



SILVIA MUGNATTO MACEDO

ANÁLISE DE DOIS MODELOS INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO DA MÍDIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA

Artigo apresentado ao **Grupo de Trabalho de Políticas de comunicação** no V Congresso da Compolítica, realizado em Curitiba/PR, entre os dias 8 e 10 de maio de 2013.

ISSN 2236-6490

MAIO 2013

ANÁLISE DE DOIS MODELOS
INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO DA MÍDIA
E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA

Sílvia Mugnatto Macedo
smugnatto@rocketmail.com

Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara
dos Deputados - CEFOR

Resumo: *Resumo:* Este artigo busca analisar um dos meios de accountability da mídia: Os conselhos de jornalismo que analisam queixas de leitores. A ideia é mostrar como estes conselhos podem contribuir para a accountability do próprio sistema político e, em consequência, para a democracia, por meio da análise da experiência de dois países: Portugal e Inglaterra. Foram estudados casos envolvendo autoridades políticas como deputados e membros do Executivo. Apesar de terem sistemas diferentes, ambos já mostram resultados em relação à discussão de normas éticas pelos jornalistas e pelos veículos. No Brasil, as movimentações mais recentes foram no sentido de aprimorar a interação de cada empresa jornalística em particular com os seus leitores-ouvintes-telespectadores.

Palavras-Chave: *Accountability 1. Regulação 2. Mídia 3.*

1 Introdução

A falta de um espaço sistemático de deliberação sobre ética no meio jornalístico brasileiro pode contribuir para a caracterização da política como uma atividade que, antes de proporcionar meios para a representação da população nos espaços de poder, estaria mais ligada ao benefício de pessoas e grupos que alcançaram estes postos de representação. Isso aconteceria porque, muitas vezes, os jornalistas se apressam a dar alguma notícia envolvendo políticos sob o viés do escândalo e descuidam de algumas normas éticas como a checagem dos fatos com os principais interessados e com terceiros que não estejam em *off*¹. Outro problema é a redução mesma da política aos escândalos. Além da simples observância de regras que tornam o jornalismo uma atividade profissional e sujeita a parâmetros científicos, também há o problema da falta de uma reflexão coletiva sobre os fatos escolhidos para serem noticiados ou sobre o enquadramento que é dado a eles. Uma instância de regulação profissional talvez pudesse funcionar também como esse espaço reflexivo.

Hoje, no Brasil, existem várias instâncias que discutem os problemas do jornalismo. Mas; ou não fazem observações sistemáticas, regidas sob algum tipo de estatuto (blogs, observatórios); ou estão vinculadas a veículos específicos, respondendo mais a demandas internas (*ombudsman*); ou refletem interesses de categorias (sindicatos, associações empresariais); ou, ainda, não conseguem ter uma ressonância significativa junto ao seu público-alvo (academia). Nesse sentido, uma instância de regulação ou de autorregulação - como existe em outros países - que reunisse várias dessas pontas, poderia representar um espaço importante para reflexão e deliberação dessas questões.

¹ Informação publicada sem a revelação da fonte.

A regulação daria conta, portanto, não só da elaboração de normas éticas e seu cumprimento; mas do desenvolvimento de condições que possibilitem o cumprimento destas normas e da reflexão sobre as práticas; tornando públicos comportamentos equivocados. Como afirma Sponholz:

(...) A ética não tem só uma função de condução, mas também de reflexão. Por meio da ética, estabelecem-se parâmetros a partir dos quais pode avaliar-se a moral dominante e discutir a legislação. (Sponholz, 2010, p.148)

A relação entre mídia e política e sua importância para a consolidação de uma democracia é bastante intuitiva e alvo de diversos estudos². Na política, o grau de *accountability* – ou de prestação de contas - é um dos pontos a serem observados para avaliar se uma democracia está consolidada ou não. Segundo Miguel (2005), a *accountability* é a resposta que as instituições democráticas dão para seus problemas, como a distância entre representantes e representados. A *accountability* horizontal seria o controle que os Poderes exercem uns sobre os outros. A vertical estaria caracterizada pela prestação de contas realizada nas eleições. No campo político, portanto, a *accountability* estaria bastante ligada à possibilidade de sanção; embora Miguel afirme que é complicado para o eleitor exercer este papel de maneira eficiente.

A *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório. Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredito popular sobre essa prestação de contas (Miguel, 2005 p.27,28).

Para Miguel (2005), o bom funcionamento da *accountability* vertical depende, entre outras coisas, de informação adequada e plural. Alguns pesquisadores, (Paulino, 2008; Bertrand, 2002) afirmam que a mídia também deveria se mostrar aberta ao controle social visto que o seu produto tem uma função social importante à medida que seleciona temas que serão objeto do debate público. Na visão de Paulino, a *accountability* da mídia seria um processo que invocaria a responsabilidade objetiva e subjetiva dos profissionais e dos veículos por meio da organização de espaços de discussão. Reolom (2012) chama isso de *accountability* horizontal da mídia. A vertical

² O assunto é tema de pelo menos 3 associações brasileiras: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (Compós), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica).

ocorreira quando grupos de cidadãos exercem fiscalização e controle dos meios de comunicação.

Puddephatt (2011) afirma que é importante entender o papel da mídia como um ator social, que participa dos debates que ela mesma promove ou reporta. E essa participação pode se dar por meio da ação ou da omissão:

Se o Estado não tem a função de cobrar da mídia uma postura responsável nesses debates e nos eventos que cobre – para que essa ‘estrutura’ não abuse de seu poder explorando seu papel de ‘agência’ – como a mídia pode desenvolver sua própria *accountability*? A resposta tem sido a autorregulação. (Puddephatt, 2011, p.12).

Em seu trabalho, Puddephatt (2011) afirma que é problemática a regulação da imprensa pelo Estado, mas diz que é necessário algum envolvimento, financiando uma estação pública de radiodifusão e assegurando o tipo adequado de ambiente regulatório. Os especialistas citados reconhecem, porém, que a ameaça de uma regulação externa tem sido um bom “empurrão” para as iniciativas de autorregulação. Sponholz (2010) afirma que uma das vantagens da autorregulação é a “interiorização das normas”, justamente porque não há regulamentação estatal envolvida.

No caso dos órgãos estrangeiros, é possível dizer que a sua experiência já mostra exemplos que contribuem para a melhoria do sistema democrático. Em alguns países, foram criados órgãos de autorregulação e de regulação estatal para o conteúdo dos meios de comunicação, oferecendo à população – e à classe política – um local para o registro de queixas contra artigos e reportagens publicadas na imprensa ou transmitidas por radiodifusão. Estas queixas têm que ser analisadas à luz de um código de ética e podem resultar em punições ou na simples publicação de uma correção com o mesmo destaque da notícia original, dependendo do órgão.

Não se trata de condenar o “denuncismo” da mídia, mas de verificar sob quais regras de apuração e publicação os jornalistas escrevem suas reportagens. Se estas regras não existem, não há como assegurar os direitos individuais e o direito à liberdade de informação garantidos na Constituição, a não ser pela via judicial. A outra consequência que nos interessa mais neste trabalho é justamente a redução da política aos interesses pessoais dos políticos. Até para que isso possa ser afirmado com precisão, é necessário que o trabalho da imprensa possa sofrer algum tipo de revisão a fim de verificar se ele estaria acontecendo sob o efeito de regras que possam lhe conferir algum status de “verdade”.

O objetivo deste artigo é explorar os resultados já alcançados por órgãos de regulação da mídia da Inglaterra e de Portugal. No caso da Inglaterra, o órgão, a PCC (*Press Complaints Commission*) é de autorregulação e reúne a imprensa escrita. Em Portugal, a Entidade Reguladora da Comunicação Social, ERC, é financiada com recursos do Orçamento federal mais as taxas cobradas dos regulados que, neste caso, são todos os órgãos envolvidos em comunicação social.

A metodologia utilizada foi a análise de casos julgados pelos dois órgãos que envolvam como recorrentes figuras políticas como deputados e autoridades do Executivo. Embora a discussão de qualquer reportagem controversa possa ter efeitos benéficos para o debate democrático; por exemplo, recomendando a ampliação do leque de pessoas que deveria ser ouvido sobre determinado assunto; o trabalho ficou restrito aos políticos destes dois Poderes para que possam ser feitas considerações sobre as discussões e o aprimoramento do sistema democrático. Em um dado momento, será possível verificar que os problemas são semelhantes aos que ocorrem no Brasil.

2 Os órgãos de regulação em Portugal e na Inglaterra

No caso inglês, a PCC nasce justamente após ameaças de regulação estatal por parte de políticos inconformados com o tratamento recebido da mídia. Como acontece em vários países, a regulação da radiodifusão é feita por um órgão estatal. Já a PCC é formada por membros das empresas do setor, dos jornalistas e da sociedade civil. Em Portugal, a ERC é um órgão estatal que tem um conselho regulador formado por 4 pessoas indicadas pela Assembleia da República. O grupo indica um quinto membro. Normalmente fazem parte do conselho pessoas da área de Comunicação Social e do Direito. A entidade, classificada como independente, tem o objetivo de assegurar o direito à informação e à liberdade de imprensa; a não concentração da titularidade dos meios de comunicação social; a independência perante o poder público e o poder econômico; o respeito pelos direitos, liberdades e garantias pessoais; o respeito pelas normas reguladoras das atividades de comunicação social; a possibilidade de expressão e confronto das diversas correntes de opinião; e o exercício dos direitos de resposta e de réplica política.

De início, é estranho imaginar que a entidade de regulação da mídia em Portugal seja vinculada diretamente ao Legislativo Federal justamente a instituição que geralmente é uma das mais visadas pela mídia em todos os países. Mas as indicações para o conselho são sempre de profissionais do setor e é interessante notar que a ideia de

“freios e contrapesos”, que vem da Ciência Política, está presente. É como se um “Poder” fiscalizasse o outro; se considerarmos a mídia como uma espécie de Poder. Também há que se notar que o financiamento de entidades de autorregulação é muito alto. Ao analisar o modelo do conselho alemão, que é financiado em parte pelo governo, Sponholz (2010) afirma que a entidade não tem recursos próprios suficientes para pesquisar as reclamações sobre informações incorretas que surgem para a sua deliberação.

3 Castelos e aluguéis

Após a análise do tratamento dado pelos órgãos dos dois países citados em relação às queixas de parlamentares contra a imprensa, é possível notar uma grande semelhança entre estas reclamações e as situações recentes vividas por parlamentares brasileiros. Como exemplo, podemos citar o caso do ex-deputado Edmar Moreira, que acabou renunciando ao cargo de corregedor-geral da Câmara em 2009 após denúncias relacionadas ao uso da verba indenizatória da Casa, acrescidas de informações sobre ações judiciais respondidas por empresas do parlamentar; além de especulações sobre a omissão de bens à Justiça Eleitoral, especificamente a posse de um castelo em Minas Gerais.

Sem aprofundar a questão, vale dizer que o ex-deputado acabou entrando com várias ações na Justiça contra veículos de imprensa, jornalistas e apresentadores de televisão (Cristo, 2009). Em uma das ações ganha pelo deputado, o juiz Wanderley Salgado de Paiva dizia que o jornal em questão havia ofendido o deputado, apresentando como fatos – a omissão do castelo – informações desprovidas de comprovação. Para o juiz, o cidadão não pode ser execrado pela mídia antes de condenação transitada em julgado. A advogada do jornal afirmou, porém, que o interesse da maioria deveria prevalecer em relação às figuras públicas. Neste caso, o órgão regulador poderia oferecer inclusive uma terceira via de debate.

Geralmente, as notícias relacionadas às despesas dos parlamentares no Congresso buscam mostrar as grandes somas recebidas, associando estes pagamentos a “privilégios” como as que trataram do aumento da verba em 2013. Um exemplo é a reportagem “Câmara adota pacote de bondades para os deputados”, publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* (Madueño, 2013). A reportagem busca mostrar que os deputados haviam acabado com dois salários extras, mas parte desse dinheiro seria usada para aumentar a verba indenizatória. Mas o adjetivo “bondades” não é explicado.

Pelo contrário, é afirmado que a verba é usada para cobrir gastos com passagens aéreas, gasolina, telefone, entre outras despesas, no exercício do mandato.

Em outra reportagem, publicada pelo site *UOL* (Brandt e Savarese, 2012), é informado o total de gastos com a verba indenizatória em um ano (“Câmara reembolsou R\$ 135 milhões aos deputados em 2011”). Depois de dizer que o gasto médio foi de R\$ 232 mil por deputado, a reportagem afirma que com esse dinheiro seria possível comprar uma casa popular e mais dois carros. Mas não há uma discussão sobre o valor da verba, se é alto ou não em função das necessidades do parlamentar e o que a sociedade espera dele. Como a comparação é feita com outro tipo de gasto, é possível interpretar que o veículo estaria questionando a própria necessidade de manutenção da Câmara, da sua existência, em relação a outros gastos mais importantes.

Em 2009, a PCC também teve que lidar com várias denúncias relativas a despesas reclamadas pelos membros do Parlamento inglês junto à própria instituição; situação semelhante ao mecanismo da verba indenizatória do Congresso Nacional. O deputado Brian Binley (PCC, 2009a), por exemplo, reclamou de matérias que relacionavam despesas dele com aluguel de apartamento e contratação de consultores. No caso do aluguel de apartamento, a principal informação era a de que o apartamento pertencia a uma empresa do próprio deputado. Mas o deputado reclamou de ter sido classificado como “milionário” pelo jornal sem comprovação. A comissão de queixas inglesa considerou a reclamação procedente e determinou a publicação de uma correção pelo jornal. Também o deputado Michael McCann (PCC, 2011a) reclamou que um jornal publicou que ele teria pedido reembolso para despesas de aluguel ao mesmo tempo em que buscava ressarcimento de uma conta de hotel. O parlamentar explicou que as coisas não aconteceram ao mesmo tempo e a queixa foi aceita.

O caso das despesas parlamentares divulgado em 2009 teve várias interpretações na imprensa inglesa. Uma parte dos colunistas e cientistas políticos buscou destacar a importância de a remuneração do parlamentar assegurar a sua independência e a possibilidade de acesso de qualquer cidadão ao Parlamento por meio da indenização de despesas de moradia na capital. Andrew Rawnsley, colunista do *The Observer*, afirmou que a crise não poderia drenar o poder dos políticos, colocando-os nas mãos da mídia, que não é eleita:

A pulverização da política também vai transferir mais poder aos grupos de pressão, especialmente aqueles que podem aproveitar a mídia promovendo campanhas de celebridade. (Rawnsley, 2009)

Em outro tipo de situação, o primeiro-ministro escocês, Alex Salmond (PCC, 2010a), foi acusado por um jornal de solicitar que um imigrante ilegal permanecesse na Escócia, atendendo a um pedido de um apoiador de campanha. Salmond fez uma reclamação na PCC, argumentando que não sabia da situação do empregado, mas que havia feito tudo dentro da legalidade. No caso do ex-presidente do Partido Trabalhista, Charles Clarke (PCC, 2002), o alvo foram declarações suas em *off* publicadas em um jornal, criticando o presidente da *House of Commons*. As declarações teriam sido repassadas por adversários políticos. O jornal ofereceu publicar uma carta, dizendo que as declarações estavam erradas, mas Clarke queria que o jornal dissesse que elas haviam sido “inventadas”. A PCC ficou do lado do jornal, mas advertiu a publicação de que as declarações em *off* devem ser acompanhadas por outro tipo de material comprobatório.

No Brasil, os políticos também são alvo de inimigos pela imprensa. Um caso bastante conhecido é o do ex-deputado Ibsen Pinheiro, que foi cassado por causa de uma reportagem publicada em 1993 pela revista *Veja*. O próprio jornalista que fez a reportagem afirmou mais tarde que se baseou em um depoimento de um deputado para dizer que Ibsen havia sido beneficiado com U\$ 1 milhão, quando já havia constatado que a informação estava equivocada. Ibsen voltou à Câmara dos Deputados em 2007 e deu vários depoimentos, defendendo a liberdade da imprensa e condenando qualquer tentativa de regulação que não a judicial.

Mais recentemente, são várias as reportagens que podem ser enquadradas na chamada “indústria de dossiês”; ou seja, documentos elaborados por inimigos políticos que são repassados para a imprensa. Há inclusive dossiês de inimigos dentro um mesmo grupo político, apelidados de “fogo amigo”. Muitas vezes estas reportagens são publicadas sem muito rigor na checagem dos dados para que não haja espaço para que um concorrente dê a notícia primeiro.

Voltando a PCC, Daniel Hannan (PCC, 2009b), membro do Parlamento Europeu, escreveu artigo falando sobre o racismo contra o então candidato a presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. Um jornal inglês comentou o artigo, dizendo que, de alguma forma, ele teria justificado condutas racistas. Hannan fez a queixa e o jornal lhe ofereceu a publicação de uma carta para se explicar. O parlamentar recusou, mas, neste caso, a comissão apoiou o jornal. Segundo o órgão regulador, o comentário do veículo estava dentro do intervalo de partidatismo político permitido pelo Código de Conduta. A mesma solução foi dada para a parlamentar Louise Mensch (PCC, 2011b) que questionou comentários postados em um blog jornalístico sobre entrevista em que

ela supostamente teria manifestado sua adesão ao movimento *Tea Party* nos Estados Unidos. Segundo a comissão, que ouviu a entrevista, a posição da parlamentar foi mais neutra do que a sugerida na cobertura do blog.

Também o ex-primeiro ministro inglês, Tony Blair (PCC, 2001), junto com a esposa, protocolaram várias queixas sobre invasão de privacidade relacionada aos seus filhos. Pelo Código de Conduta da PCC, os filhos de celebridades devem ser preservados da curiosidade do público. Em 1999, a imprensa noticiou fotos de Euan Blair em um baile com uma garota. Em 1999, alguns cidadãos reclamaram que Kathryn Blair teria sido favorecida na admissão em um colégio perto de Londres e as declarações são publicadas. Não ficou provada a preferência e a PCC dá razão aos Blair. Em 2001, foram divulgadas notícias questionando o processo de entrada na universidade de Euan Blair. Os casos envolvendo Euan Blair também tiveram desfecho favorável a Tony Blair.

E, mesmo no exercício da atividade parlamentar, a PCC ainda vê brechas para o direito à privacidade quando os jornalistas utilizam métodos extremos para conseguir a notícia. Em 2010, um grupo de nove deputados do Partido Democrata Liberal foi vítima de repórteres que gravaram secretamente suas conversas com o objetivo de buscar informações sobre a insatisfação destes parlamentares com o governo. O líder do partido classificou a manobra de “pescaria”; ou seja, o jornal não tinha dados concretos, mas não viu problemas em utilizar aparelhos escondidos para “pescar” alguma informação. A PCC concordou com o partido e determinou a publicação da decisão no jornal.

Um exemplo de “pescaria” no Brasil aconteceu com a reportagem que ganhou o prêmio Esso de Jornalismo de 2007. Um grupo de repórteres fez uma reportagem para o jornal *O Globo* baseada em fotos das mensagens eletrônicas pessoais de ministros do Supremo Tribunal Federal durante o julgamento do caso “mensalão”. Os ministros conversavam por e-mail sobre o caso. Alguma polêmica foi suscitada à época, comparando o registro das telas de computador a grampos de telefonemas. Mas venceu o argumento de que o plenário do Supremo estava aberto aos jornalistas. Portanto, os ministros que não quisessem ter seus e-mails registrados deveriam ter tomado mais cuidado.

Em Portugal, 11 casos envolvendo políticos, coletados entre 2006 e 2011, revelam, principalmente, uma grande vigilância da oposição nacional sobre os trabalhos desenvolvidos pela emissora pública Rádios e Televisão de Portugal, a RTP; alvo de 9

casos. Na maioria deles, a denúncia está relacionada à falta de espaço para a oposição ou a uma suposta tendência da emissora de favorecer o governo. Este é o motivo, por exemplo, da reclamação do Partido Social Democrata feita em 2006 (ERC, 2006a) contra um tratamento diferenciado que a emissora teria dado às “jornadas parlamentares” do partido em comparação com o mesmo evento do Partido Socialista. A emissora alegou, entre outras coisas, que o dia do encerramento da jornada do PSD coincidiu com um jogo de futebol entre o Benfica e o Barcelona, o que reduziu o espaço do telejornal.

Apesar de pedir à RTP que tome mais cuidado com o tempo destinado às diversas correntes partidárias; a ERC afirma que o conselho regulador não identifica a expressão “pluralismo partidário” com “pluralismo político-partidário” na sua dimensão institucional.

Numa sociedade aberta, outras correntes de opinião e de pensamento merecem tutela e proteção, o que, aliás, se traduz na complexidade crescente da avaliação, mais objetiva quanto possível. Padrões de garantia que realizem o objetivo mais geral de uma sociedade democrática e pluralista” (nota 12, p.10).

Em outros casos, a entidade lembra que o jornalismo não pode ser um registro taquigráfico de opiniões. E afirma ainda que a avaliação sobre supostos casos de favorecimento de uma corrente política têm que ser medidos em um espaço maior de tempo, evitando apreciações casuísticas de casos avulsos.

Alguns episódios mostram ainda a dificuldade de relacionamento do próprio governo com a emissora estatal. Um exemplo é um caso relatado por um deputado da oposição que agora cobrava respeito à liberdade de expressão a favor de um repórter da RTP. Em um evento em 2009 (ERC, 2009) com a presença de ministros da Educação e da Saúde, é apresentado o plano do governo para o combate à Aids nas escolas. O repórter da RTP teria insistido em falar com a ministra da Educação sobre uma greve de professores e a ministra da Saúde teria se indignado com o fato de uma TV estatal não perguntar sobre o tema principal do evento. Em sua defesa, a ministra disse que a RTP, mais que as outras emissoras, deveria estar interessada em informações de serviço público. Já o assessor de imprensa da ministra da Educação teria dito que ela só responderia perguntas sobre o evento. A RTP rebateu, afirmando que a emissora não aceitava controle sobre o que perguntar.

A ERC afirma, porém, que os “acordos de cortesia” entre fontes e repórteres existem e não representam constrangimentos. O jornalista tem o direito de perguntar o

que quiser e a fonte, de responder ou não. De qualquer forma, o colegiado decide que, embora o comentário da ministra possa ter tido um caráter mais de desabafo que de reprimenda; o fato é que a resposta da ministra se revelou “desajustada” e apta a constituir um constrangimento sobre a atividade do jornalista. Mas a deliberação é somente no sentido de alertar os envolvidos, sem nenhuma decisão de ordem prática.

Por último, são analisados dois casos relacionados a artigos de colunistas de jornais; nos quais é complicada a definição sobre os limites do articulista em relação as suas opiniões. Em um caso de 2006 (ERC, 2006b), um deputado acusa a RTP de ter sido pressionada pelo governo a minimizar a onda de incêndios que se alastrou pelo país naquele ano. O colunista do jornal *O Público* também foi investigado por fazer as mesmas afirmações. No artigo, intitulado “Como se faz censura em Portugal”, o colunista se baseia em informações em *off*. E se defende dizendo que em um artigo de opinião não precisaria oferecer contraditório. A ERC afirma que o artigo se baseou em apenas um dia de cobertura e analisou as transmissões da emissora sobre os incêndios num período de 4 meses, comparando com o setor privado. A conclusão foi de que a cobertura da RTP havia sido coerente e consistente e recomendou ao jornal que reconsiderasse a presença de afirmações jornalísticas em artigos de opinião.

Outro deputado reclamou em 2008 (ERC, 2008) que pediu e não obteve direito de resposta do *Jornal da Madeira*. Artigo do jornal, intitulado “As palhaçadas de uns analfabetos na Assembleia Legislativa da Madeira”, fazia críticas indiretas ao deputado em questão. O jornal negou o direito de resposta, afirmando que o deputado não era citado no artigo e que o texto de resposta recebido feria a reputação e a boa fama do autor do artigo. Também afirmou que um artigo de opinião não está sujeito às mesmas regras da reportagem jornalística. Mas a ERC ordenou a publicação da resposta; embora tenha pedido que o deputado a reformulasse para evitar novas ofensas. A entidade cita o Superior Tribunal de Justiça de Portugal para lembrar que as pessoas públicas estão menos sujeitas que as demais à tutela da honra pessoal e da reputação; mas as opiniões devem se manter no limite da verdade e do decoro.

4 Regulação regulada

No Reino Unido, apesar de o sistema ser autorregulado, ele está sob constante vigilância do Parlamento. Na última investigação conduzida pelo Comitê de Cultura, Mídia e Esportes do Parlamento, em fevereiro de 2010, os deputados condenaram a possibilidade de uma regulação estatal, mas não deixaram de propor várias mudanças

para aperfeiçoar o sistema. Sugeriram a adoção de punições pecuniárias e até a suspensão de edições, além de pedir mais participação da sociedade civil na comissão. Neste caso, a ideia era dar maioria à sociedade civil para evitar pressões dos donos de empresas jornalísticas, que mantêm a comissão em funcionamento.

Os parlamentares analisaram vários casos levantados pela mídia nos meses anteriores e concluíram também que a PCC deveria ter um papel mais proativo em relação a casos onde o potencial para erros da imprensa seria alto. Ou seja, não deveria esperar que as reclamações chegassem. Quando o papel da PCC voltou a ser questionado em 2011, ao virem à tona os grampos telefônicos do jornal *News of the World*, a comissão pode afirmar, porém, que já havia condenado a prática em seu relatório de 2009. Levantamentos coletados pelo comitê mostraram que, em 18 anos, a comissão havia julgado apenas 2,18% do total de reclamações recebidas. Isso porque todas as reclamações têm que estar vinculados a artigos do Código de Condutas da entidade. Para os parlamentares, porém, isso não deveria desencorajar a comissão a atuar mesmo sem ser acionada formalmente.

Na Inglaterra, há a possibilidade de uma acionar a Justiça para evitar que seja publicada uma informação comprometedor sobre uma pessoa sem que ela possa se defender. Alguns editores informaram à comissão parlamentar, porém, que não costumavam abrir informações para os interessados justamente para evitar as ações. Neste caso, também foi recomendado ao governo que emendasse o código civil para tornar esta omissão um agravante em caso de processo judicial.

Outra questão interessante levantada pela comissão foi a pouca relevância dada pelos profissionais da mídia às manchetes (títulos das matérias) nas reclamações de leitores. Lá como cá, os editores se defendem de uma manchete mais “quente”, afirmando que é apenas uma manchete; ou seja, o texto teria as informações mais completas. Até mesmo o órgão regulador entenderia o processo desta maneira, rejeitando reclamações com base em *headlines*. Ocorre que, em tempos de internet, é comum que as pessoas leiam apenas manchetes. A comissão parlamentar também solicitou ao órgão que oriente os profissionais no sentido de que as manchetes sejam mais fiéis aos textos das matérias.

No final de 2012, foi finalizado o inquérito solicitado pelo governo inglês sobre a cultura, as práticas e a ética da imprensa. O inquérito, conduzido pelo juiz Brian Leveson, foi motivado pelos casos de escutas telefônicas ilegais, cujo ponto alto foi a invasão do telefone celular de uma adolescente assassinada, o que fez polícia e família

acreditarem que ela ainda estaria viva. No inquérito (Reino Unido, 2012), Leveson concluiu que a PCC deveria ter um papel mais ativo na regulação, mas que isso não estaria acontecendo por causa da grande presença dos donos de jornais em sua composição. Para o juiz, a imprensa tem feito promessas de melhorar, mas não tem cumprido essas promessas. E citou a grande tentativa que ocorreu após o caso da princesa Diana, que morreu em um acidente de carro após tentar escapar de um cerco de fotógrafos.

Além de uma maior participação da sociedade na comissão de queixas, Leveson sugeriu medidas como a adoção de multas pela afronta aos códigos de ética; uma maior transparência em relação a fontes nos casos onde as informações são de domínio público; e a adoção da chamada “cláusula de consciência”, que é a recusa do jornalista de escrever algo que afronte princípios éticos acordados entre a categoria. A sugestão mais polêmica foi a de que a legislação atual fosse revista para incluir mais proteções aos direitos individuais em relação à atuação da mídia.

Mas uma das partes mais interessantes do inquérito é uma série de entrevistas com primeiros-ministros e seus assessores na tentativa de saber até que ponto a relação entre mídia e governo pode influenciar a adoção de políticas públicas, reduzindo a importância de outras reivindicações legítimas da sociedade. Ou seja, até que ponto a mídia pauta o governo. Leveson quis saber até mesmo quanto tempo o governo gasta se preocupando com a mídia em vez de atuar mais diretamente no seu campo. O inquérito ainda mostra preocupação com alguns ataques pessoais sofridos pelos políticos pela mídia e que ultrapassariam o limite da crítica. Ele reproduz um discurso do então primeiro-ministro Tony Blair em 2007 que compara a mídia a “bestas ferozes”. Blair afirmou que a mídia estava sempre buscando o escândalo e seria mais importante atacar os motivos das ações do que as ações em si, como se tudo tivesse que ser conspiratório. Para ele, a mídia atua em grupos de ataque, pois cada um teme ficar em segundo lugar nas manchetes. Isso faria com que reputações fossem destruídas sem muita racionalização sobre o assunto. O magnata da mídia, Rupert Murdoch, que teve um jornal fechado após o escândalo das escutas, é frequentemente citado no relatório por causa da proximidade que cultivava com os chefes do governo inglês e pela defesa que fazia de seus pontos de vista nestes encontros.

Em uma outra abordagem, a ERC, em seu relatório de 2009, trouxe estudos bastante detalhados sobre a programação dos veículos de radiodifusão, medindo inclusive o total de programação dedicada, por exemplo, aos diferentes gêneros e a

grupos minoritários dentro da sociedade portuguesa, além de cotas relativas à programação de músicas nacionais e europeias. Destes relatórios, podem sair novas diretrizes e até sugestões de normativos, já que a Assembleia da República indica o conselho regulador.

Na parte dedicada à imprensa, os estudos da ERC incluem questões como o grau de pluralismo verificado nas reportagens. Ao analisar a programação das emissoras de televisão, a ERC constatou, por exemplo, que os conteúdos destinados à diversidade cultural e a interesses dos grupos minoritários representam apenas 3,4% da programação de duas emissoras públicas e 0,7% de duas emissoras privadas. O órgão também assinalou a escassez de cobertura de temas culturais (menos de 5%) e a falta de protagonistas femininos no noticiário.

O órgão regulador português ainda fez uma apuração relacionada ao respeito a regras que a própria comunidade de jornalistas adota de maneira informal como são as citadas por Tuchman (1999) em trabalho referencial sobre o assunto. E critica a elevada incidência de informações sem atribuição de fonte (entre 11% e 22% do material analisado) nas emissoras de televisão tomadas como amostra. Neste mesmo grupo, destaca que as informações atribuídas a uma única fonte apresentam percentuais em torno de 40%.

Em 2009, a ERC analisou 84 recursos de direito de resposta e retificação, sendo que a classe política (partidos políticos, deputados, membro do governo) é a segunda em número de reclamações, atrás apenas dos cidadãos comuns. Em quase 40% dos casos, o conselho dá razão ao reclamante e em outros (cerca de 30%) reconhece o direito de resposta, mas pede reformulação do texto ou solicita a republicação de respostas feitas de forma deficiente:

O rigor da informação pressupõe a apresentação dos fatos e a sua verificação; a audição das partes conflituais e interesses atendíveis, conferindo-lhes igual relevância; a separação entre fatos e opiniões; a identificação das fontes e a sua correta citação (e a correlativa assunção de que a não identificação das fontes constitui a exceção e não a regra) (Portugal, 2010,v.II, p.98).

Evidentemente, também a ERC é alvo de críticas por parte da mídia regulada que não concorda com os critérios de mensuração do pluralismo da cobertura por acreditar que o critério jornalístico não é matemático (Venâncio, 2011). Outros grupos

afirmam que a ERC deveria ser extinta e substituída por um grupo de autorregulação. Os conflitos seriam resolvidos pela Justiça (Teixeira, 2011).

Respondendo a questionamentos feitos para este artigo (ofício 9875/ERC/2011), a ERC informa que é cada vez mais conhecida pela sociedade portuguesa, pois várias de suas deliberações são noticiadas pelos jornais. Segundo Sara Duarte, técnica do Departamento Jurídico da ERC, as demandas têm diminuído ao longo dos anos (a ERC foi criada em 2006) porque os órgãos de comunicação social já estariam mais sensibilizados para o cumprimento de direitos como o de correção e o de resposta. Também a PCC (PCC, 2010b) informa que o índice de satisfação das pessoas que se queixam com a comissão é de 84%. Em uma pesquisa nacional, 81% dos ingleses afirmaram que conheciam a comissão.

No Brasil, há um código de ética apoiado pela Federação Nacional dos Jornalistas, mas a sua aplicação é incipiente e só atinge os jornalistas associados à entidade. Houve uma tentativa de criar um órgão regulador autárquico em 2004, mas o projeto de lei de iniciativa do Executivo foi amplamente rejeitado na Câmara dos Deputados por representar, segundo os debates da época, um atentado contra a liberdade de expressão (Macedo, 2009). Mais recentemente, a Lei de Imprensa foi derrubada no Supremo Tribunal Federal com uma argumentação semelhante. Mas o assunto foi colocado em pauta novamente pela 1ª Conferência Nacional de Comunicação realizada em 2009. E, em julgamentos posteriores, o próprio Supremo já manifestou a sua opinião de que os juízes vão decidir em casos concretos o equilíbrio entre a liberdade de expressão e a dignidade da pessoa humana, além de afirmar que a questão do direito de resposta exige regulação legislativa³.

Na opinião dos jornalistas brasileiros, é complicado obedecer a parâmetros éticos muito rígidos, pois isso estaria em desacordo com a prática jornalística e até com os seus princípios. Uma pesquisa feita com editores de jornais e revistas brasileiros (Christofoletti, 2010) mostra que eles têm problemas para vincular qualidade a premissas como pluralidade e diversidade porque têm pouco espaço e tempo. Para os editores, priorizar estes critérios tornaria o jornalismo “generalista e messiânico”, mais próximo de um partido político ou igreja. A atenção com a ética seria então uma questão de “foro íntimo” de cada jornalista.

³ Ver julgamento de medida cautelar do jornal “O Estado de São Paulo” para publicação de processo judicial contra Fernando Sarney. Reclamação 9.428.

Essa abordagem individualista tem correspondência na entidade que representa os jornais brasileiros, a Associação Nacional dos Jornais; que, recentemente, criou um programa de autorregulação (ANJ, 2011). Em vez de reunir os jornais para regular um problema comum de maneira técnica e objetiva, a entidade preconizou o uso pelos seus associados, de maneira individualizada, de um ou mais mecanismos de regulação, quais sejam: publicações de erros, canais de atendimento aos leitores, publicação de cartas, instituição de um manual de ética, entre outros. O programa teria o objetivo de ampliar, entre os associados, iniciativas que permitam aos leitores acessar, demandar e obter respostas dos jornais. É interessante notar que as propostas do programa buscam aprimorar a relação entre os leitores e o seu jornal preferido e não entre uma comunidade de leitores e a imprensa. A lógica é a de que os problemas dos veículos devem ser corrigidos pelo mercado, pela reclamação dos consumidores em relação ao produto que costumam comprar.

5 Conclusões

A existência de um espaço para a discussão da atividade jornalística no Brasil em um novo conselho de jornalismo poderia incentivar um tipo diferente de mediação entre o campo político e o campo jornalístico com a participação da sociedade civil. Esse novo espaço poderia inclusive dar ao repórter instrumentos para se defender de linhas editoriais mais tendenciosas que se apoiam, por exemplo, na mistura entre informação e opinião. A prestação de contas de jornalistas e veículos no conselho teria algum paralelo com a noção de *accountability* na Ciência Política.

A experiência dos conselhos de imprensa de outros países mostra exemplos de discussão dos temas nacionais em debate, favorecendo uma interação com a sociedade e com a própria classe política. Resta saber se o setor jornalístico apoiará a ideia, pois, no passado recente, iniciativas deste tipo foram vistas como tentativas de ataque à liberdade de expressão. Nos modelos analisados, tanto a experiência de autorregulação quanto a de regulação estatal sofrem críticas; mas começam a obter a confiança da população em seus serviços.

Uma discussão que este artigo não aprofunda é até que ponto a situação atual do mercado jornalístico brasileiro permitiria às empresas financiar um órgão de autorregulação. Em Portugal, o então presidente da ERC entre 2006 e 2011, Azeredo Lopes, falou diversas vezes sobre a ameaça à liberdade de expressão representada pela precariedade da situação financeira da mídia em seu país e pelo avanço das redes

sociais, que estariam propagando notícias curtas sobre todos os assuntos, muitas vezes sem o devido cuidado, mas competindo com a imprensa tradicional (Machado, 2010 e Pacheco, 2011). A situação ameaçaria a liberdade de imprensa por causa do aumento das demissões de jornalistas e pela redução da capacidade de resistência destes profissionais a variados tipos de pressões.

Referências

ANJ. **Programa Permanente de Autorregulamentação da ANJ**. Disponível em <www.anj.org.br>. Acesso em maio 2011.

BERTRAND, C.J. **O Arsenal da Democracia: Sistemas de Responsabilização da Mídia**. Bauru: Edusc, 2002.

BRANDT, F. e SAVARESE, M. **Câmara Reembolsou R\$ 135 milhões aos deputados em 2011**. 16 de janeiro de 2012. UOL. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2012/01/16/camara-reembolsou-r-135-milhoes-aos-deputados-em-2011.htm>>. Acesso em 9 de abril de 2013.

CHRISTOFOLETTI, R. **Valores Intangíveis e Qualidade em Produtos e Serviços Jornalísticos: Visões Empresariais**. VIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo. Maranhão, nov. 2010.

CRISTO, A. **Edmar Moreira Multiplica Ações contra a Imprensa**. Consultor Jurídico. 17 de setembro de 2009 Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-set-17/edmar-moreira-deputado-castelo-dispara-acoes-imprensa>> Acesso em 9 de abril de 2013.

ERC. **Deliberação 3Q2006**. Disponível em <<http://www.erc.pt/pt/deliberacoes>>. Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2006a

ERC. **Deliberação 1I2006**. Disponível em <<http://www.erc.pt/pt/deliberacoes>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2006b

ERC. **Deliberação 72DR2008**. Disponível em <<http://www.erc.pt/pt/deliberacoes>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2008.

ERC. **Deliberação 4DJ2009**. Disponível em <<http://www.erc.pt/pt/deliberacoes>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2009.

MACEDO, S.M. **Liberdade de Imprensa e Democracia: A Atuação da Câmara dos Deputados**. Dissertação de mestrado em Ciência Política, 19 mai. Rio de Janeiro: Iuperj. 2009.

MACHADO, A. **Não é Justo Dizer que a Liberdade de Expressão Está em Crise**. Público. 20 de abril de 2010. Disponível em <http://dev.publico.pt/Pol%C3%ADtica/azeredo-lobes-nao-e-justo-dizer-que-a-liberdade-de-expressao-esta-em-crise_1433138> Acesso em 10 de abril de 2013.

MADUEÑO, D. **Câmara Adota Pacote de Bondades para os Deputados**. O Estado de São Paulo, 20 de março de 2013. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,camara-adota-pacote-de-bondades-para-os-deputados,1011200,0.htm>>. Acesso em 9 de abril de 2013.

MIGUEL, L.F. **Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política**. In: Revista de Sociologia Política. 25, p.25-38. Curitiba. 2005.

PACHECO, F. **Azeredo Lopes: “Estamos a Assistir a um Regresso ao Sistema Feudal”**. Negócios. 12 de outubro de 2011. Disponível em <http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/azeredo_lopes_quotestamos_a_assistir_a_um_regresso_ao_sistema_feudalquot.html>. Acesso em 10 de abril de 2013.

PAULINO, F.O. **Responsabilidade Social da Mídia. Análise Conceitual e Perspectivas de Aplicação no Brasil, Portugal e Espanha**. Tese de doutorado em Comunicação, março. Brasília: UnB, 2008.

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NjcyOA>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2001.

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=MjA3Mg==>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2002.

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NTk2Nw>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2009a.

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NjE1Mg==>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2009b

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NjQ3Nw==>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2010a.

PCC. **Annual Review 2010**. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/review10/>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2010b.

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NjkzMQ==>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2011a.

PCC. Disponível em <<http://www.pcc.org.uk/news/index.html?article=NzM0OQ==>> Acesso em 14 de fevereiro de 2012. 2011b.

PORTUGAL. Entidade Reguladora de Comunicação Social. **Relatório de Regulação 2009**. Lisboa, 2010. Disponível em <<http://www.erc.pt/pt/estudos-e-publicacoes/relatorios-de-regulacao>>. Acesso em 13 de fevereiro de 2012.

PUDDEPHATT, A. **A Importância da Autorregulação da Mídia para a Defesa da Liberdade de Expressão**. In: Debates CI. Nº 9, fevereiro de 2011. Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).

RAWNSLEY, A. *A Climate of Loathing Towards all MPs is Bad for Democracy*. *The Observer*, 24 de maio de 2009. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/may/24/mps-expenses-house-of-commons-parliament-reforms>> Acesso em 4 de abril de 2013.

REINO UNIDO. Câmara dos Deputados. **Press Standards, Privacy and Libel. Culture, Media and Sport Committee**. Londres, 2010. Disponível em <www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmcmds/362.36202.htm>. Acesso em 9 jun. 2010.

REINO UNIDO. *The Leveson Inquiry. An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press*. Londres, 2012. Disponível em <<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0780/0780.asp>> Acesso em 4 de abril de 2013.

REOLOM, M. **Conselhos de Imprensa: Possibilidade de Regulação dos Meios de Comunicação no Contexto Brasileiro.** In: Revista da Graduação (PUC-RS). Vol. 5 N° 2 – 2012. Monografia de conclusão de curso.

SPONHOLZ, L. **Quando a Imprensa se Controla: O caso do Conselho de Imprensa da Alemanha.** In: revista Fronteiras-Estudos Midiáticos. Vol. 12 N° 3 - setembro/dezembro 2010. P. 145-155.

TUCHMAN, G. **A Objetividade como Ritual Estratégico: Uma Análise das Noções de Objetividade dos Jornalistas.** In: TRAQUINA, N. (org.). 1999. Jornalismo: Questões, Teorias e 'Estórias', Vega, Lisboa.

TEIXEIRA, A. **Grupo Propõe Extinção da ERC e Fim da Publicidade na RTP.** Económico. 14 de novembro de 2011. Disponível em <http://economico.sapo.pt/noticias/grupo-propoe-extincao-da-erc-e-fim-da-publicidade-na-rtp_131299.html>. Acesso em 10 de abril de 2013.

VENÂNCIO, R. **José Alberto Carvalho Acusa Regulador de Usar Critérios “Absurdos”.** Económico. 13 de janeiro de 2011. Disponível em <http://economico.sapo.pt/noticias/jose-alberto-carvalho-acusa-regulador-de-usar-criterios-absurdos_108657.html> Acesso em 10 de abril de 2013.