida en democracia, dada su dimensión colectiva, que implica la participación activa de las personas en la búsqueda y difusión de ideas, opiniones e informaciones, no sólo propias, sino también ajenas.

Tal vez por eso, no se encuentre en el nuevo paradigma civilizatorio boliviano la creación de ningún organismo de derechos humanos, especializado en el derecho humano a la comunicación, para ejercer la defensa de lo que podría considerarse una ciudadanía comunicacional, frente a la posibilidad de vulneración de ese derecho.

Parece no ser tenido en cuenta que los medios de comunicación audiovisual intervienen en las representaciones de subjetividades, las disputas por las construcciones de sentido, el “poder performativo de las palabras”, de manera diferenciada de los transportes u otros servicios donde la actividad remite a conectividades territoriales, cumplimiento de horarios e higiene, pago de tarifas, en definitiva, un intercambio más mercantilista que democrático.

Si los principios de emancipación, de vivir bien, “sumaj kausay”, “suma gamaña”, “ñandereko”, “teko kavi”, “ivi ni a rae i”, “qhapaj ñan”, son entendidos como satisfacción de las necesidades humanas, en comunidad con los seres humanos” ¿de qué manera puede lograrse bajo la legitimación de las concepciones liberales de autorregulación de los medios de comunicación -en su comprensión latinoamericana-, en una sociedad donde el 80 por ciento de esos medios es manejado por sectores concentrados de la economía y las finanzas?

Al posponer en la práctica la reestructuración del espectro radioeléctrico, ¿alcanza con establecer que tanto el Estado como el sector comercial podrán tener cada uno hasta el treinta y tres por ciento de las frecuencias, mientras que el Social comunitario y los Pueblos indígena-originario-campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, hasta el 17% cada uno?

Si las huellas del eurocentrismo pueden rastrearse en las representaciones mediáticas, en los discursos colonialistas entrelazados, que “normalizan las relaciones de poder jerárquicas” generadas por el colonialismo y el imperialismo, a la vez que muestran la supremacía blanca, los pueblos colonizados proyectados como cuerpos y no como mente, las mujeres “ardientes”, la recurrencia a lo bestial (Fanon, 1967) ¿es posible profundizar el significado del derecho humano a la comunicación sin participación y control ciudadano, sin promover nuevas representaciones?

Desde el capitalismo, la emergencia de los derechos de las audiencias

El mapa político-social argentino de principios del siglo XXI, no encontró los consensos políticos necesarios para afrontar una reforma Constitucional. Por el contrario, la nueva matriz en la perspectiva de los derechos humanos se erigió en una estructuración apenas legislativa, impulsada por organizaciones de la sociedad civil.

A diferencia de Bolivia, la reforma constitucional más reciente de la Argentina que reconoció la función social de la propiedad, el capital y la actividad, en las antípodas de la Constitución liberal fundacional de 1853, data de 1949.

La "Constitución de Sampay", como se la conoce, en alegoría a uno de sus mentores Arturo Sampay, no pudo ejecutarse como se soñó, ya que fue eliminada en 1955 por una dictadura militar -concretando la resistencia que se evidenció desde su origen.

El objetivo de los dictadores, impuesto a sangre y fuego, con bombardeos a civiles en la histórica Plaza de Mayo, frente a la casa de Gobierno, fue claro: no sólo tomar el poder, sino derrocar definitivamente el nuevo paradigma político, social y constitucional; buscando eliminar la figura del entonces presidente Juan D. Perón y todo lo que se hubiera construido a partir o entorno de ella, incluso su capacidad de ser nombrado, literalmente.

El 27 de abril de 1956, el general Pedro Eugenio Aramburu, autoimpuesto como "presidente" y el contraalmirante Isaac Francisco Rojas, como "vicepresidente"; volvieron a declarar vigente la Constitución nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898 y la exclusión y clausura definitiva de la de 1949.

Ése instrumento jurídico de 1949 hundido bajo las botas militares, rector de la vida social, pero, sobre todo, cartografía de una nueva conceptualización política y filosófica fue, tal vez, el de mayor aproximación a la reforma constitucional boliviana que pueda encontrarse en la Historia argentina reciente.

Sin embargo, casi medio siglo en el país, con la oleada latinoamericana, decolonial y emancipatoria, en el Congreso de la Nación Argentina se sancionaron entre 2003 y 2015 una serie de leyes que podrían leerse como tributarias de la Constitución de 1949 o por lo menos, como una continuidad política y social.

Son las leyes "26 mil", por el número que las identifica, dada la misma época de su sanción. Se trata del Matrimonio igualitario (26.618) y la Identidad de género (26.743), la Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061); el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (26.150); Comunidades Indígenas (26.160); creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (26.425); Protección Integral a las Mujeres (26.485); Salud Mental (26.657); el Trabajo Agrario (26.727); Trabajo en casas particulares (26.844); modificación del Código Civil y Comercial de la Nación (26.994) y la Ley de Servicios de comunicación audiovisual (LSCA 26.522).

Ninguna de ellas puede entenderse aislada, sino más bien como un aporte sustantivo hacia la construcción democrática de nuevas obligaciones para el Estado, comprendiendo que no sólo debe promover y salvaguardar los derechos políticos y sociales, sino inscribirlos en una conceptualización más amplia, la de los derechos humanos fundamentales de todos y todas, incluso los comunicacionales.

Se comprendió que, así como la sociedad moderna produjo un nuevo sujeto social, con reconocimiento de derechos civiles, político y sociales, característicos del constitucionalismo liberal y social de mediados del siglo XX, la sociedad mediática actual también es productora de una nueva ciudadanía: la ciudadanía comunicacional.

Y el ejercicio de esa nueva ciudadanía implica el reconocimiento de un conjunto de derechos que podrían inscribirse en el constitucionalismo multicultural de fines del siglo XX y comienzos del XXI, construido a partir de que los debates en torno de la comunicación como un derecho humano.

La salvaguarda del nuevo sujeto social comunicacional

Como consecuencia, la racionalidad política y jurídica de la ley la LSCA se inscribe en la construcción del paradigma propio de una sociedad mediática democrática, en la que las personas son transformadoras, productoras y receptoras de ideas, informaciones y opiniones, ya no de manera pasiva, sino activa, donde la comunicación es comprendida como un derecho.

Esas necesidades informacionales y comunicacionales dan sentido y concreción a una verdadera ciudadanía comunicacional, ya no se trata del “uso” de los medios, sino de su relación vital para las democracias.

Si la comunicación no es un negocio sino un derecho humano; la información no es una mercancía, sino que implica responsabilidad social, por tratarse de una actividad de interés público, y no ya de unos pocos empresarios, que camuflan sus intereses sectoriales con los de la sociedad en su conjunto; se requiere de una política activa, diseñada con reglas claras, dotadas de la mayor autonomía y control de cumplimiento posible.

En esa inteligencia, la LSCA crea la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, con presupuesto propio y un objetivo preciso: defender los derechos del público, comprendido como nuevo sujeto de derecho, permitiendo la realización de audiencias públicas, generación de debates permanentes y recomendaciones públicas, con caminos reparatorios ante la vulneración de derechos.

Sin embargo, la correlación de fuerzas (tal como ocurrió en Bolivia) impidió durante un tiempo la fundación de la Defensoría del Público y la puesta en práctica de estos derechos desde 2009, fecha de sanción y promulgación de la LSCA.

Pasaron tres años, hasta que se lograron los consensos políticos para que en el Parlamento se conformara la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, donde debe presentarse la candidatura del Defensor o Defensora.

Durante los cuatro años posteriores, la Defensoría recibió y resolvió la gran mayoría de los casi 10 mil reclamos, denuncias y consultas, capacitó a más de 70 mil personas, realizó 20 audiencias públicas, otorgó becas de estudio e investigación, realizó concursos de producción distribuyó más de 50 mil leyes y otorgó recursos económicos para la realización de investigación científica en el campo de la comunicación, durante dos años.

A pesar de estar garantizada por ley, a partir de la asunción del presidente Mauricio Macri, la Comisión Bicameral se encuentra paralizada, dejando acéfala la Defensoría desde el 14 de noviembre de 2016.

Esa situación de incumplimiento legislativo que vulnera los derechos de las audiencias se suma a la reestructuración económica, política y cultural emprendida, neoconservadora en el plano político, neoliberal en el económico y promoviendo mayor concentración y desprotegiendo a los nuevos medios, en el plano comunicacional.

Ni la legislación existente, ni los reclamos de la sociedad civil y la propia Defensoría ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, impidieron los retrocesos que implicaron los decretos de necesidad y urgencia y los decretos firmados por el presidente, a pocos días de asumir el poder, con la anulación de los artículos vitales que limitaban la concentración comunicacional, vulnerando así los derechos de las audiencias y la ciudadanía comunicacional.

Conclusiones

Entrado el siglo XXI, en la Argentina las audiencias de la radio y la televisión, concebidas como nuevos sujetos de la ciudadanía comunicacional frente a los abusos, vulneraciones y censuras del sistema comunicacional mercantilizado legado por el neoliberalismo, sólo encontraron reconocimiento en la LSCA, en diálogo con otras leyes de protección a grupos históricamente vulnerados.

Como se señaló, ese estructuramiento legislativo fue insuficiente para garantizar los derechos. Los retrocesos en materia de derecho humano a la comunicación son concretos y, por ende, las consecuencias para las audiencias también.

Por otra parte, desde Bolivia, el grito emancipatorio, decolonial constitucional pretendió inspirar todos los órdenes de la vida en sociedad, sumando el derecho a la comunicación, a la libertad de expresión.

Sin embargo, resulta complejo encontrar elementos que permitan sustentar que desde esa declaración se creó una verdadera universalización del derecho y un ejercicio práctico cotidiano vivencial.

Ni uno ni otro modelo parece haber logrado la democratización de su comunicación. Los motivos son múltiples y se entrelazan. En principio, en el caso de la Argentina puede reconocerse la insuficiente construcción de un sujeto social

que resistiera la imposición de nuevos paradigmas neoconservadores, neoliberales y mercantilistas que lograron, en muy poco tiempo, desmontar el camino emprendido con anterioridad.

En Bolivia se evidencia la falta de políticas públicas concretas de empoderamiento ciudadano en la difusión de los derechos, la carencia de una institucionalidad autónoma, con participación y control ciudadano permanente y la puesta en manos de la autorregulación de quienes, precisamente, se han resistido a socializar su capital: la información.

Y, por último, en ambos países se registra un exponencial poder de lobby y juego político, pero también jurídico y simbólico, de quienes históricamente manejaron la comunicación, ya no sólo en el plano local, sino transnacional, condicionando y evitando la aplicación constitucional y legislativa.

Si junto a la organización política es necesario librar la “batalla de ideas” (Borón, 2017), si el continente está en “movimiento” (García Linera, 2017), si muchos de los problemas siguen siendo comunes (discriminación, hipersexualización, policialización y espectacularización de la información, en el plano comunicacional), tal vez sea relevante la búsqueda de soluciones comunes.

Teniendo como eje el principio político y filosófico de mandar obedeciendo (enunciado por Evo Morales en su discurso de asunción presidencial, en enero 2016, y en diciembre 2010, ante la sublevación popular por el declamado gasolinazo), puede pensarse en generar consensos en torno de una regulación regional.

Si los medios de comunicación desterritorializan el proceso de imaginar comunidades y así como pueden alterar culturas también pueden promover coaliciones multiculturales (Shohat, Ella y Stam, Robert; 1994), el desafío puede radicar en traspasar los poderes fácticos nacionales, con lineamientos y pisos mínimos regionales, para promover la democratización comunicacional desde bases comunes, emancipatorias y decoloniales. Nadie tiene la palabra cuando lo que se escucha y propaga es la palabra de unos pocos y nadie logra una verdadera emancipación cuando solo algunos pueden ejercer el derecho humano a la comunicación mediante la imposición y el abuso.

El “buen vivir”, las vidas en democracias, sólo son posibles al desconcentrar los capitales económicos, pero también simbólicos, redistribuyendo riquezas económicas e informativas. Esta perspectiva emancipatoria requiere Estados presentes que asuman su rol de garante de los derechos humanos, desde el “mandar obedeciendo” (Dussel, 2006) y la ética política para ponerse al servicio de la sociedad en la que se vive, en diálogo permanente con la región desde la que se nació.

Bibliografía

- Dussel, E., (2006) *Veinte tesis de política*. DF, México, Editorial Siglo XXI.
- Dussel, E., (2015). *Filosofías del Sur. Descolonización y Transmodernidad*. Buenos Aires, Argentina, Editorial American SRL.
- Fanon, F., (1967). *Dying Colonialism*. Nueva York, Estados Unidos, Grove Press.
- Quijano, A., (2007). *Colonialidad del poder, globalización y democracia*. Univ. Mayor de San Marcos, Perú. Revista Diplomacia, Estrategia y Política”, N° 7, Brasilia.
- Raimundi, C., (2017). *La pretensión Neoliberal en un Estado Nación en retirada*. Doctorado en Comunicación UNLP. Buenos Aires, Argentina.
- Santos, B. (2013). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, Buenos Aires, Argentina, Clasco Ediciones.
- Shohat, E. y Stam, R., (1994). *Despensando el Eurocentrismo. Multiculturalismo y los media*. Londres, Inglaterra, Routledge.
- Szalkowicz, G. y Solana, P. (comp.), (2017). *América Latina. Huellas y retos del ciclo progresista*. Lomas de Zamora, Argentina, Editorial Sudestada.

NOTAS PERIODISTICAS Y DE PRENSA INSTITUCIONAL

- Serrano, P., (2009) Bolivia, ¿quién controla los medios de comunicación? Recuperado de <http://pascualserrano.net/es/noticias/bolivia-bfquien-controla-los-medios-de-comunicacion>
- Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. “García Linera destacó el poder performativo que posee la palabra y el libro para construir el futuro” (2016) Recuperado de <https://www.vicepresidencia.gob.bo/Garcia-Linera-destaco-el-poder-performativo-que-posee-la-palabra-y-el-libro>

INFORMES Y DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

- Análisis del desarrollo mediático de Bolivia. Basado en la aplicación de los Indicadores de Desarrollo Mediático de la UNESCO. 2016, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, Francia.

LEGISLACION

Bolivia

- Decreto Supremo 29894, Bolivia
- Constitución Política del Estado de Bolivia
- Ley 164 General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación.

Argentina

- Constitución Nacional 1949
- Servicios de Comunicación Audiovisual (26.522).
- Matrimonio igualitario (26.618)
- Identidad de género (26.743)
- Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (26.061)
- Programa Nacional de Educación Sexual Integral (26.150)
- Comunidades Indígenas (26.160)
- Sistema Integrado Previsional Argentino (26.425)
- Protección Integral a las Mujeres, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia en los ámbitos en que desarrollen sus actividades interpersonales (26.485)
- Salud Mental (26.657)
- Trabajo Agrario (26.727)
- Trabajo en casas particulares (26.844)
- Código Civil y Comercial de la Nación (26.994).



Ponencia Presentada al GT 18: Ética, Libertad de Expresión y Derecho a la Comunicación

La unión hace la fuerza: La Coalición por una Comunicación Democrática y su incidencia en el proceso de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Uruguay.

United we stand: The Coalition for a Democratic Communication and its incidence in the process of the Audiovisual Communication Services Law in Uruguay.

Facundo Nicolás Franco Prioro¹⁰⁹

Resumen: En los últimos 12 años, Uruguay vivió un paulatino proceso de introducción de cambios normativos al sistema de medios de comunicación audiovisuales. Se aprobaron una serie de leyes en materia de libertad de expresión -la Ley de Radiodifusión Comunitaria, la modificación de la Ley de Prensa y la Ley de Acceso a la Información Pública- con el activo impulso de organizaciones de la sociedad civil. Dichas normas no contaron con la oposición de los actores ya constituidos en el sistema mediático, ya que sus intereses fueron apenas rozados. Esta situación cambió con la puesta en agenda de la elaboración de una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) que sí afectaría sus intereses. La sociedad civil aunó esfuerzos y se formó la Coalición por una Comunicación Democrática, que se convirtió en un contrapeso en la arena de políticas frente a la Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos (ANDEBU), que históricamente inclinó la balanza a favor de los intereses de los medios comerciales.

Palabras clave: libertad de expresión, regulación, sociedad civil.

Summary: In the last 12 years, Uruguay has experienced a gradual process of introducing normative changes to the audiovisual media system. Different laws on freedom of expression were approved - the Law on Community Broadcasting, the amendment of the Press Law and the Law on Access to Public Information - with the active promotion of civil society organizations. These norms did not count on the opposition of the actors already constituted in the media system, since their interests were scarcely touched. This situation changed with the placing on the agenda of the elaboration of an Audiovisual Communication Services Law (LSCA, in spanish) that would affect their interests. Civil society joined forces and the Coalition for a Democratic Communication was formed, which became a counterweight in the policy arena against the National Association of Broadcasters of Uruguay (ANDEBU, in spanish), which historically tipped the scales in favor of the interests of the commercial media.

Key words: freedom of expression, regulation, civil society

Introducción

Previo a las reformas implementadas desde la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional, las normas que regían al sistema de medios audiovisuales uruguayo databan de 1977, y habían sido aprobadas a través del Decreto Ley de Radiodifusión en plena dictadura. Una vez que Tabaré Vázquez se convirtió en Presidente de la República en 2005, las

¹⁰⁹ Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de la República (Udelar) y maestrando en Ciencia Política en la Udelar. Docente Ay. grado 2 del Departamento de Especializaciones Profesionales de la Facultad de Información y Comunicación de la Udelar. País de origen: Uruguay. Correo electrónico: facundo.franco@fic.edu.uy.

reformas fueron introducidas en forma gradual. En el primer año de su gobierno se creó la Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales (DINATEL) en el Ministerio de Industria Energía y Minería (MIEM), que derogó al antiguo organismo regulador, Dirección Nacional de Comunicaciones (DNC), creada por los militares antes de dejar el gobierno en 1984. En los años post dictadura, la DNC funcionó en la órbita del Ministerio de Defensa Nacional. Sin embargo, los cometidos y funciones de la DINATEL fueron reglamentados a través de un decreto recién en 2009. En 2007 se aprobó la Ley de Radiodifusión Comunitaria, reglamentada un día antes del fin de año de 2010; en 2008 se despenalizaron parcialmente los delitos de comunicación a través de la modificación de la Ley de Prensa y el Código Penal; y en 2009 se sancionó la Ley de Acceso a la Información Pública. Estas últimas tres leyes tuvieron en común el activo impulso de organizaciones de la sociedad civil, que tomaron la iniciativa para su elaboración (Lanza: 2015).

Dichas normas no contaron con la oposición de los actores ya constituidos en el sistema mediático, ya que sólo en el caso de la ley que posibilitó y legalizó la existencia de radios comunitarias, sus intereses fueron apenas rozados. Esta ausencia de amenaza a los intereses de los operadores comerciales del sistema de radiodifusión y de la televisión para abonados cambió con la llegada de Gustavo Gómez a la dirección de DINATEL. Gómez era un militante por la democratización de las comunicaciones en Uruguay, con una larga trayectoria de participación en organizaciones de la sociedad civil, las mismas que venían impulsando los cambios graduales logrados hasta el momento. Inmediatamente, desde el gobierno comenzó a hablarse del impulso a la discusión para concretar una LSCA que sí afectaría los intereses de los actores mediáticos hegemónicos, situación que llevó a un reposicionamiento de los protagonistas. En el caso de la sociedad civil, clave en el impulso de las leyes aprobadas en el primer gobierno del FA, resolvieron que era el momento de aunar esfuerzos y se nuclearon en la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD). En las siguientes páginas se analizará el rol que jugó el conglomerado de organizaciones sociales en la elaboración, discusión e implementación de la LSCA. Para realizar el análisis, además de revisión de bibliografía y de comunicados de la coalición, se realizó una entrevista con el integrante de la CCD por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAINFO), José Imaz.

Por el principio

La CCD surgió en 2010, después de la designación de Gustavo Gómez como director de DINATEL. Gómez llegó al organismo con el proyecto de elaborar una LSCA y una Ley de Telecomunicaciones, proyecto compartido por las organizaciones de la sociedad civil que integran la coalición. Si bien en sus momentos iniciales fueron 25 las organizaciones que conformaron la CCD, siempre hubo algunas pocas que participaron más activamente de dicho espacio. Una de ellas no es precisamente una organización social, sino que se trata de una institución académica. La Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de la República (Udelar), luego transformada en Facultad de Información y Comunicación, participa activamente de la coalición desde sus inicios. En la actualidad, además de la Udelar, las organizaciones que participan más activamente son CAINFO, Cotidiano Mujer, la agencia por los derechos de la niñez Voz y Vos, la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU), la organización que milita por los derechos de las personas con discapacidad Redesuy, y el colectivo Ovejas Negras.

Como punto de partida de la discusión de una LSCA, en 2010, desde DINATEL Gómez convocó a un Comité Técnico Consultivo (CTC) para discutir sobre contenidos que la norma debería incluir y generar instancias de negociación política entre los actores más relevantes, en el sentido en que plantea Lindblom (1991). El CTC estuvo integrado por 16 personas, no representantes pero sí representativas de organizaciones e instituciones del campo de la comunicación audiovisual. Entre ellos estuvieron integrantes de las organizaciones que participan más activamente de la CCD, como miembros de APU, CAINFO, Cotidiano Mujer, y la agencia Voz y Vos. La posibilidad de compartir un espacio de reuniones periódicas en el que se explicitaron las posturas de los distintos actores sobre temas que la LSCA regularía fue un factor clave para la conformación de la CCD, ya que sus fundadores entendieron que se necesitaría actuar en bloque para impulsar la ley y en el CTC encontraron un espacio para comenzar a organizarse. El trabajo del CTC culminó el 6 de diciembre de 2010 con un informe no vinculante en el que se recogieron los acuerdos y desacuerdos sobre 10 puntos que se sometieron a discusión. Sin embargo, días después, el entonces presidente José Mujica realizó declaraciones públicas en las que señaló que “tiraría a la papelera” cualquier proyecto de LSCA que le llegara¹¹⁰, situación que en un primer momento generó desconcierto entre los miembros de la sociedad civil que participaron del proceso. En un segundo momento, se planteó la convicción de seguir trabajando por la LSCA pero con la certeza de que no se trataría de un proceso sencillo, lo que confirmó la necesidad de que las organizaciones articularan esfuerzos. Además, la CCD se inspiró en una coalición similar creada en Argentina para respaldar el proceso de elaboración de una LSCA en ese país.

¹¹⁰ Ver en http://www.180.com.uy/articulo/15572_Mujica-podrido-por-Ley-de-Medios

Como bien plantea Birkland (2007), la capacidad de los grupos actuando en coalición para influir en política no es sólo para construir el argumento más persuasivo a nivel retórico o empírico. Es sabido que hay grupos más poderosos que otros, lo que les da una mayor capacidad de influir en los resultados de los debates políticos. Siguiendo al mismo autor, “es más probable que algunos temas lleguen a la agenda porque el sesgo del sistema político les permite ser planteados, mientras que otros son, según el sesgo del sistema, inapropiados para la consideración política¹¹¹” (Ibíd. P. 67). En Uruguay, al igual que en toda América Latina, históricamente la libertad de expresión no fue concebida como un derecho de la ciudadanía, sino más bien como un derecho de los dueños de los medios: la libertad de expresión se redujo durante años a la libertad de empresa (Loreti y Lozano: 2012), incluso por parte de actores del propio sistema político. Ello marcó el primer desafío de la coalición, que fue plantear a la libertad de expresión como un derecho ciudadano.

Según plantea Birkland (Op. Cit.), existen dos formas principales por las que los grupos tradicionalmente desfavorecidos o perdedores en determinada arena de políticas amplían el alcance de un conflicto. En primer lugar, los grupos hacen público un problema mediante el uso de símbolos e imágenes para inducir a los medios de comunicación más grandes y la simpatía pública por su causa. En segundo lugar, dichos grupos pueden apelar a un nivel más alto de toma de decisiones, esperando que en el proceso se acerquen otros actores que estén de acuerdo con ellos y su causa. En cambio, los grupos dominantes trabajan para contener el conflicto para asegurarse de que no se vaya fuera de su control.

A nivel de las políticas dirigidas a medios de comunicación, en Uruguay un mojón importante se da en 1933, once años después de que comenzara a emitir la primera radio. En ese año se funda ANDEBU, gremial que agrupa a los dueños de los medios de comunicación comerciales y que se ha constituido en un fuerte grupo de presión con la capacidad de controlar las políticas públicas en el sector. Reiteradamente, ANDEBU ha expresado su rechazo a la intervención estatal y su defensa a la propiedad privada y múltiple de los medios de comunicación como garantía para el ejercicio de la libertad de expresión (Maronna: 2007).

Por lo tanto, la CCD tuvo que abordar el desafío de tener enfrente a un poderoso grupo de presión que controló el campo de políticas durante 80 años. Además, a ello se le agrega la complejidad de que se trata de un grupo que tiene el control sobre la mayoría de los contenidos mediáticos que se emiten en todo el país; en Montevideo a través de los canales 4, 10 y 12 y de varias radios, y en el interior a través de la Red Uruguaya de Televisión (Gómez, Franco, Gelves y Thevenet: 2017). Ello hizo que la CCD casi no pudiera optar por la estrategia de plantear su conflicto a nivel mediático, ya que el debate sobre la LSCA no existió a nivel de los principales medios de comunicación del país. En los casos en los que el debate sí estuvo, predominó una visión negativa sobre la norma y los miembros de la coalición no fueron consultados como fuentes. Entonces, la estrategia que primó en la CCD fue la de presionar o hacer lobby ante determinados actores del sistema político, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo.

Conceptualmente

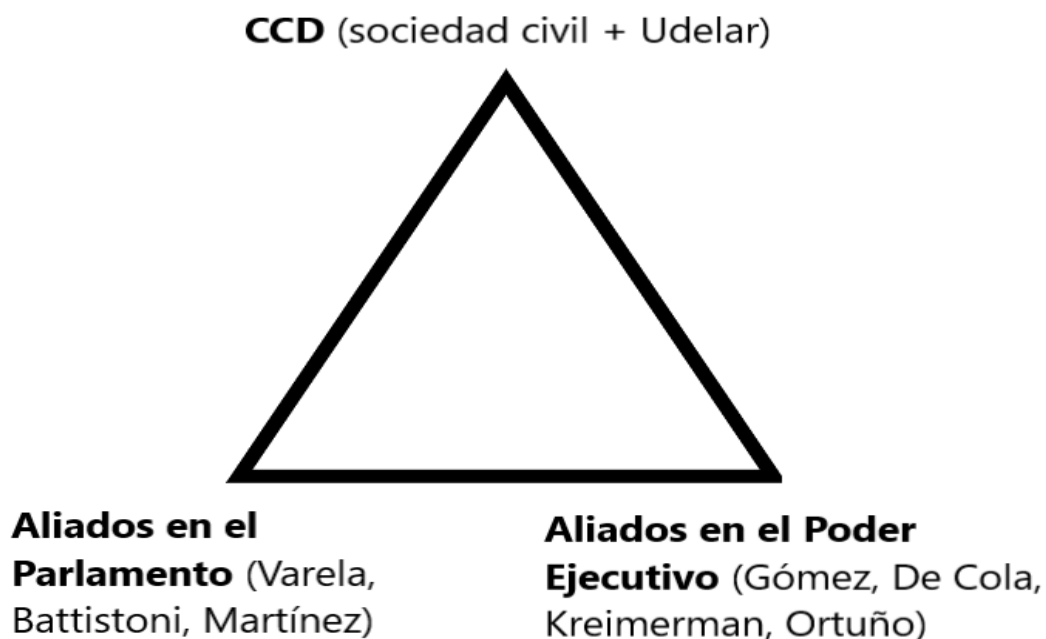
Sin restarle importancia al discurso y los mecanismos que generó la CCD para lograr los cambios sociales, resulta bastante claro que el conglomerado de organizaciones también supo aprovechar una oportunidad política. Si bien también se trata de un término que ha sido utilizado para referirse a una cantidad de situaciones bastante distintas unas de otras, podríamos definirlo de acuerdo a las dimensiones que según McAdam (1999) generan mayor consenso a nivel académico. El autor plantea, en primer lugar, la importancia del grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado, en referencia al grado en que la estructura formal, legal e institucional de la comunidad política se muestra dispuesta a atender la demanda del movimiento social. En segundo y tercer lugar, ubica a la estabilidad de las alineaciones entre élites y la presencia o no de aliados entre ellas, mientras que, por último, señala a la capacidad del Estado y su propensión a la represión (Ibíd.).

Parece claro que la llegada del FA al gobierno nacional con mayorías parlamentarias constituye una clara oportunidad política para comenzar con las reformas del sistema mediático. El rol protagónico que jugó DINATEL desde la llegada de Gómez puso en el tablero a un nuevo actor gubernamental. El desenlace de la historia es conocido, Gómez fue removido de su cargo en 2012 por diferencias con la entonces presidenta de la empresa pública ANTEL, Carolina Cosse, principalmente sobre la necesidad de regular internet y las telecomunicaciones (Alonso, Beltramelli, Caetano y otros: 2012). Más allá de que formalmente DINATEL era el organismo encargado de promover la regulación y ANTEL de ejecutarla, en ese momento quedó en evidencia el fuerte peso que tiene el ente público en el diseño de políticas en el campo de las telecomunicaciones. Esta situación, sumada a las idas y vueltas generadas por las declaraciones públicas de Mujica sobre la LSCA, puso un manto de duda sobre la viabilidad de alcanzar una ley que regulara a los medios audiovisuales. Sin embargo, DINATEL continuó con su rol de liderazgo en el proceso con la llegada del sucesor de Gómez,

¹¹¹ La traducción me pertenece.

el ingeniero Sergio De Cola. De todas formas, también influyó el hecho de que Gómez no fue excluido del proceso de elaboración de la LSCA, ya que continuó vinculado como asesor del Presidente de la República, José Mujica. Desde la CCD también identifican como aliados dentro del MIEM al entonces ministro Roberto Kreimerman y al subsecretario Edgardo Ortuño, aunque en un menor grado que Gómez y De Cola. Sin dudas, para concretar una regulación tan ambiciosa y que tocara directamente los intereses de los medios comerciales, era necesario que el Poder Ejecutivo asumiera un papel de liderazgo, ya que, además, luego jugaría un rol fundamental en la implementación y aplicación de la ley. Otro aspecto que jugó a favor del proceso fue que tiempo después de sus primeros dichos sobre la LSCA, Mujica se retractó y dijo que sí apoyaría la ley en los términos en los que estaría planteada.

Triángulo de actores en el proceso de la LSCA



A nivel parlamentario, las señales de la bancada oficialista no fueron menos ambiguas. En plena discusión parlamentaria del proyecto de ley y durante el año electoral, la bancada del FA decidió postergar la votación para después de las Elecciones Nacionales. Ello, sumado a rumores de que algunos integrantes de la bancada -principalmente del Frente Líber Seregni- no estaban del todo convencidos de aprobarla, volvió a sembrar dudas sobre si la LSCA se sancionaría. Con los partidos de la oposición marcadamente en contra de la ley, era trascendental asegurar que estuvieran todos los votos de los legisladores del FA. El diputado Carlos Varela (Asamblea Uruguay) y presidente de la comisión de Industria de la cámara baja, fue el aliado clave de la CCD a nivel parlamentario, secundado por el diputado del MPP Julio Battistoni, y por el entonces senador socialista Daniel Martínez, que había sido titular del MIEM en el primer gobierno de Vázquez.

Si aplicamos la noción de triángulo de actores como originalmente propuso Lowi (1964) y que luego fuera reinterpretado por diversos autores (por ejemplo, ver Holli: 2008), podría afirmarse que la CCD se ubica en uno de los vértices, mientras que en los otros dos se ubican actores de gobierno: en uno Gómez y De Cola -desde DINATEL y la asesoría de Mujica- y en el otro Varela, Battistoni y Martínez, de la bancada oficialista en el parlamento. Si bien sería interesante que el tema fuera abordado con mayor profundidad en estudios posteriores, puede afirmarse que sin el aporte simultáneo de esos tres actores el proceso de elaboración de la LSCA hubiera quedado trunco.

También es importante señalar que la coalición encontró aliados en organismos internacionales, que contribuyeron tanto a través del financiamiento de proyectos e iniciativas -como los casos de UNESCO y la Fundación

Friedrich-Ebert-Stiftung Uruguay- como del respaldo explícito al proceso de elaboración de la LSCA -como en el caso de la Organización de Estados Americanos¹¹² y la Organización de Naciones Unidas-.

Balance y perspectivas

Más allá de haber logrado la aprobación de la LSCA, que sin la presión constante de la coalición difícilmente hubiera ocurrido, también pueden plantearse otros logros de la CCD a lo largo del proceso. Por ejemplo, el conglomerado de organizaciones logró incidir en cambios de redacción concretos, una vez que el proyecto de ley había ingresado al Parlamento. Más recientemente, gracias nuevamente a la presión del grupo de organizaciones se logró que se incluyeran fondos en el presupuesto quinquenal para el funcionamiento del Consejo de Comunicación Audiovisual (CCA) -organismo encargado de aplicar y hacer cumplir la ley- una vez que sea nombrado. Originalmente, el Poder Ejecutivo había omitido asignar fondos para dicho organismo, por lo que peligraba su puesta en funcionamiento. De todas formas, a tres años de sancionada la ley, el CCA aún sigue sin ser nombrado.

Actualmente, las energías de la CCD siguen concentradas en la implementación total de la LSCA y en particular del nombramiento del organismo regulador, así como de la defensoría de las audiencias. Puede decirse que el sistema de alianzas se ha reconfigurado desde que Vázquez asumió su segundo mandato, ya que el rol de la DINATEL cambió sensiblemente y pasó de un lugar protagónico en el impulso de política pública a uno secundario y de mayor pasividad. Sin dudas, influye el nombramiento de Carolina Cosse como titular del MIEM, y de Rodrigo Díaz, ex funcionario de ANTEL, al frente de DINATEL. Díaz ha tenido un perfil mucho más bajo que sus antecesores y no ha interactuado con la sociedad civil ni tampoco ha tenido apariciones públicas. Además, se presenta el desafío de comenzar a poner la regulación de internet y de las telecomunicaciones en la agenda del gobierno, algo que ha sido resistido principalmente por Cosse.

En síntesis, no es descabellado plantear que sin la presión de la coalición no se hubiera aprobado una LSCA. De todas formas, lejos de bajar los brazos será necesario que la sociedad civil siga de cerca la puesta en marcha de la norma, primero para que efectivamente se implemente y segundo para que exista la menor brecha de implementación posible, en el sentido en que lo plantea Grindle (2009). De todas formas, la compleja experiencia del proceso de la LSCA muestra que el camino de aunar esfuerzos y presionar en conjunto ha dado buenos resultados a las organizaciones de la sociedad civil.

Referencias bibliográficas

- Alonso, E.; Beltramelli, F.; Caetano, G.; Delio Machado, L.; Irigoien, P.; Meyer, J.; Motta, J.; Osorio, F. (2012). Informe Final "Uruguay 2010: entre la innovación y acceso", Prodic-FIC.
- Birkland, T. (2007). Agenda setting in public policy. En Fischer, F., Miller, G. y Sidney, M. (Editores), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Gómez, G., Franco, F., Gelves, F. y Thevenet, N. (2017). En pocas manos. Mapa de la concentración de los medios de comunicación en Uruguay. Montevideo: FESUR
- Grindle, M. (2009) La brecha de la implementación. En Mariñez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (Comp.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: Porrúa.
- Holli, A. (2008). Feminist triangles: A conceptual analysis. En *Representation*, Vol. 44, Nº 2.
- Lanza, E. (2015). Las políticas de comunicación del Frente Amplio y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, en *Gobierno del Frente Amplio y políticas de comunicación 2010-2014. Libertad de expresión y regulación de medios audiovisuales en la era Mujica*, Gómez, G. (Coord.). Montevideo, FESUR.
- Lindblom, Ch. (1991) El proceso de elaboración de las políticas públicas. MAP; México.
- Loreti, D. y Lozano (2012) L.; El rol del Estado como garante del derecho humano a la comunicación, en *Revista Derecho Público*, SAJ. Año I N°1. Ediciones Infojus, Argentina.
- Lowi, T. (1964). How the Farmers Get What They Want, en *Reporter* del 21/5/1964.
- Maronna, M. (2007). La etapa fundacional de la televisión uruguaya. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.
- McAdam, D. (1999). Orígenes terminológicos, problemas actuales y futuras líneas de investigación, en McAdam, D., McCarthy, J., Zald, M. (Editores), *Movimientos sociales, perspectivas comparadas*. Ediciones Istmo, Madrid.

¹¹² De hecho, uno de los líderes de la CCD y su cara más visible, el periodista y abogado Edison Lanza, fue nombrado en 2015 Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA.



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

CICOM

Centro de
Investigación en
Comunicación

ALAIC

ALAIC2018

30 JUL-01 AGO | COSTA RICA



PATROCINADORES



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



ES... MUUUCHA GALLETA!



Te acompaña siempre.



PROFESIONALES
EN COMUNICACIÓN
COLEGIO DE PERIODISTAS
DE COSTA RICA

