

A regulação do jornalismo observada a partir dos seus pareceres

Embora relativamente recente, a experiência da regulação do jornalismo português desenha-se segundo traços de grande complexidade e pluralidade, que a tornam um caso particular no plano europeu. A sua multiplicidade materializa-se através de diferentes organismos, problemáticas ou atores. A partir da análise aos processos dos mecanismos centralizados de regulação, este artigo procura traçar os principais elementos do percurso histórico, com especial foco nas dinâmicas dos três organismos contemporâneos: ERC, Comissão da Carteira e Conselho Deontológico.

João Miranda *

Não foi preciso muito tempo. Logo numa das primeiras deliberações da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), ficava claro que, independente de quaisquer linhas de sobreposição entre o seu e o âmbito de atuação do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas (CD/SJ), as apreciações e decisões de ambos os organismos estariam longe de redundar numa qualquer manifestação de uniformidade ou reverberação de ideias.

Em junho de 2006, a atividade do primeiro Conselho Regulador da ERC tinha um par de meses, quando, à mesa de ambos os organismos chegou uma queixa, submetida pela Direção Regional de Educação de Lisboa, visando uma reportagem transmitida pela RTP, sobre a violência entre estudantes e professores no meio escolar. De entre uma série de pontos, o objeto da participação detinha-se em duas problemáticas fundamentais: a recolha oculta de imagens de menores, com recurso a meios não autorizados, e a inobservância do direito à não discriminação por motivos de pertença a uma raça ou etnia.

Cerca de um mês depois, o CD/SJ publicava o seu pare-

cer sobre a queixa, onde sublinhava não ser sua intenção interpretar a questão segundo uma lógica formal ou jurídica, mas antes de acordo com o normativo ético-profissional. Assim, concluía o organismo não existirem na reportagem analisada indícios de má fé, instrumentalização ou violação dos preceitos deontológicos. Mais do que isso, admitia que a peça jornalística se revestia de relevância temática, "*motivo por que é louvável este trabalho de serviço público*".

Aprovada no final de julho, a deliberação da ERC viria a assumir uma posição diametralmente oposta - divergência essa reconhecida, inclusivamente, numa ampla apreciação crítica do parecer do CD/SJ. No seguimento de uma aprofundada análise dos diferentes pontos da queixa, deduzia o regulador não só estar perante o incumprimento das normas legais, como também dos deveres éticos e deontológicos da profissão, inscritos no Estatuto do Jornalista e no Código Deontológico.

Conquanto este possa figurar-se como um caso pontual no conjunto de centenas (no caso do CD/SJ) ou mesmo milhares (no caso da ERC) de processos dirimidos pelos organismos, ele é paradigmático de uma relação que nem sempre se assumiu fácil ou harmoniosa - uma colisão que



João Miranda apresentou no Congresso uma parte da investigação que está a realizar

se evidenciou, ainda a entidade reguladora consistia apenas num projeto. Na senda do que já havia sido a discordância da oposição partidária da esquerda e do que viria a ser a posição crítica da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social, a leitura do Sindicato dos Jornalistas da proposta de lei que procurava formalizar os modelos de organização e atuação do mecanismo registava um conjunto de incertezas e um número igual de objeções ao novo modelo normativo. A par de uma série de considerações sobre questões mais genéricas, como a gestão ou os procedimentos da ERC, as principais preocupações da organização sindical resultavam de dois aspetos, ainda que distintos, indissociáveis.

O primeiro diz respeito a uma contração da representação da entidade, excludente da participação de profissionais e proprietários de meios. O segundo refere-se à extensão das competências e atribuições do novo regulador, que o sindicato admitia poder resultar numa invasão do domínio estrito da autorregulação dos jornalistas.

Apesar de se mostrar disponível para cooperar institucionalmente com a ERC, a atitude crítica do sindicato não esmoreceu perante a evidência e concretização da implementação do novo organismo. Isso foi manifesto

na sua recusa inicial em ocupar o lugar que lhe era destinado no Conselho Consultivo da ERC. Mas, ficou ainda mais claro num artigo de 2007, assinado por Alfredo Maia, onde o então presidente do sindicato defendia que a corporificação da proposta legislativa havia confirmado o vaticínio da exclusão dos regulados da regulação, produzindo como efeitos a "intromissão da ERC no domínio dos conteúdos e do controlo do rigor informativo" e um "descomprometimento das empresas e dos profissionais na regulação do setor, desresponsabilizando-os de participação e esforço de autorregulação". Uma década volvida, se os traços de disjunção entre o sindicato e o CD/SJ, e a ERC se vêm progressivamente dissipando, o enquadramento estrutural dos organismos sofreu poucas ou nenhuma alteração.

A COMPLEXA EXPERIÊNCIA DA REGULAÇÃO

Evidentemente, este quadro de colisão entre organismos não surge de modo contingencial ou extemporâneo, ele é resultado do encadeamento imbricado em que se inscreve a consolidação da atividade jornalística portuguesa. Com efeito, Portugal possui um dos mais complexos e voláteis contextos de regulação do jornalismo da Europa ocidental, pautado, ao longo de 40 anos, por uma ampla prolifera-

ração de propostas e soluções, onde, circunscrevendo à realidade dos organismos nacionais e centralizados de regulação, se encontram sete experiências distintas.

Ainda que seja possível identificar, antes do 25 de Abril, marcas da vontade dos jornalistas em regular a atividade - a partir da contratação coletiva ou da tentativa de inscrição de mecanismos na lei, sobretudo com vista à criação de alternativas institucionais à censura -, só em 1975 foi constituído o primeiro organismo nacional de regulação do jornalismo. Com competências nas diferentes dimensões da produção jornalística, o Conselho de Imprensa português diferenciou-se da maioria dos congéneres europeus pela sua génese contígua ao Parlamento e por uma composição bastante abrangente, compreendendo não só jornalistas, empresários e público, como também representantes da Assembleia da República, de outros trabalhadores da imprensa ou mesmo, numa primeira fase, do Movimento das Forças Armadas.

Dois anos depois, foram criados quatro Conselhos de Informação - para a RTP, RDP, ANOP e imprensa. Mais centrados em assegurar a independência e pluralismo dos meios estatais, estes organismos assumiam uma dimensão orgânica particular, caracterizada por uma forte parlamentarização e extensão - cada conselho era composto por mais de 20 representantes dos partidos com assento na Assembleia da República -, o que tendia a dificultar a sua atuação. Tendo em perspetiva a série de problemas e debilidades destes organismos, a reforma constitucional de 1982 propôs a sua convergência num novo mecanismo (o Conselho de Comunicação Social), composto por 11 representantes parlamentares e com um campo de atribuições mais vasto.

É, porém, em 1990 que se verifica a transformação mais substancial da regulação do jornalismo português. Corolário da revisão constitucional de 1989, o Conselho de Comunicação Social e o Conselho de Imprensa são extintos, dando lugar à Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS). Formada por cerca de uma dezena de elementos - onde se conta a participação formal de um jornalista -, este novo organismo, mais do que absorver as atribuições dos seus precedentes, viu o seu campo de atuação alargado a novas áreas.

Por seu lado, o fim da intervenção do Conselho de Imprensa abriu uma lacuna na adjudicação de participações de caráter deontológico por parte do público. É também neste sentido que se acentua o esforço de autonomização do recentemente rebatizado Conselho Deontológico do SJ, que abandona a prerrogativa da sua atuação apenas a queixas submetidas pelos profissionais.

Esta reconstrução contínua do contexto regulatório é naturalmente acompanhada por um permanente processo de reformulação legislativa, onde se inserem as duas revisões do Estatuto do Jornalista, caracterizadas pela progressiva incorporação das normas do Código

Deontológico na lei. É, de resto, este processo de vazamento da deontologia no direito que estará na origem da alteração estatutária da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), passando a conferir-lhe capacidade de sancionar transgressões ético-profissionais, com base nos deveres inscritos no Estatuto do Jornalista.

A revisão constitucional de 2004 introduziu a última grande alteração do contexto da regulação estatal da comunicação social, com a proposta de extinção da AACS e de criação da ERC. Composto por cinco elementos - quatro indigitados pelo Parlamento e um cooptado entre eles - o Conselho Regulador deste organismo viu o leque de poderes e atribuições conferidos à Alta Autoridade substancialmente alargado, cobrindo áreas tão diversas como o rigor informativo, o pluralismo, o direito de resposta ou a independência dos meios.

Atualmente, são três os principais organismos nacionais e centralizados de regulação do jornalismo português: ERC, CCPJ e CD/SJ. Mecanismos que, não obstante encontrem linhas de intervenção bastante idênticas, se não mesmo sobrepostas, se caracterizam por uma profunda assimetria ao nível dos modelos de organização, modos de trabalho, meios e estruturas disponíveis ou graus de expressão pública. Uma tendência de desequilíbrio que se encontra, desde logo, patente na discrepância entre os processos dirimidos por cada um dos organismos.

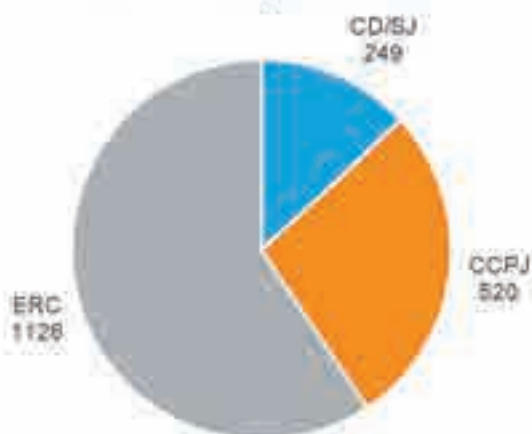
Cingindo à atividade entre 2008 (ano de arranque do novo modelo de atuação da CCPJ) e 2014, encontram-se 66 pareceres emitidos pelo CD/SJ, 520 processos dirimidos pela Comissão da Carteira (fundamentalmente associados a processos de contraordenação) e um total de 2210 deliberações e diretivas da ERC - mesmo restringindo a análise à sua atuação no campo da conduta jornalística, é possível particularizar 938 processos.

ANÁLISE A PARTIR DOS PROCESSOS

É, de resto, sobre os processos de regulação que este artigo se debruça. A partir de uma análise mais extensa a 4193 pareceres emitidos, entre 1975 e 2014, pelos organismos de regulação do jornalismo português, o presente texto busca destrinçar alguns dos principais elementos que constituem os juízos e deliberações dos mecanismos da regulação do jornalismo português, onde se incluem os seus intervenientes, temáticas ou decisões.

Como consequência do constante alargamento do âmbito de competências e atribuições da regulação estatal dos media, esta encontra-se hoje longe de se cingir à dimensão do jornalismo e informação, abrangendo progressivamente problemáticas tão diversas como os conteúdos programáticos, aspetos da publicidade ou a emissão de licenças de atividade. Paralelamente, a multiplicidade de organismos pressupõe fórmulas de trabalho e atuação bastante díspares, que se traduzem numa heterogeneidade das categorias de documentos produzidos. Neste sentido importa, antes de mais, definir concreta-

Processos de regulação focados na problemática da conduta jornalística



mente qual o objeto de estudo aqui apresentado.

Esta análise compreende os processos sobre casos individuais, diretamente relacionados com a problemática da conduta jornalística, emitidos pelo CD/SJ, ERC e CCPJ, desde a sua constituição enquanto organismos de regulação até ao final de 2014. No conjunto dos processos analisados, a maioria (95,6% na ERC, 99,6% na CCPJ e 67,1% no CD/SJ) diz respeito a situações de análise ou juízo sobre casos específicos. As restantes situações referem-se a recomendações, pareceres gerais, diretivas ou comunicados.

Se, como se notou já, a disparidade entre números de processos encontrados decorre essencialmente de condições de propósito, meios disponíveis e, sobretudo, projeção pública distintas, subjaz um conjunto de elementos mais específicos que ajudarão a explicar esta realidade.

Um aspeto que importará sublinhar prende-se com o facto de apenas 2,7% dos documentos identificados no âmbito da CCPJ se referirem a processos disciplinares. De facto, a grande parcela dos pareceres diz respeito a processos de contraordenação, ordinariamente instituídos pelo próprio organismo e sobretudo referentes à prática de jornalismo em condições irregulares. Num sentido idêntico, conquanto a maioria dos processos da ERC (83,9%) resulte de participações ou queixas, 3,6% compreendem pedidos de recurso sobre decisões anteriormente tomadas pelo mecanismo.

Outro elemento importante diz respeito à extensão no tempo que cada um destes organismos pressupõe - se a iniciativa reguladora do CD/SJ arranca logo em 1974, a atividade normativa da CCPJ e da ERC só se inicia em meados da década de 2000. Aliás, atendendo à média de processos dirimidos por ano, fica ainda mais patente esta noção de divergência: enquanto o CD/SJ revela uma média de 5,6 processos, a CCPJ compreende 74,3 e a ERC 125,1.

OS ATORES

A clivagem entre organismos encontra-se também bem plasmada ao nível dos seus intervenientes. Pelo que já se discutiu ser a natureza da generalidade dos pareceres da CCPJ, surge, sem grande surpresa, que a fração substancial dos seus processos tenha origem na iniciativa do próprio organismo. A comparativamente parca dimensão de processos propostos por agentes externos decorre, evidentemente, de um quadro de procedimentos mais estrito - de acordo com o seu enquadramento estatutário, existem três formas para a instrução de processos: oficiosamente, através de queixa do visado ou na sequência de participação do Conselho de Redação -, mas é sobretudo reveladora da fraca expressão pública do organismo, junto dos cidadãos e dos próprios profissionais.

	Proponentes dos processos de regulação					
	ERC		CCPJ		CD/SJ	
Jornalista	4,1%	46	2,9%	15	34,5%	86
Órgãos de Comunicação Social	1,3%	15	0,0%	0	2,0%	5
Administração dos media	5,1%	57	0,6%	3	0,8%	2
Entidades individuais	51,0%	574	2,1%	11	20,1%	50
Entidades coletivas	27,4%	309	0,4%	2	9,6%	24
Representante legal	0,9%	10	0,0%	0	2,4%	6
Organismo de regulação	9,9%	111	93,8%	488	27,3%	68
Outro organismo	0,3%	3	0,2%	1	2,8%	7
Anónimo/Não identificado	0,1%	1	0,0%	0	0,4%	1

Como se notou anteriormente, só a partir do início dos anos 90 é que o CD/SJ passa a abrir a sua atuação à iniciativa pública, o que poderia consubstanciar um fator explicativo da elevada margem de participação de profissionais junto do organismo. Não obstante, um cruzamento entre os proponentes dos processos e o respetivo ano não só aponta uma disposição relativamente dispersa, como mostra que 68% dos pareceres cujos proponentes são identificados como jornalistas surgem após 1990, confirmando, de alguma forma, a manutenção da natureza eminentemente profissional do organismo.

Por seu lado, na ERC, os participantes são sobretudo identificados como entidades individuais - sejam ou não os visados dos conteúdos e ações que motivam a participação -, seguindo-se as entidades coletivas, como associações e instituições ou os seus representantes (de resto, esta distribuição não difere muito da encontrada nos processos da Alta Autoridade).

Considerando o propósito geral que configura estes organismos, torna-se óbvio que a larga maioria dos processos de análise ou juízo identifique como visados os jornalistas e os meios de comunicação social. Contudo, o cruzamento entre este indicador e os diferentes organismos analisados tende a corroborar de forma clara as linhas de atuação de cada um dos mecanismos. Isto é, o regulador estatal ocupa-se genericamente de queixas sobre os órgãos de comunicação, a CCPJ atende a casos referentes

aos profissionais e o CD/SJ foca a sua atuação em ambos os campos.

Visados dos processos de regulação						
	ERC		CCPJ		CD/SJ	
Jornalista	0,0%	0	74,1%	384	48,5%	81
Órgãos de Comunicação Social	91,9%	992	0,0%	0	46,1%	77
Administração dos media	1,8%	19	25,9%	134	1,8%	3
Entidades individuais	0,6%	6	0,0%	0	2,4%	4
Entidades coletivas	3,8%	41	0,0%	0	1,2%	2
Organismo de regulação	1,9%	21	0,0%	0	0,0%	0

Já a constituição dos indivíduos, instituições e administrações como participados dos processos deve-se, principalmente, a questões de limitação da liberdade de expressão. A ampla presença das entidades empresariais dos media enquanto visados, no caso da CCPJ, subentende um segundo problema, referente à manutenção ao seu serviço de jornalistas em situação irregular. O surgimento do organismo de regulação nesta categoria aparece na sua totalidade associado a recursos sobre decisões anteriores.

AS TEMÁTICAS

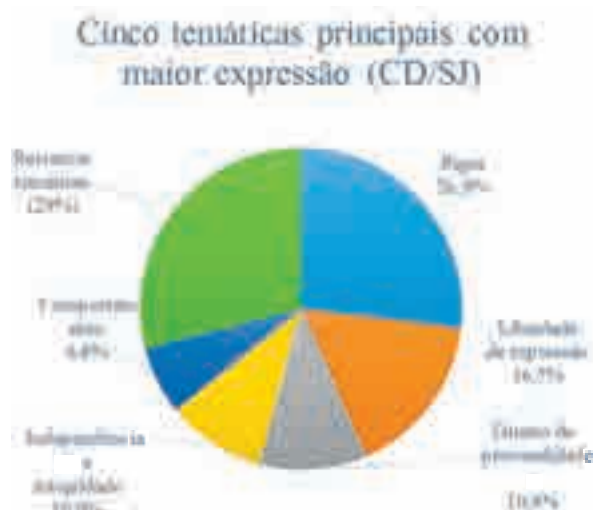
Embora prossigam o propósito central da responsabilização do jornalismo e da comunicação, a atuação destes organismos pressupõe problemáticas bastante distintas. Com fundamento nos pontos matriciais do Código Deontológico dos Jornalistas e do capítulo de deveres do Estatuto do Jornalista, procurou-se sintetizar as temáticas dos processos de acordo com 15 principais.

Mais uma vez, a maioria dos processos da CCPJ tende a centrar-se na problemática dos jornalistas que desenvolvem atividade em situação irregular. Encontra-se, porém, uma margem residual de outros processos, focados em temáticas como a independência e integridade dos jornalistas (25), plágio (6), inobservância do princípio da presunção de inocência e identificação de vítimas (5), problemas relacionados com a responsabilidade e retificação de informações (2) ou referentes à identificação de fontes (1).

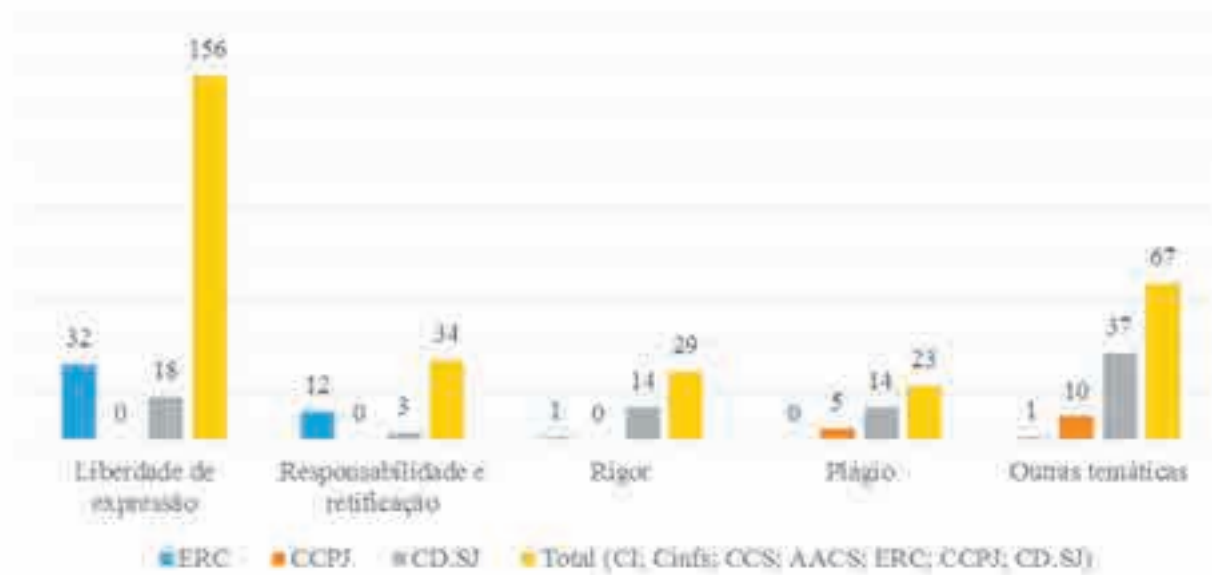
Por seu turno, a distribuição das temáticas identificadas no âmbito da atuação da ERC tende a confirmar o peso substancial que as questões do direito de resposta vem assumindo no âmbito da regulação do jornalismo português - no conjunto de processos da Alta Autoridade, as questões da responsabilidade e retificação assumiram um peso de 38% e no Conselho de Imprensa 39,5%. Seguidamente, surgem os problemas associados à falta de rigor informativo e de separação entre elementos noticiosos e opinativos, e os problemas associados à violação da reserva da intimidade e de dano ao bom nome ou dignidade da pessoa - ambos com origem, sobretudo, na participação individual. Maioritariamente a partir de queixas de entidades coletivas, surgem logo a seguir as questões associadas ao pluralismo e respeito pelo contraditório.

Num sentido relativamente distinto, as diferentes temáticas definidas aparecem de forma mais dispersa no contexto da atuação do CD/SJ. Se problemáticas como o rigor informativo ou o direito de personalidade tendem a prosseguir uma expressão idêntica à encontrada nos organismos de cariz estatal, releva-se no campo da intervenção do CD/SJ uma série de temáticas que tendem a sublinhar o seu caráter deontológico e profissional, nomeadamente questões relacionadas com o exercício de atividades incompatíveis com os preceitos ético-profissionais do jornalismo, com a independência dos jornalistas e dos meios ou mesmo questões associadas ao comportamento dos profissionais perante as fontes ou em conferências de imprensa e sessões públicas.

Tanto na esfera da atividade do CD/SJ como na da ERC, evidencia-se uma franja relevante de processos relacionados com situações de violação da liberdade de expressão, direito de acesso a fontes e documentos, ou impedimento ao exercício de informar. É, aliás, por este prisma que se explica a maioria das participações visando entidades individuais e coletivas e é também nesta categoria de temáticas que se insere o grosso dos processos onde o proponente é identificado como jornalista.



Temáticas principais dos processos propostos por jornalistas



A CAPTURA DA DEONTOLOGIA

A par da contração da representação profissional, como referido anteriormente, uma das principais críticas apontadas pelo Sindicato dos Jornalistas ao então projeto da ERC detinha-se na ameaça da invasão do domínio estrito da ética profissional por um organismo estatal. Surpreendentemente, foi a própria ERC a primeira a alertar para esse mesmo perigo, inerente à aprovação do novo Estatuto do Jornalista, quando na sua análise à proposta legislativa refere que o vazamento da deontologia na lei não só se traduziria num conflito positivo de competências entre organismos, como consignaria a meios exógenos à profissão a interpretação das suas normas intrínsecas.

Simultaneamente, são vários os processos onde o Conselho Regulador admite não lhe competir "pronunciar-se sobre a conformidade da atividade dos jornalistas com as normas éticas ou deontológicas da profissão", relegando essa responsabilidade para a CCPJ e o CD/SJ. Não obstante, e como demonstra o caso inicialmente evocado, tal não significa um total alheamento do regulador relativamente às matérias de foro ético-profissional.

Partindo deste pressuposto, a presente análise procurou também compreender a relação da atuação dos diferentes organismos da regulação estatal com a esfera estrita de deontologia profissional, seja por via da adoção da jurisprudência e do normativo ético-profissional na análise e apreciação dos seus casos, seja mesmo através do pronunciamento sobre matérias do domínio deontológico.

Ainda que numa dimensão bastante restrita, é de facto junto da ERC que o fenómeno da evocação das normas ético-profissionais assume maior expressão. Dos 1077 processos referentes à análise ou juízo de casos específicos, 130 aludem aos deveres incluídos no Estatuto do Jornalista, 11 recorrem ao Código Deontológico e 162 referem ambos

os documentos. No que concerne ao pronunciamento sobre questões do foro ético-deontológico, é novamente entre os processos da ERC que esta realidade é mais evidente, com 51 processos mencionando explicitamente, na sua análise ou deliberação, a transgressão das normas deontológicas - 38 referindo a violação de pontos específicos do Código Deontológico e 14 referindo não existir transgressão das normas ético-profissionais.

Uma leitura mais fina destes processos permite, porém, depreender que, conquanto circunscrito a uma extensão bastante residual, este movimento de captura do domínio ético-deontológico pela esfera da heterorregulação deve menos a uma procura deliberada de ocupar esses espaços e mais a condições de inevitabilidade, resultantes da apropriação do normativo deontológico pela lei e do constante alargamento do campo de intervenção e competências da regulação estatal.

O trajeto da consolidação da atividade reguladora dos media portugueses, no pós-25 de Abril, é, pois, marcado por um contexto muito particular no panorama europeu, pautado por rápidas e constantes transformações dos seus modos de organização. Ainda que por vezes de forma bastante sumária, os diferentes pontos da análise aqui apresentados procuraram evidenciar o quadro profundamente heterogéneo da responsabilização do jornalismo, que toma lugar a partir de coordenadas distintas, compreendendo diferentes intervenientes e respondendo a um amplo campo de problemas e temáticas. Mas, mais do que isso, este estudo parte do objetivo fundamental de contribuir para uma discussão em torno destes problemas, procurando promover e capacitar um debate mais aprofundado em torno das questões da ética, da deontologia e da responsabilização do jornalismo. ■

* Doutorando na Universidade de Coimbra; investigador do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX.