

Ombudsmen e observatórios de mídia: proximidades e diversidades

Ombudsmen and media observatories: proximities and diversities

■ **Fernando Paulino, Madalena Oliveira, Jairo Faria**

Universidade de Brasília (Brasil), Universidade do Minho (Portugal), Universidade de Brasília (Brasil)

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/ricd.2.6.3944>

Fecha de recepción: 17 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 17 de mayo de 2017

NOTAS BIOGRÁFICAS

Fernando Oliveira Paulino é professor e diretor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília e diretor de Relações Internacionais da ALAIC (Associação Latino Americana de Investigadores em Comunicação). Um dos fundadores e integrantes da RENOI (Rede Nacional de Observatórios de Imprensa). Autor de artigos e livros científicos, dentre eles *Comunicação Pública em Debate: Ouvidoria e Rádio. Foi Ouvidor Adjunto da EBC* (Empresa Brasil de Comunicação).

Contacto: paulino@unb.br

Madalena Oliveira é professora associada do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, onde ensina Semiótica, Comunicação e Linguagens e Jornalismo e Som. É vice-presidente da Sopcom – Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação e chair da Radio Research Section da Ecrea desde 2014. É membro do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade da Universidade do Minho onde coordena, com Helena Sousa e Manuel Gama, a atividade de um observatório de políticas públicas de comunicação e cultura.

Contacto: madalena.oliveira@ics.uminho.pt

Jairo Faria é pesquisador visitante do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da Universidade do Minho, em Portugal. Doutorando do programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB). Defendeu, em 2013, a dissertação de mestrado intitulada *Ouvidoria na TV: a experiência dos canais privados colombianos*.

Contacto: jairofaria@gmail.com

Resumo

Uma das principais funções dos *ombudsmen* de mídia é a mediação entre o público e os profissionais dos veículos de comunicação. Há, no entanto, neste cargo uma expectativa de observação e análise das atividades e dos conteúdos difundidos que o aproxima da missão que tradicionalmente tem sido atribuída aos observatórios. Atuando como agentes de monitorização, em maior ou menor grau, os ombudsmen acompanham de forma mais ou menos sistemática a produção dos mídia que representam, sendo, portanto, dentro de cada órgão de comunicação social, “observadores” com sentido crítico. Tomando por referência as experiências dos Provedores do Ouvinte e do Telespectador em Portugal, da Ouvidoria da EBC no Brasil e da Defensoría del Público na Argentina, este trabalho visa discutir as proximidades entre estes cargos e os observatórios de mídia, na convicção de que ambos se orientam para examinar processos e práticas de comunicação e informação.

Abstract

One of the main functions of media ombudsmen is the mediation between the public and media professionals. There is, however, in this position an expectation

of observation and analysis of activities and disseminated content that brings it closer to the mission that has traditionally been attributed to observatories. Acting as monitoring agents, ombudsmen more or less systematically follow the production of the media they represent, and therefore, within each company, they are “observers” with critical sense. Taking as a reference the experiences of the Listener and Viewer Ombudsmen in Portugal, the EBC Ombudsman's Office in Brazil and the Public Defender's Office in Argentina, this paper aims to discuss the proximity between these positions and the media observatories, assuming that both are oriented to examine communication and information processes and practices.

Palavras-chave

Observatório, Ombudsman, Ética, Mídia, Regulação

Keywords

Observatory, Ombudsman, Ethics, Media, Regulation

Sumário

1. Sociedade Observada
2. Observatórios: dos fenômenos físicos aos fenômenos sociais
3. O ombudsman como observador e mediador
4. Experiências de ombudsman em Portugal, Brasil e Argentina nos mídia audiovisuais
5. Análise de relatórios anuais dos ombudsmen 2013-2015 e de documentos de monitorização
6. Conclusões

Contents

1. Watched Society
2. Observatories: from the physical phenomena to the social phenomena
3. The ombudsman as a watcher and a mediator
4. Portugal, Brazil and Argentina ombudsman experiences in audiovisual media
5. Analysis of ombudsmen annual reports 2013-2015 and monitoring documents
6. Conclusions

1. SOCIEDADE OBSERVADA

A industrialização e o progresso técnico estão, pelos efeitos que provocaram na organização da vida social, na base de perspectivas que atribuem à sociedade contemporânea qualificativos diversos. Da sociedade de consumo (Baudrillard, 2014) à sociedade do cansaço (Han, 2014), muitas designações têm procurado exprimir as profundas transformações sociais e culturais que se desencadearam especialmente a partir do século XX e acentuadamente em consequência dos veículos eletrónicos de comunicação. As leituras sociológicas do tempo que vivemos têm também dado consistência à tese de que a modernidade se caracteriza por um regime de vigilância e controlo, na medida em que as tecnologias favorecem um sentido de presença que está para lá da noção física de espaço.

Com Jeremy Bentham, já havíamos sido introduzidos ao conceito de vigilância panóptica (Bentham, 1995), de acordo com a qual, todos estaríamos a ser constantemente observados a partir de um ponto pretensamente omnisciente. Michel Foucault retomou esta ideia em *Vigiar e punir*, relacionando-a com a “formação do que se poderia chamar *grosso modo* a sociedade disciplinar” (Foucault, 2013, p. 233). Embora o foco do autor se situe na multiplicação das “instituições de disciplina” (nomeadamente as prisões) – o que o afastaria das referências deste trabalho – em *Vigiar e punir* reconhece-se que os sistemas de observação e vigilância modernos permitem “proporcionar a um pequeno número, ou mesmo a um só, a visão instantânea de uma grande multidão” (Foucault, 2013, p. 241).

Por razões de segurança e de controlo, o uso das tecnologias está hoje orientado em parte para a monitorização da vida em geral. Somos hoje uma sociedade observada, não só pelas motivações de fiscalização da ordem pública sugeridas por Bentham ou Foucault, mas também pela expectativa de que a observação e a vigilância constituam uma prevenção do risco identificado por Ulrich Beck como apanágio do nosso tempo (Beck, 2014). Em nenhum outro período da história da Humanidade se experimentou tanto a sensação de estar a ser observado, quer por dispositivos de vigilância no espaço público quer pela atuação de instituições que procuram compreender as dinâmicas de grupos e comunidades, interpretando o comportamento humano observado sob os mais variados ângulos. No domínio da saúde, do

ambiente, do consumo, das práticas de relacionamento, nunca antes o indivíduo foi tão examinado nas suas opções, atitudes e ações, tanto pelo que elas representam do ponto de vista económico como pelo que a partir delas se pode aferir sobre a cultura de cada época.

A par deste desejo global de tudo e todos observar e analisar, nos últimos anos tem-se assistido, nos países desenvolvidos, ao adensamento dos discursos em torno do conceito de qualidade. Têm sido introduzidos, tanto nas empresas privadas como nas instituições públicas, sistemas de garantia da qualidade, apresentados como mecanismos de controlo e aperfeiçoamento das práticas e de promoção da melhoria da eficácia quer ao nível da produção quer ao nível do atendimento e relacionamento. A monitorização do desempenho é hoje um dos parâmetros pelos quais se mede o compromisso de uma organização não apenas com o lucro, mas também com o objetivo de atingir níveis de excelência.

Também este imperativo de perseguição da qualidade instalou na sociedade contemporânea um regime de vigilância, controlo e avaliação permanente. Orientados para a satisfação de expectativas dos cidadãos, para o aumento da notoriedade e dos níveis de confiança, bem como para a responsabilização das instituições pelo impacto das suas atividades, os sistemas de gestão da qualidade supõem, antes de mais, a fiscalização do cumprimento de princípios definidos nas políticas de regulação que agenciam os setores de atividade económica e os serviços públicos. A própria definição de códigos de conduta (que, nalguns casos, assumem a expressão de códigos deontológicos) faz crer que alguma instância superior observará a correspondência dos comportamentos profissionais aos preceitos de atuação.

Em harmonia com os métodos que aferem os índices de qualidade de vida –esse princípio em função do qual se organiza o trabalho, o consumo e os serviços– os sistemas de gestão da qualidade consistem em métodos de observação das estratégias e práticas das instituições e dos seus profissionais. Visando a melhoria do desempenho –e condizendo com um certo perfeccionismo–, estes sistemas têm aumentado as razões por que a sociedade contemporânea se vê sujeita à observação.

A constituição de observatórios tornou-se, à luz destas preocupações, uma prática generalizada. Da segurança rodoviária à violência doméstica, os observatórios são

instâncias a partir das quais se “vigia”, se regista comportamentos, se examina e interpreta práticas e ações e se monitoriza a qualidade. Os observatórios de comunicação, bem como os agentes que exercem funções próximas dos observatórios – como os ombudsmen em quem fixamos a atenção neste artigo – não têm um enquadramento diferente. São mecanismos de observação, em praticamente toda a extensão semântica do observar – lugares de onde “se olha com atenção”, “se examina”, “se adverte ou aconselha”, “se faz ver ou notar” fenómenos e práticas de comunicação.

2. OBSERVATÓRIOS: DOS FENÓMENOS FÍSICOS AOS FENÓMENOS SOCIAIS

Originalmente, os observatórios são instituições criadas com o objetivo de observar fenómenos físicos, naturais e geográficos. A sua adoção do ponto de vista científico está relacionada com disciplinas como a astronomia, a meteorologia, a geografia, a sismografia, a oceanografia, a geologia, a vulcanologia e a biologia de um modo geral. De acordo com os dicionários mais comuns, um observatório define-se como o “lugar de onde se observa”, “o edifício onde se fazem observações astronómicas ou meteorológicas”¹. Como o próprio nome indica, a atividade dos observatórios está profundamente vinculada ao princípio de observação como etapa primeira de todo o processo de investigação. Observar para analisar e compreender é o objetivo destes dispositivos que procuram registar ocorrências de forma sistemática e estudar diacronicamente os comportamentos da natureza.

Criados para responder aos propósitos da ciência empírica, os observatórios dedicam-se à observação de realidades concretas – a vida animal, a evolução de espécies botânicas, a configuração da paisagem, as mutações geológicas ou os movimentos terrestres e celestiais. Partem do princípio segundo o qual o procedimento científico se inicia pela observação do objeto, ou seja, a partir dos dados da experiência. Por essa razão, os observatórios são instâncias de registo da evidência dos fenómenos, da

sua exteriorização no mundo sensível.

Importados das chamadas ciências naturais, os observatórios no campo das ciências sociais mantêm a mesma vocação para a observação de fenómenos, ainda que, neste novo contexto, estejam muito mais ligados a comportamentos e práticas humanas do que a manifestações da natureza. Por essa razão, enquanto os observatórios de fenómenos físicos estão, por princípio, eles próprios fisicamente instalados nos locais que favorecem a observação em concreto, os observatórios no domínio social não têm necessariamente uma conotação física. Se os primeiros são pontos de observação *in loco*, os segundos são antes organizações no contexto das quais o princípio de observação é mais amplo, nalguns casos, quase figurativo.

A constituição de observatórios é hoje uma prática muito comum no contexto da pesquisa social. Eles traduzem, em parte, a necessidade que as áreas de conhecimento ligadas às Humanidades e às Ciências Sociais têm de se legitimar pelo procedimento metodológico, através de uma aproximação às metodologias tradicionais das ciências naturais. Por outro lado, o conceito de observatório é muito conveniente ao desenvolvimento de pesquisas com sentido continuado sobre problemáticas que não se esgotam em projetos circunscritos no tempo, como sejam a pobreza, a violência doméstica, os direitos humanos, as migrações, o turismo ou a toxicod dependência.

Com o propósito de analisarem o comportamento humano e determinadas práticas sociais e culturais em intervalos de tempo alargados, estes observatórios – criados com especial intensidade a partir dos anos 1990 – pressupõem um acompanhamento longitudinal dos fenómenos e uma leitura sobre tendências de evolução. É esse o seu principal interesse no campo social, o de permitirem uma abordagem que ajuda a compreender os processos de mudança, hoje mais céleres do que em qualquer outro momento histórico.

Também no campo dos média e da comunicação têm surgido observatórios específicos, atentos às práticas, ao desempenho de profissionais e às políticas científicas e de regulação do setor. Produzindo trabalhos pontuais de investigação e examinando re-

¹ É assim que tanto o *Dicionário da Língua Portuguesa da Porto Editora* (2013) como o *Dicionário do Português Atual Houaiss* (2011) descrevem o sentido semântico do substantivo “observatório”.

gularmente o campo, estes observatórios monitorizam a atividade das empresas midiáticas, a performance dos profissionais e as dinâmicas que sustentam a relação entre indivíduos. De acordo com Luís A. Albornoz e Micael Herschmann, estes observatórios de informação, comunicação e cultura inscrevem-se em dois perfis principais: por um lado, os observatórios ditos fiscais, “concebidos como espaços articuladores da cidadania” que visam “monitorar o funcionamento dos meios de comunicação”; por outro, os observatórios do tipo “think tank”, “considerados como novos organismos que colaboram através de suas intervenções e reflexões na formulação de políticas públicas” (Albornoz e Herschmann, 2006).

Pressupondo o “reconhecimento da importância da comunicação e dos meios para a consolidação das democracias modernas”, como sugerem Susana Herrera Damas e Rogério Christofolletti (2006), os observatórios de mídia e comunicação fundam-se na presunção de que os veículos de comunicação produzem efeitos que se repercutem não apenas ao nível das relações interpessoais, mas também ao nível da organização social, cultural e política das comunidades. Por outro lado, estão articulados com o desenvolvimento de sistemas de *accountability*, razão pela qual visam, entre outros propósitos, informar os processos de prestação de contas, tanto dos profissionais de mídia como das empresas/organizações midiáticas. Paula Chies Schommer e Rubens Lima Moraes reconhecem que os observatórios têm um potencial de atuação como promotores de *accountability* (Schommer e Moraes, 2010), o que os reveste de uma importância particular na paisagem midiática contemporânea, uma nova paisagem que, segundo Joaquim Fidalgo e Rogério Christofolletti, “trouxe para o debate público um conjunto de novas preocupações e desafios ligados com a ética da comunicação” (Fidalgo e Christofolletti, 2014, p. 7).

No contexto ibero-americano, estão referenciadas dezenas de observatórios de comunicação e mídia. Ligados a instituições públicas e a unidades de in-

vestigação, estes dispositivos monitorizam a atividade do setor, com enfoques nacionais e internacionais e por subsetor (imprensa ou audiovisual, por exemplo). Normalmente sem fins lucrativos, estes observatórios apresentam-se como centros de documentação e de informação, orientados por finalidades puramente científicas com vista à produção de conhecimento e/ou por finalidades sociais ajustadas ao exercício de intervenção junto dos decisores políticos.

São exemplos destes observatórios, em Portugal, o OberCom – Observatório de Comunicação, que “tem por objeto a produção e difusão de informação, bem como a realização de estudos e trabalhos de investigação que contribuam para o melhor conhecimento na área da comunicação”², o Observatório da Imprensa, que se define como um centro de estudos avançados de jornalismo, com o objetivo de “promover o desenvolvimento da prática jornalística e o incremento da sua qualidade”³ e o PolCom Obs – Observatório de Políticas Públicas de Comunicação e Cultura do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, que pretende monitorizar as principais ações que, em Portugal, mobilizam o campo da comunicação em três esferas principais: as políticas públicas de regulação dos média; as políticas científicas e de educação e as políticas de comunicação e intervenção social/cultural⁴. No Brasil, destacam-se, por outro lado, o Observatório da Comunicação da USP, cuja história remete para uma “longa trajetória de pesquisas sobre censura e liberdade de expressão”⁵, o Observatório de Comunicação Comunitária, que tem como objetivos “produzir dados e análises relacionados aos desafios que o setor tem que enfrentar e valorizar os veículos de comunicação comunitária”⁶, o Observatório do Direito à Comunicação, o Observatório de Economia da Comunicação⁷, promovido pela Universidade Federal de Sergipe⁸, o Observatório da Ética Jornalística⁹, o Observatório da Imprensa, “um espaço de crítica do jornalismo brasileiro” (Fortes e Albuquerque, 2006, p. 175)¹⁰ e o Observatório da Radiodifusão Pública na

² Ver Obercom – Estatutos: <https://obercom.pt/homepage/obercom/estatutos/>

³ Ver <http://observatoriodaimprensa.pt/>

⁴ Ver <http://www.comunicacao.uminho.pt/cecs/content.asp?startAt=2&categoryID=1062>

⁵ Ver <http://www.obcom.nap.usp.br/nossa-historia.php>

⁶ Ver <http://obscom.com.org/apresentacao/>

⁷ Ver <http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/>

América Latina, Laboratório de Políticas de Comunicação da Universidade de Brasília (UnB)¹¹. Estes exemplos não esgotam todos os observatórios existentes, mas dão conta da diversidade de enfoques a que estão dedicados, no propósito comum de radiografar os processos de comunicação e o funcionamento das organizações mediáticas.

3. O OMBUDSMAN COMO OBSERVADOR E MEDIADOR

As atividades dos observatórios, de média ou de outras áreas e práticas socioculturais, são reconhecidas pela autonomia e desvinculação na iniciativa de vigilância em relação ao objeto acompanhado. Porém, o ato de observar, acompanhar, criticar, avaliar e, porque não, aprimorar não é exclusivo dos observatórios. Existem práticas de observação e monitorização desempenhadas dentro e fora das instituições que se aproximam das ações dos observatórios e, ao mesmo tempo, contam com especificidade diante da natureza organizacional e finalística da entidade ou da função desempenhada.

No campo da comunicação, além das atividades de acompanhamento e crítica aos conteúdos veiculados desenvolvidas por indivíduos e entidades externas aos média, também é possível levar em conta a atuação dos *ombudsmen*, que realizam este trabalho usando a estrutura das organizações mediáticas, como uma prática de observação, mediação, promoção do diálogo e de prestação de contas.

Temas de estudos comparados (a exemplo de Oliveira e Paulino, 2012, e Paulino e Oliveira, 2014), as experiências relatadas adiante neste artigo demonstram como o *ombudsman* pode realizar uma relevante atuação de acompanhamento de conteúdos, podendo ser classificado como uma iniciativa de observação dos média. Em maior ou menor grau, a posição do *ombudsman* tem no seu espírito objetivos que a aproximam da finalidade dos observatórios, já que ela corresponde a uma atuação que inclui não só monitorizar, mas também, com ferramentas mais próximas, física ou simbolicamente,

de exercer intervenção.

Tal experiência, realizada de maneiras diversas, com ampliada, média ou reduzida estrutura de apoio, de forma contratada ou convidada para a sua atuação, havendo, mais ou menos, mecanismos de contacto com o público¹², geralmente coincide com a possibilidade de realizar:

a) *observação permanente dos conteúdos e práticas das instituições de comunicação para as quais os ombudsmen foram convidados*. Estando inserido no órgão de comunicação observado, o *ombudsman* tem, em relação aos observatórios, a vantagem de contar com mais maneiras de manter a regularidade da amostra desenvolvida. A possibilidade de falhar um material a ser analisado é menor do que a que ocorre no contexto de um observatório, que muitas vezes pode necessitar de despender um tempo maior na constituição da amostragem do que na análise dos conteúdos em si. Não obstante, o vínculo com o veículo de comunicação pode também significar, direta ou indiretamente, embaraço institucional, dado que a observação está condicionada pelo facto de ser realizada a partir de dentro, sem as mesmas condições de organismos externos, autorizados a comparar, balizar e até mesmo citar o conteúdo veiculado por relação às práticas de outros canais de comunicação;

b) *produção de considerações públicas* via coluna ou programa de rádio ou TV do *ombudsman* ou, especialmente nos últimos anos, via média sociais na internet, sobre os conteúdos e práticas das instituições de comunicação, fazendo parte da relação entre o leitor, o ouvinte e/ou o telespectador e os média. Obviamente, os observatórios externos aos veículos também têm a possibilidade de intervir ou estar no meio da relação entre a organização mediática e o seu público, especialmente aquele que já conhece e/ou aprecia o serviço desenvolvido. Contudo, a prática do *ombudsman* tem, em tese, mais possibilidade de projeção e repercussão das suas apreciações, na medida em que também se constitui como uma ação de mediação de média ou, neste caso, de metamediação, se considerarmos que a le-

⁸ Ver <http://obscom.com.br/>

⁹ Ver <https://objethos.wordpress.com/>

¹⁰ Ver <http://observatoriodaimprensa.com.br/>

¹¹ Ver <http://www.observatorioradiodifusao.net.br>

¹² Por um lado, existem práticas de *ombudsman* não só com coluna escrita ou programa periódico de rádio ou televisão, mas também com canais de diálogo via email, formulário online, telefone, carta e uso de redes sociais. Por outro, há experiências mais restritas de *ombudsman* sem os instrumentos anteriormente citados.

gitimação dos órgãos de comunicação social se dá em função da sua condição de vigilantes (*watchers*) do que acontece e tenha relevância na vida em sociedade;

c) *observação com acesso a condições de produção do material veiculado*. Parte significativa das experiências de *ombudsman* e seus registos e relatos em livros e conferências traduz um discurso de observação ou maior atenção apenas ao resultado final das “engrenagens mediáticas”. Porém, é inegável que quem está inserido numa estrutura organizacional fisicamente, ou mesmo que esporádica ou simbolicamente pelo trabalho quotidiano de observação e manifestações públicas, terá mais possibilidades de saber ou aceder aos bastidores dos processos de produção que levaram à publicação ou transmissão de conteúdos. Dessa maneira, o trabalho de observação do *ombudsman* pode ser aproximado a uma espécie de jornalismo investigativo interno aos órgãos de comunicação com o apuramento de factos, não necessariamente visíveis aos olhos do público externo, que tenham levado a uma opção (e não outra) na veiculação realizada. Mesmo em situações nas quais o trabalho de observação e de mediação é exterior aos canais, como poderá ser visto a seguir a partir da experiência argentina de *Defensoría del Público*, o facto de desenvolver considerações públicas quotidianas por parte de *ombudsmen* possibilita o acesso direto ou indireto a informações contextuais importantes originadas pelos profissionais dos veículos de maneira formal ou, em muitos casos, informalmente, com amplas possibilidades de serem úteis para a contextualização dos fenómenos avaliados;

d) *observação e diálogo com a gestão das organizações de média*. Sem desconsiderar a possível tensão que exista entre quem produz conteúdos e quem os critica, existem variados casos de *ombudsmen*, como os que relatamos a seguir a partir das experiências de Portugal e do Brasil, com agenda regular de encontros e submissão de documentos para responsáveis pela edição ou gestão de conteúdos e do gerenciamento de fluxos e procedimentos dos órgãos de comunicação, tais como conselhos gestores, direções da empresa ou até mesmo grupos de funcionários e de integrantes do público. A ponte desenvolvida a partir da observação do *ombudsman* ou estimulada pela manifestação do público constitui-se como barómetro significativo para crítica, autocrítica, permanência ou manutenção de ações;

e) *observação, de maneira compartilhada, em diálogo com o público*. Existem relatos de *ombudsmen* insatisfeitos com a solidão do trabalho e com dificuldades relativas à mobilização do público para estabelecer uma relação proativa. Porém, a produção de considerações sobre o material veiculado e até mesmo a promoção de uma autorrepresentação ou participação do público, pode contribuir para que a observação seja retroalimentada no contacto com leitores, ouvintes e telespectadores;

f) *observação, desenvolvendo trabalho preventivo e consultivo*. Em muitos casos, essencialmente em canais ligados aos serviços públicos de comunicação, como resultado de suas características contratuais ou conceptuais de terem um compromisso ainda mais significativo com leitores, ouvintes e telespectadores e seu exercício de direitos, o serviço de *ombudsman* pode transformar-se num consultório com profissionais perguntando aos chamados provedores e ouvintes qual poderia ser a melhor atuação diante de dilemas terminológicos ou mesmo processuais das suas práticas. Tal espécie de prática de “*divã deontológico*”, para além do impacto preventivo, pode ser útil na constituição de conhecimento e mediação interna;

g) *observação como ferramenta de gestão*. Um dos desafios que os *ombudsmen* talvez tenham com ainda mais intensidade nos atuais tempos de contenção de recursos e questionamentos de impacto é o de demonstrar a sua relevância como instrumento de aprimoramento de fluxos e procedimentos, ou seja, como ferramenta de gestão das instituições de comunicação por revelar falhas, aferir procedimentos e prescrever possibilidades. Quando ocorre uma partilha de interesse e uma compreensão conjunta do princípio e da finalidade da crítica entre *ombudsmen* e gestores, aumentam também as possibilidades de aperfeiçoamento;

h) *observação como instrumento de transparência e prestação de contas*. As experiências de *ombudsmen* têm sido úteis para esclarecer o público acerca dos mecanismos de funcionamento e dos limites dos canais de comunicação. Correspondendo a um mecanismo de *accountability*, ou seja, de prestação de contas de atividades desenvolvidas, escolhas realizadas e conteúdos veiculados, os *ombudsmen* também contribuem para o desenvolvimento de práticas de literacia mediática, ou seja, de treino para um outro olhar do público em relação aos média.

Levando em conta as ponderações acima, a seguir apresentamos e analisamos três experiências de *ombudsmen* que acompanham conteúdos produzidos e distribuídos por veículos de comunicação e que, além das atividades de observação, têm procurado intervir de maneira dialogada com a tria-de constituída pelo público, pelos profissionais e pelos gestores.

4. EXPERIÊNCIAS DE OMBUDSMAN EM PORTUGAL, BRASIL E ARGENTINA NOS MÉDIA AUDIOVISUAIS

Ao descrevermos as experiências de *ombudsman* em veículos de rádio e televisão em Portugal, no Brasil e na Argentina devemos levar em conta as diferenças e semelhanças que existem na relação entre os contextos destes países. Em primeiro lugar, é preciso considerar que tratamos aqui de: dois países latino-americanos com uma forte influência dos média de iniciativa privada-comercial e com experiências de serviço público de média com audiência restrita; e um país europeu onde a rádio e a televisão nasceram públicas, tendo sido, durante um longo período, esses os meios que tiveram maior influência sobre o público.

A evolução dos mecanismos regulatórios que atuam sobre o setor em cada um dos países é um fator que influencia na conformação das iniciativas de designação de *ombudsmen* para os média audiovisuais, uma vez que as experiências que tiveram continuidade estão calcadas em normas que regulam o serviço público de comunicação, no caso de Portugal e do Brasil, ou o serviço de radiodifusão nacional, no caso da Argentina. Há registros de iniciativas isoladas de emisoras de rádio e televisão que adotaram *ombudsmen* de maneira voluntária, sem a obrigação expressa em lei, como foi a limitada experiência da TV Cultura, no Brasil. No entanto, neste artigo focamos as análises em experiências que estão garantidas por mecanismos regulatórios nos três países. Cabe ressaltar que, à diferença dos casos de Portugal e do Brasil, na Argentina o serviço não está restrito às emisoras de uma só empresa de comunicação, mas se estende a todas as concessionárias do serviço de radiodifusão autorizadas no país.

Os provedores da RTP

Os provedores da Rádio e Televisão de Portugal (RTP) foram criados pela Lei

2/2006, de 14 de fevereiro, “enunciada como uma forma de incentivo à autorregulação do setor da comunicação social e amplamente acolhida por quase todos os partidos políticos com assento parlamentar” (Oliveira, 2007, p. 61). De acordo com a norma, os nomes para ocuparem os cargos de Provedor dos Telespectadores e de Provedor dos Ouvintes da RTP devem ser de pessoas de reconhecido mérito profissional e com atuação na área da comunicação. Compete aos provedores da RTP receber, analisar e atuar na mediação das queixas e sugestões enviadas por telespectadores ao setor. O Estatuto dos Provedores – publicado em 2006 – complementa a lei e regulamenta a sua atuação. O documento estabelece as missões, os meios de intervenção, os modos de procedimento e os propósitos fundamentais dos Provedores da RTP.

Os provedores da RTP possuem mandato de dois anos, que pode ser renovado por igual período apenas uma vez. É ao Conselho de Administração da empresa que compete indicar os nomes dos profissionais que ocupam o cargo, estando esta indicação sujeita ao parecer vinculativo do Conselho de Opinião.

A mediação entre telespectadores e ouvintes e a empresa é feita principalmente por meio dos programas emitidos semanalmente: “Voz do Cidadão”, na televisão; e “Em nome do Ouvinte”, na rádio. Para além do programa, os provedores são também obrigados por lei a desenvolver anualmente relatórios de atividades que devem ser entregues à Entidade Reguladora da Comunicação (ERC) e publicados pelo Conselho de Administração da RTP. Os relatórios de todas as gestões dos Provedores da RTP estão disponíveis em secção específica da página web da empresa. Além disso, todas as edições dos programas de TV e grande parte das edições dos programas de rádio produzidos pelos provedores estão disponíveis no repositório de programas *on-demand* das emisoras da RTP: o RTP Play.

A Ouvidoria da EBC

A Ouvidoria da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) foi instituída na lei que regula os serviços públicos de comunicação no país – Lei n 11.652, de 7 de abril de 2008. Segundo o artigo n. 20 da norma, a empresa conta com um Ouvidor

a quem compete exercer a crítica interna da programação por ela produzida ou ve-

culada, com respeito à observância dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, bem como examinar e opinar sobre as queixas e reclamações de telespectadores e rádio-ouvintes referentes à programação. (Lei n. 11.652, de 7 de abril, 2008, art. 20)

Segundo esse artigo, o Ouvidor da EBC tem um mandato de dois anos, prorrogáveis por igual período. No que diz respeito às funções do ouvidor, a lei estabelece que a responsabilidade do cargo envolve a condução de no mínimo 15 minutos de programação semanal (nas emissoras de rádio e televisão da empresa), em horário compreendido entre 6 horas da manhã e a meia-noite. A Ouvidoria conta ainda com uma norma interna que regulamenta o funcionamento da sua prática. De acordo com o documento, os objetivos da Ouvidoria passam por representar os interesses dos cidadãos perante a empresa, garantir o seu direito à informação e contribuir para a sua formação crítica e participativa.

A norma também assinala que é objetivo e competência da Ouvidoria exercer a crítica interna da programação por meio de boletins semanais de avaliação dos conteúdos. O documento dispõe finalmente que o ouvidor-geral conta com o auxílio de ouvidores-adjuntos para cada segmento de veículo da empresa (rádio, televisão e agência de notícias).

A equipa da Ouvidoria da EBC atualmente conta com 16 funcionários e a sua estrutura está dividida em duas áreas: 1) Monitorização e Gestão da Informação, onde são realizadas as análises dos conteúdos veiculados nas emissoras de rádio e TV e da Agência Brasil; 2) Atendimento, que recebe, regista e encaminha as interpelações do público. A Ouvidoria da EBC publica, desde 2011, relatórios mensais, bimestrais, trimestrais e anuais que registam e avaliam as suas atividades.

A Defensoría del Público

A Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual da Argentina foi criada pela Lei n. 26.522, de 10 de outubro de 2009, mais conhecida como Ley de Medios. Essa norma regula todo o serviço de comunicação audiovisual do território argentino. No que diz respeito às suas missões e funções, o artigo número 19 da norma estabelece que a Defensoría deve receber, registar e encaminhar interpelações do público relativas aos veículos de rádio e de televisão

argentinos. O texto também dispõe sobre a responsabilidade do organismo de convocar audiências públicas nas várias regiões do território e de formular recomendações às autoridades competentes.

O titular do órgão, designado como Defensor del Público, tem um mandato de quatro anos e é escolhido por resolução da Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, composta por senadores e deputados no âmbito do Congresso Nacional argentino. Cynthia Ottaviano foi a primeira profissional a ocupar o cargo, eleita em novembro de 2012. Foram designadas sete direções para o órgão: 1) Dirección de Relaciones con las Audiencias; 2) Dirección de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos; 3) Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo; 4) Dirección de Capacitación y Promoción; 5) Dirección de Administración; 6) Dirección Legal y Técnica; 7) Dirección de Comunicación Institucional. Para este trabalho, interessam-nos, como demonstramos adiante, as funções da Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo, uma vez que este setor é o responsável por realizar a observação dos média audiovisuais argentinos e gerar relatórios sobre essa monitorização. A Defensoría produz relatórios anuais que avaliam as suas ações.

5. ANÁLISE DE RELATÓRIOS ANUAIS DOS OMBUDSMEN 2013-2015 E DE DOCUMENTOS DE MONITORIZAÇÃO

O nosso propósito neste espaço é investigar de que forma cada um destes mecanismos de ouvidoria, ou gabinetes de *ombudsmen* (ver Tabela 1), monitoriza os conteúdos emitidos pelos veículos a que se dedicam. Para isso, as nossas análises fixam-se em duas dimensões associadas à monitorização de conteúdo pelos *ombudsmen*: 1) identificar a que se propõem essas iniciativas; 2) descobrir de que maneira cada uma delas pratica a monitorização. Para tentar responder às questões inerentes à primeira dimensão, fez-se mister identificar nas regras que regem os organismos (leis, estatutos e normas internas) menções relativas à função de observação de conteúdo. No tocante à segunda dimensão, foram analisados relatórios e pesquisas publicados pelas ouvidorias que registam práticas relacionadas com a observação e a monitorização dos média.

No âmbito das dimensões de atuação

Tabela 1. Organismos analisados, legislação adjacente e atividade na produção de relatórios e realização de pesquisas

ORGANISMO	LEGISLAÇÃO E NORMAS	RELATÓRIOS E PESQUISAS
Provedores da RTP	- Lei n. 2/2006. - Estatuto dos Provedores da RTP.	- Relatórios anuais dos provedores dos telespectadores e dos ouvintes (2013-2015).
Ouvidoria da EBC	- Lei n. 11.652/2008. - Norma de Ouvidoria da EBC (NOR 104).	- Relatórios anuais da Ouvidoria (2013-2015). - Relatórios mensais, bimestrais e trimestrais. - Pesquisas de monitorização realizadas pelas UnB e pela UFRGS em 2014.
Defensoria del Público	- Lei n. 22.522/2009; - Primeiro relatório anual (2013).	- Relatórios anuais (2013-2015). - Relatórios bimestrais de monitorização (2013-2015).

Fonte: Elaboração própria

daquilo a que se propõem e o que praticam os mecanismos de *ombudsman* dos média audiovisuais nos três países, as seguintes perguntas principais guiaram a realização deste estudo: 1) “Há uma periodicidade para a monitorização de conteúdo ou ela é realizada conforme as solicitações/interpelações do público?”; 2) “Quem a realiza?”; 3) “Como são registadas as análises de monitorização?”. Identificamos nas três experiências significativas diferenças de atuação em relação a estes critérios.

Quanto aos provedores portugueses, observa-se que a função de monitorização do conteúdo, tanto na rádio quanto na televisão, é feita de maneira esporádica e não sistematizada e/ou conforme a sugestão das intervenções do público. Essa hipótese pode ser comprovada pela forma como são organizados os textos dos relatórios, que se referem aos temas baseados nas queixas e sugestões levantadas pelos telespectadores e ouvintes.

A monitorização esporádica e não sistematizada também foi comprovada em entrevistas exploratórias a provedores que atuaram na RTP. Segundo eles, há um acompanhamento constante das emissoras por meio de aparelhos ligados no escritório dos provedores, mas essa apreciação não é realizada de maneira planeada.

Pela análise dos documentos que regulam as atividades dos provedores é pos-

sível afirmar que esse setor da RTP não se propõe a realizar pesquisas de monitorização e tampouco a analisar de forma sistemática e constante os conteúdos veiculados pelas emissoras da empresa. Não foram identificadas em nenhuma das normas analisadas referências diretas a esse tipo de monitorização. A análise documental efetuada leva a crer que a função está centrada em resolver os casos a partir das queixas e/ou comentários que chegam do público.

No caso da Ouvidoria da EBC, em vários momentos as regras deixam clara a função do setor de “exercer a crítica interna da programação produzida ou veiculada pelos canais públicos de comunicação da EBC” (EBC, 2008, item 2.9). De acordo com essas normas, a Ouvidoria deve reportar-se à Diretoria Executiva da empresa por meio de boletins diários com comentários sobre a programação veiculada.

A partir das análises dos relatórios produzidos pela Ouvidoria da EBC, percebe-se uma diferença entre a gestão da ex-ouvidora Regina Lima (2011-2013) e a gestão da atual ouvidora, Joseti Marques (desde 2014). Ambas deram prioridade ao atendimento das observações apresentadas pelo público, porém a primeira deu também foco à produção dos programas para a rádio e para a televisão enquanto a segunda tem ampliado as ações da ouvidoria para a área de pesquisa e monitorização.

Assim, nota-se que a partir de 2014 os relatórios, principalmente os mensais, bimestrais e trimestrais, se voltaram mais para o acompanhamento e a crítica ao conteúdo publicado pela empresa. Essa mudança é inclusive registada no texto de apresentação do relatório relativo aos meses de maio, junho e julho de 2014:

Esta edição do Relatório da Ouvidoria traz os principais aspectos observados nos veículos da EBC nos meses de maio, junho e julho de 2014. A apresentação das análises tem nova abordagem, diferindo um pouco dos relatórios anteriores em que fazíamos a descrição detalhada dos temas. Isso porque, a partir de 22 de maio, a Ouvidoria passou a emitir boletins diários de análise de conteúdo e programação dos veículos da EBC, que são enviados exclusivamente à Diretoria Executiva, conforme determina a Lei 11.652, que criou a EBC. (EBC, 2014, p. 4)

De acordo com o documento, a produção do boletim permite um maior diálogo com os membros da Diretoria Executiva da empresa e entre as diversas áreas da EBC.

No intuito de fortalecer o setor de monitorização da Ouvidoria da EBC, em 2013 foram firmados convênios com universidades brasileiras para a realização de pesquisas sobre conteúdos veiculados pelas emissoras de rádio e de televisão da empresa. Assim, um grupo de pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB) analisou, no período de dezembro de 2013 a fevereiro de 2015, mais de mil conteúdos de programas jornalísticos veiculados pelas emissoras da EBC em Brasília: Rádio Nacional AM, Rádio Nacional FM e MEC AM. A pesquisa também abrangeu um estudo exploratório sobre a grelha de programação musical da Rádio Nacional FM Brasília. Outro grupo de pesquisadores, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), analisou a programação da TV Brasil e produziu 72 relatórios relativos ao conteúdo e à forma de diversos programas veiculados na emissora.

Com base nessas análises, pode-se afirmar que nos últimos anos, no que diz respeito ao acompanhamento de conteúdo, a Ouvidoria da EBC tem buscado cumprir os objetivos que propõem as normas que a criam.

A Defensoría del Público também conta com um setor específico para monitorar o conteúdo audiovisual veiculado na Argentina. Segundo os relatórios anuais publicados

pelo órgão, em 2013, 2014 e 2015, a Dirección de Análise, Investigación e Monitorización é o setor responsável por realizar e divulgar estudos sobre o acompanhamento realizado. Para isso: 1) emite pareceres a partir das reclamações do público sobre os conteúdos veiculados em emissoras de todo o país; 2) realiza uma monitorização bimestral de noticiários emitidos nos cinco canais de televisão privados de Buenos Aires; 3) conta com dois observatórios que analisam conteúdos de forma temática.

A observação bimestral de noticiários televisivos dos cinco canais da televisão aberta atuantes em Buenos Aires é realizada por meio do projeto “¿Qué es ‘noticia’ en los noticieros?”. No contexto desse projeto, foram criados dois observatórios para temas específicos (Saúde, Meio Ambiente e Violência). A partir de 2014, a Defensoría estabeleceu parceria com a Universidade de Córdoba (Argentina) para a replicação da pesquisa nos canais daquela região.

Outros dois tipos de estudos de monitorização de conteúdos televisivos foram realizados pela Defensoría. Um deles analisou notícias policiais em canais da televisão por assinatura e o outro avaliou peças publicitárias voltadas para o público infantil. Não há, pelos relatórios, indícios de investigação desse tipo para emissoras de rádio.

Há uma terceira dimensão da atuação dos *ombudsmen* como observadores de mídia que abrange a forma como são relacionados os resultados obtidos com as queixas do público. Essa terceira dimensão é identificada apenas nos textos dos relatórios da Defensoría argentina. Exemplo disso é a anotação no relatório de que determinados temas requeridos pelo público por meio das observações dirigidas à Defensoría não são identificados nos conteúdos analisados pelas pesquisas, conforme é explicitado em citação da ex-defensora Cinthya Ottaviano: “Hay un divorcio entre las necesidades que se plantean las audiencias y lo que en nombre de esas audiencias se construye como necesidad informativa todos los días y eso es lo que estamos poniendo en tensión con estos monitoreos.” (Defensoría del Público, 2015, p. 114)

Comparando, enfim, as iniciativas, podemos afirmar que:

1) em termos de monitorização de conteúdo, as três experiências, na maior parte das vezes, realizam na prática o que propõem as normas que as criam;

2) a monitorização é feita de maneira diferenciada e em diversos níveis em cada uma delas:

- a. em Portugal, é realizado um acompanhamento esporádico e não sistematizado, baseado nas reclamações do público;
- b. no Brasil, a equipa da Ouvidoria realiza uma monitorização diária das emissoras de rádio e televisão, além daquela realizada como consequência da intervenção do público. Os resultados das análises são divulgados por meio dos boletins remetidos à direção da empresa. Também são realizadas pontualmente pesquisas de monitorização com parceiros externos, prática que oferece mais regularidade na produção de boletins e relatórios.
- c. na Argentina, além da monitorização feita por consequência das interpelações do público, são realizados e publicados bimestralmente estudos sobre os conteúdos noticiosos emitidos em telejornais da televisão aberta em Buenos Aires. Há uma separação das análises a partir de um aprofundamento por temas. Também são realizadas pontualmente pesquisas de observação com parceiros externos. A monitorização das emissoras de rádio não aparece nos relatórios.

6. CONCLUSÕES

Embora tenham funções muito específicas e um estatuto particular que os orienta para a mediação entre o público e a empresa, os *ombudsmen* das empresas de comunicação audiovisual têm como atividade principal observar, a partir das interpelações da audiência, as práticas dos profissionais e das empresas que representam. Com efeito, “o *ombudsman* surgiu como instância mediadora de demandas dos cidadãos” (Paulino e Silva, 2013, p. 17). É essa a sua vocação

primeira. No entanto, pela necessidade de responder ao público, os *ombudsmen* contribuem para a criação de novos modelos de observatório de mídia, na medida em que a sua atividade crítica exige uma análise de ocorrências e processos de produção ora de forma casuística ora de forma continuada.

A partir da análise desenvolvida no contexto deste artigo às experiências de *ombudsmen* em Portugal, no Brasil e na Argentina conclui-se que o paradigma português será o menos desenvolvido em matéria de observação sistemática. Mesmo nesse caso, no entanto, a seleção e o tratamento de determinados casos, como a programação para a infância, o respeito pela Língua Portuguesa ou a programação desportiva, supõe que o provedor e a sua equipa realizam um trabalho de observação que permita identificar a origem das reclamações atendidas e compreender a validade dos argumentos apresentados pelo público.

Em graus diversos de dedicação, os gabinetes dos *ombudsmen* podem ser reconhecidos como uma espécie de observatórios internos. Mais no Brasil e na Argentina do que em Portugal –como demonstra a análise efetuada–, o *ombudsman* assume um papel de vigilância, coadjuvado pelo público, que visa contribuir para a promoção da qualidade das produções. Sendo certo que não o motivam razões de ordem científica, ao contrário do que acontece em boa parte dos observatórios de mídia e comunicação, na sua proximidade ao propósito dos observatórios, o *ombudsman* está algures entre os observatórios fiscais e os think tank. Ele fiscaliza as produções mediáticas por sugestão do público, podendo também intervir no sentido de assessorar as equipas diretivas na melhoria dos serviços de comunicação prestados.

► Referencias Bibliográficas

- Albornoz, L. A. e Herschmann, M. (2006). Os observatórios ibero-americanos de informação, comunicação e cultura: balanço de uma breve trajetória. *E-Compós*, 7(3), 1-20. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de <http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos/article/view/102/101>.
- Baudrillard, J. (2014). *A sociedade de consumo*. Lisboa: Edições 70.
- Beck, U. (2014). *Risk society: towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Bentham, J. (1995). *The panopticon writings*. Londres: Verso.
- Defensoría del público. *Informes Anuales*. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de <http://www.defensadelpublico.gob.ar/informes-anales/>.
- Defensoría del público. *Informe Anual 2015*. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de http://www.defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2016/08/anuario_2015.pdf.
- Defensoría del público. *Informes de Monitoreo*. Recupera em 14 de fevereiro de 2017 de <http://www.defensadelpublico.gob.ar/lineas-de-accion/monitoreos/>.
- *Dicionário da Língua Portuguesa* (2013). Porto: Porto Editora.
- *Dicionário do Português Atual Houaiss* (2011). Lisboa: Círculo de Leitores.
- EBC. *Norma de Ouvidoria – NOR 104*. 2008. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de http://www.ebc.com.br/institucional/sites/institucional/files/uploads/2012/04/1574_0.pdf.
- EBC. Relatórios da Ouvidoria da EBC. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de <http://www.ebc.com.br/institucional/ouvidoria/relatorios>.
- EBC. *Relatório trimestral da Ouvidoria – Maio/Junho/Julho, Brasília, 2014*. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de http://www.ebc.com.br/institucional/sites/institucional/files/relatorio_da_ouvidoria_trimestral_-_maio-junho-julho-2014.pdf.
- Fidalgo, J. e Christofletti, R. (2014). Ética da comunicação: nota introdutória. *Comunicação e sociedade*, 25, 7-10.
- Fortes, R. e Albuquerque, A. d. (2006). O jornalismo e a obrigatoriedade do diploma: negociando as fronteiras da comunidade jornalística no Brasil. *Comunicação e Sociedade*, 9-10, 169-188.
- Foucault, M. (2013). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Lisboa: Edições 70.
- Han, B.-C. (2014). *A sociedade do cansaço*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Herrera Damas, S. e Cristofletti, R. (2006). Mídia e democracia: um perfil dos observatórios de meios na América Latina. *UNRevista*, 1(3), 1-11.
- Lei 2/2006. *Diário da República*. Lisboa, 14 de fevereiro de 2006, nº 32, série I-A, pp. 1150-1163.
- Lei 11.652. *Diário Oficial da União*, Brasília, 8 de abril de 2008, Secção 1, pp. 1-5
- Ley 26.522, Servicios de Comunicación Audiovisual. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, 10 de outubro de 2009, núm 31.756, pp. 1-25.
- Oliveira, M. (2007). O provedor nos operadores públicos de rádio e de televisão: para um padrão de referência. Em M. Pinto, e J. Fidalgo, *Anuário 2006 – A comunicação e os média em análise* (pp. 61-65). Braga: CECS.
- Oliveira, M. e Paulino, F. O. (2012). O ombudsman nos meios públicos de comunicação em Portugal e no Brasil: da promessa de uma ética participada aos desafios cotidianos. *Anuário Internacional de Comunicação Lusófona*, 75-84.
- Paulino, F. O. e Oliveira, M. (2014). Ombudsmen in the Brazilian and Portuguese media: a reflection on the activities developed between 1989 and 2013. *Brazilian Journalism Research*, 58-75.
- Paulino, F. O. e Silva, L. M. (2013). Introdução. Em Paulino, F.O. e Silva, L.M. (Eds.), *Comunicação Pública em Debate: Ouvidoria e Rádio* (pp. 17-21). Brasília: Editora UnB. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14774/3/Livro_ComunicacaoPublicaDebate.pdf
- RTP. Estatuto dos Provedores. Lisboa, 2006. Recuperado em 14 de fevereiro de 2017 de <http://media.rtp.pt/institucional/orgaos-sociais/estatuto-dos-provedores-2/>.
- Schommer, P. C. e Moraes, R. L. (2010). Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do observatório social de Itajaí. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 8(3), 298-326.