

A intervenção da ERC e os deveres dos jornalistas

Carla Martins⁸⁸

carla.martins@erc.pt

Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), Portugal

I. Problemática e objetivos

No presente artigo procura delinear-se uma problemática em torno da legitimidade e especificidade da intervenção da Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC) em casos com incidência nos deveres profissionais dos jornalistas. Uma objeção recorrente dirigida ao regulador dos media consiste em discutir a sua competência para se pronunciar sobre questões referentes aos comportamentos dos jornalistas, as quais, segundo os defensores desta perspetiva, deveriam ser decididas pela Comissão de Carteira Profissional do Jornalista (CCPJ) ou por qualquer outra instância de índole autorregulatória.

O artigo constitui-se, assim, como ponto de partida de uma reflexão crítica, que terá de se densificar, sobre o enquadramento e os fundamentos da decisão regulatória nesta matéria e o que particulariza a ação da ERC face à da Comissão da Carteira Profissional do Jornalista e à do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas. Como observa Camponez (2011:312), a sobreposição de competências entre ERC, CCPJ e Conselho Deontológico, sem nada que delimite as respetivas áreas de intervenção no plano da deontologia ou o que deve ser objeto de regulação, co-regulação e autorregulação, comporta o risco de provocar «uma disparidade de decisões, descredibilizando o sistema».

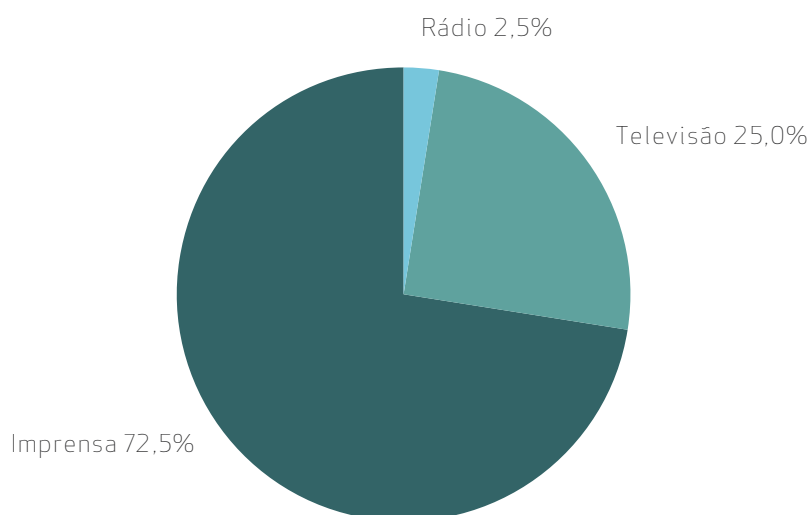
No que concerne a uma visão mais parcelar e centrada na ERC, preconiza-se que é indispensável que sejam perfeitamente identificáveis as situações em que o regulador dos media atua quando está em causa a correspondência aos valores e princípios éticos e legais basilares da atividade jornalística.

88 Artigo elaborado com base na comunicação, em coautoria com Maria Manuel Bastos, apresentada na conferência internacional «Media Policy and Regulation: Activating Voices, Illuminating Silences», na Universidade do Minho, a 19 de julho.

II. Intervenção da ERC em 2011

Um dado significativo consiste no número de processos desencadeados, desde o início de atividade da ERC, relativos a conteúdos em que se suscita o alegado incumprimento dos deveres jornalísticos. Aqueles que recorrem à Entidade Reguladora, sendo ou não diretamente visados nas «notícias» criticadas, percecionam esta instância como cumprindo um papel relevante no acautelamento de princípios estruturantes do jornalismo e como que preenchendo um vazio na resposta organizada a queixas desta índole. Este facto indicia uma maior visibilidade pública da atuação do regulador dos media neste capítulo em comparação com outros organismos, hipótese que apenas se formula, não sendo aqui o lugar para a desenvolver.

A título ilustrativo, em 2011, contabiliza-se um total de 40 deliberações aprovadas pelo Conselho Regulador em que se lidou com aquela problemática, um número que não inclui as situações respondidas através de ofícios ou de informações, documentos que circulam exclusivamente entre as partes envolvidas e não são publicitados⁸⁹. Apenas quatro processos foram iniciados por via oficiosa, ou seja, por impulso do Conselho Regulador, tendo os restantes origem em queixas ou participações formuladas por cidadãos e por instituições. Deste conjunto, 10 decisões incidiram sobre conteúdos televisivos, 29 sobre textos de imprensa e um sobre uma peça radiofónica (fig. 1).

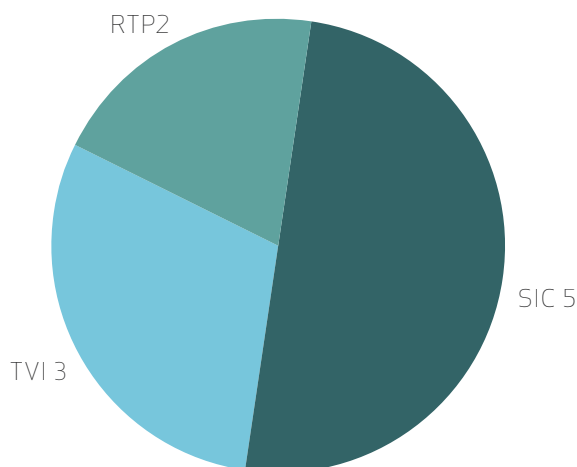


Fonte: ERC

Fig. 1 Deliberações com incidência nos deveres dos jornalistas (2011) – Distribuição por meios

⁸⁹ No conjunto das 327 deliberações aprovadas pela ERC em 2011, 91 (27,8%) visaram serviços de programas televisivos, 91 (27,8%) órgãos de imprensa, 78 (23,9%) serviços de programas radiofónicos, 5 (1,5%) meios difundidos pela Internet e 62 (19%) outros.

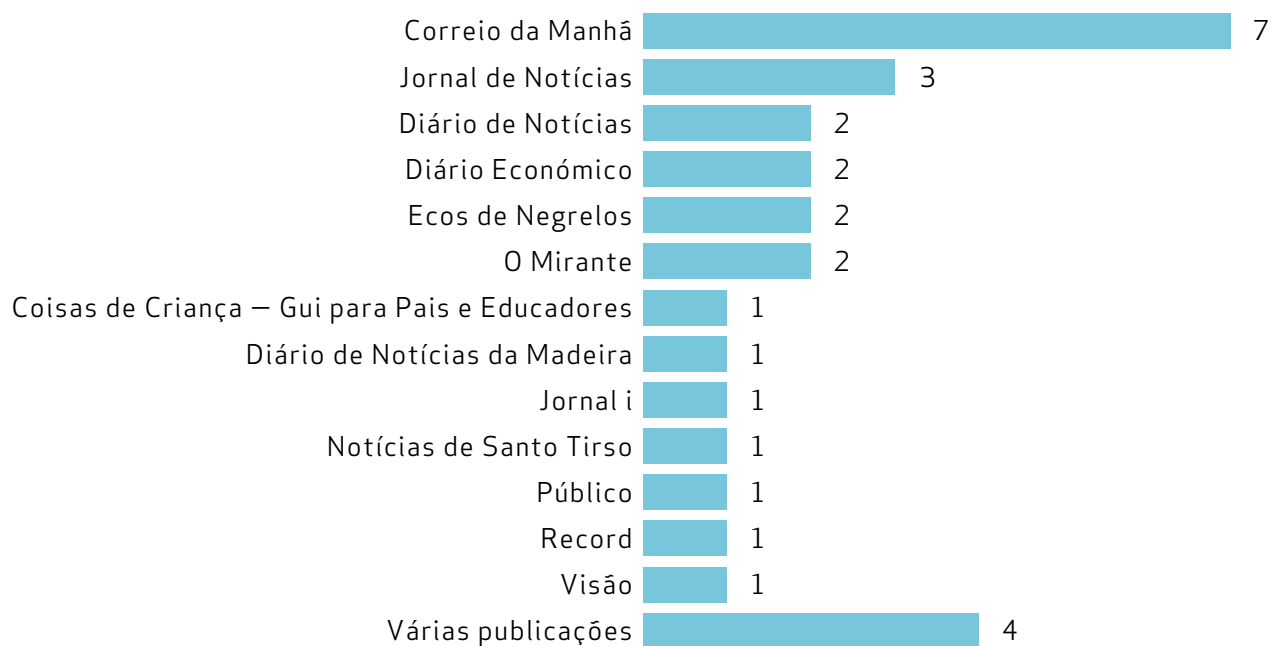
A SIC foi o serviço de programas televisivo que, em 2011, atraiu maior número de queixas (fig. 2), o mesmo sucedendo com o *Correio da Manhã*, na área da imprensa (fig. 3). A única queixa recebida contra a rádio teve como objeto a peça de abertura de um serviço noticioso da tarde da RFM⁹⁰.



Fonte: ERC

Fig. 2 Deliberações com incidência nos deveres dos jornalistas (2011) - Televisão

⁹⁰ A maior parte das deliberações que, em 2011, envolveram serviços de programas radiofónicos estavam relacionadas com processos de autorização e licenciamento. Apenas quatro deliberações tiveram como objeto conteúdos radiofónicos de diferente natureza, registando-se, adicionalmente, a inexistência de recursos para exercício neste meio do direito de resposta. Estes recursos foram interpostos essencialmente contra publicações periódicas (39 recursos) e, em menor grau, contra serviços de programas televisivos (3 recursos). Denota-se, por conseguinte, a tendência para a receção de menor número de queixas na ERC contra conteúdos transmitidos pela rádio, o que estará relacionado com as características do meio.



Fonte: ERC

Fig. 3 Deliberações com incidência nos deveres dos jornalistas (2011) - Imprensa

Nas queixas são apontadas fragilidades várias aos conteúdos visados, relativas, nomeadamente, à i) publicação de factos destituídos de rigor⁹¹; ii) ausência de «contraditório»; iii) insuficiente diversificação ou inexistência de fontes de informação; iv) não separação entre factos e opiniões; v) recurso ao sensacionalismo, em sacrifício da dignidade humana e do respeito por familiares e próximos de pessoa falecida; vi) discriminação de indivíduos e grupos sociais em virtude da nacionalidade ou da orientação sexual; vii) identificação de vítimas de alegados abusos sexuais; viii) não salvaguarda da presunção da inocência; ix) colisão com direitos de personalidade (direitos ao bom nome, à imagem, à reserva da intimidade da vida privada, etc.); x) confusão entre informação e publicidade.

Cerca de 75% dos processos relativos àquelas queixas resultaram em decisões condenatórias, ainda que a maior parte destas se limite a sensibilizar, alertar ou instar ao cumprimento dos «deveres ético-legais» do jornalismo. Do leque de deliberações aprovadas em 2011, apenas em duas o Conselho Regulador adotou medidas mais gravosas, nesse caso, a recomendação, obrigatoriamente publicada pelo meio de comunicação social, e a abertura de processo contra-ordenacional, com vista ao pagamento de uma coima. Tratou-se

⁹¹ A ERC tem defendido que, no plano dos princípios que orientam a atividade jornalística, existe um nexo entre o rigor informativo e a qualidade e credibilidade da informação. Porém, entende que escapa à esfera de incumbências do regulador indagar a correspondência dos factos publicados com a realidade, no sentido de que não lhe compete avaliar a verdade material dos factos noticiados.

da circunstância da divulgação, pela TVI e pelo *Correio da Manhã*, do vídeo do homicídio de um homem cometido num parque e testemunhado pela própria filha da vítima, uma criança de quatro anos⁹². O Conselho Regulador ajuizou que a publicação destes conteúdos não se justificou em virtude do seu interesse noticioso intrínseco, «tendo antes consistido na exploração de um acontecimento dramático, violento e chocante, com a finalidade de impressionar os leitores/ espectadores». Considerou ainda que esta consistiu numa «exibição gratuita de violência, revelada não só pela desumanidade do acontecimento, que é chocante e perturbador, mas também por a sua exibição não ser necessária à compreensão do acontecimento, contribuindo para a banalização da violência». O Conselho Regulador dirigiu aos dois meios de comunicação uma recomendação na qual chama a atenção para a importância do respeito pelas normas ético-legais da prática jornalística, «que impõem, desde logo, o dever de respeitar a dignidade humana e a intimidade dos cidadãos, nomeadamente, das vítimas de crimes, bem como o dever de rejeitar o sensacionalismo». Adicionalmente, foi aberto processo contra-ordenacional contra a TVI, por violação do n.º 3 do artigo 27.º da Lei da Televisão⁹³, que resultou na aplicação de uma coima de 75 mil euros⁹⁴.

III. O que distingue a atuação da ERC?

Segundo Fidalgo (2009:305-306), «[a] atividade dos meios de comunicação social – e em particular o trabalho jornalístico – está submetida, em todas as sociedades, a um mais ou menos extenso conjunto de leis, regulamentos, regras, princípios e códigos de conduta, que (...) procuram algum ponto de equilíbrio no binómio liberdade – responsabilidade com que eles permanentemente lidam». Contemplada em termos globais, a regulação dos media comporta um «conjunto variado de instrumentos e mecanismos, com diferentes origens e diferentes graus de compulsão», equilibrando-se mutuamente numa espécie de sistema de pesos e contra-pesos, em que se reparte o poder regulatório «pelos seus múltiplos protagonistas – o Estado, o mercado, as empresas, os profissionais, os públicos, a sociedade no seu todo –, impedindo que algum deles ganhe uma proeminência excessiva na defesa parcelar dos bens que mais especificamente está vocacionado para preservar».

92 Cfr. Deliberação 9/CONT-I/2011 (Procedimento oficioso relativo a imagens publicadas no dia 22 de fevereiro de 2011 na edição impressa e no website do jornal *Correio da Manhã*); Deliberação 16/CONT-TV/2011 (Participações contra a TVI pela transmissão de imagens de um homicídio, a 22 de fevereiro de 2011).

93 Este preceito da Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido determina que «[n]ão é permitida a emissão de programas suscetíveis de prejudicar manifesta, séria e gravemente a livre formação da personalidade de crianças e adolescentes, designadamente os que contenham pornografia no serviço de programas de acesso não condicionado ou violência gratuita».

94 Cfr. Decisão 8/PC/2012, de 18 de abril, que foi impugnada pela TVI. O tribunal de primeira instância confirmou a decisão da ERC e, em sequência, a TVI recorreu da decisão judicial.

ERC, Comissão da Carteira Profissional do Jornalista e Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas distinguem-se em múltiplas vertentes – figurino institucional, âmbito de intervenção, missão e competências, documentos de referência e modelo sancionatório – e integram, com diferentes orientações, o ecossistema de regulação, conceito aqui entendido numa aceção ampla como «a enunciação e ativação das modalidades práticas de prossecução e acompanhamento da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa – e não como a sua pura, ou mais ou menos arbitrária, restrição» (Fidalgo, 2009:326).

Carlos Camponez (2011:259-260) realça que a mais recente revisão do Regulamento da Comissão da Carteira Profissional do Jornalista, através do Decreto-Lei 70/2008, de 15 de abril, representa «o fecho de um ciclo importante de hesitações da autorregulação dos jornalistas. Mas o alcance do poder regulador do legislador sobre os jornalistas é bem maior do que deixam transparecer a criação e as alterações da Comissão Profissional de Jornalista. A eles não podemos deixar de acrescentar os poderes assumidos pela Entidade Reguladora da Comunicação Social e a própria transposição do Código Deontológico para a letra da lei, através do Estatuto do Jornalista». O mesmo investigador (*Ibid.*:306-307) refere que a estabilização dos princípios éticos do jornalismo em torno de um Código Deontológico facilitou o processo de jurisdificação de que foi objeto, posteriormente, pelo legislador, que o investigador faz equivaler ao «vazamento de normas éticas e deontológicas do jornalismo no Direito» plasmado no artigo 14.º do Estatuto do Jornalista. Sugere que os jornalistas não terão prestado a devida atenção à incorporação da deontologia na lei, notando, como dado curioso, que «as mais fundadas reservas levantadas a este propósito vieram de quem talvez menos se esperava: a Entidade Reguladora da Comunicação Social. Com efeito, o seu parecer sobre o novo Estatuto do Jornalista contém uma forte crítica sobre a opção “de transformar em normas jurídicas comandos de dimensão deontológica” e, em particular, sobre o modo como o fez» (Camponez, 2011:309)⁹⁵.

A ERC situa-se no patamar da hetero-regulação, incluindo-se no «conjunto de mecanismos definidos e adotados pelo Estado para enquadrar e fiscalizar a atividade dos media» (Fidalgo, 2009:321-7; 327). Esta intervenção, emanada dos poderes públicos, inscreve-se no âmago da gestão do binómio liberdade-responsabilidade, dois importantes «agentes de tensão» no jornalismo (Merrill, 1989, *Apud* Fidalgo:339), agentes de uma «tensão criativa» (Johannesen, 2001, *Apud* Fidalgo:340).

A hétero-regulação pressupõe que os media prestam contas a partir «das regras formais impostas pela lei ou por outros documentos regulamentadores do setor, preocupando-se sobretudo com a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos e com a proteção dos

95 O autor alude ao Parecer 2/2006, relativo ao Anteprojecto da Proposta de Lei que altera o Estatuto do Jornalista, aprovado pelo Conselho Regulador a 23 de março.

“bens públicos” essenciais à vida em sociedade, bem como com o cumprimento de certas obrigações assumidas pelos media» (Fidalgo, 2009:321).

Na sua génese jurídica, a ERC é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, que exerce poderes de regulação e de supervisão. Constitui um dos objetivos de regulação, firmados no artigo 7.º dos seus Estatutos, aprovados pela Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, assegurar que a informação fornecida pelos órgãos de comunicação social se pauta por critérios de exigência e rigor jornalísticos, efetivando a sua responsabilidade editorial perante o público em geral, caso se mostrem violados os princípios e regras legais aplicáveis. Compete ainda ao Conselho Regulador (artigo 24.º, n.º 3, al. b) dos citados Estatutos) fazer respeitar os princípios e limites legais aos conteúdos difundidos pelas entidades que prosseguem atividades de comunicação social, designadamente, em matéria de rigor informativo e de proteção dos direitos, liberdades e garantias pessoais.

Quando se convocam os «princípios e limites legais», pensa-se, no imediato, nos limites à liberdade de imprensa consagrados no artigo 3.º da Lei de Imprensa, nos limites à liberdade de programação televisiva previstos no artigo 27.º da Lei da Televisão ou nos deveres enunciados no artigo 14.º do Estatuto do Jornalista. Em virtude do seu enquadramento jurídico, a ERC não tem como não intervir em casos com incidência nos deveres dos jornalistas. Tal conclusão encaminha-nos para uma reflexão focada em dois ângulos. Em primeiro lugar, o regulador dos media vivifica a sua intervenção à luz das suas atribuições e competências, distintas em relação às de outras entidades.

Uma diferença fundamental prende-se com o objeto da atuação regulatória. Deverá reforçar-se a ideia de que a ERC tem como âmbito exclusivo de intervenção – i.e., compõem o leque dos seus regulados – as pessoas singulares ou coletivas que prossigam atividades de comunicação social (artigo 6.º dos seus Estatutos), não os jornalistas individuais. Em várias decisões, a ERC afastou liminarmente a apreciação das condutas individuais destes profissionais, justificando que o escrutínio, em sede disciplinar, da violação dos deveres dos jornalistas constitui atribuição da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, à qual reencaminha, episodicamente, participações. A esta delimitação subjaz o entendimento de que o poder editorial constitui um exercício coletivo e implica uma cadeia hierarquizada de decisões, não surgindo desligado do enquadramento da redação numa estrutura proprietária que, a montante, define posicionamentos e objetivos não indiferentes ao trabalho dos jornalistas individuais. Como preconiza Freire (2010), esta abordagem global «tem a virtude de encerrar uma visão realista do funcionamento do setor: raramente o resultado final resultará apenas do labor individual do jornalista, concorrendo, na prática, de um modo mais ou menos explícito, para a modelação daquele toda uma dinâmica de redação, toda uma cadeia de poder, que passa por editores e direção e até, porventura, pela entidade proprietária do órgão de comunicação».

É à CCPJ, um organismo independente de direito público, que incumbe verificar, através de secção própria, o cumprimento dos deveres plasmados no n.º 2 do artigo 14.º do Estatuto do Jornalista, cuja eventual violação é analisada na esfera disciplinar. Os deveres tipificados no n.º 1 do artigo 14.º, tidos como «fundamentais», encontram-se subtraídos à tutela disciplinar. À secção disciplinar da Comissão da Carteira compete apreciar o comportamento de jornalistas individualmente considerados. É interessante atentar na natureza deste órgão. Ainda que seja identificado por alguns autores como organismo de autorregulação, revela, na verdade, um carácter híbrido, atendendo à sua composição e ao facto de a sua criação não ser espontânea «mas induzida por via legal» (Carvalho *et al*, 2012). Tendo sido criada em 2007, por força da revisão do Estatuto do Jornalista, uma secção disciplinar naquele órgão, podemos afirmar que o modelo de atuação no campo disciplinar está plenamente regulamentado, por via legal, bem como se encontram tipificadas as situações em que a CCPJ pode intervir.

Assim, apenas o Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas é pura emanção de uma orientação autorregulatória, tendo como referente o Código Deontológico, aprovado em Assembleia Geral do Sindicato dos Jornalistas a 4 de maio de 1993. Apresenta-se, aliás, como «órgão de autorregulação da profissão». Camponez classifica-o como «o principal órgão de autorregulação da classe» (2011:260), não obedecendo a sua ação a formalismos estritos: os respetivos pareceres incidem sobre práticas concretas ora dos meios de comunicação ora dos jornalistas; este órgão age ora mediante solicitação externa ora por iniciativa própria. As «sanções» são predominantemente de ordem moral e têm um alcance sobre a classe, independentemente da qualidade de sindicalizado.

Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas, CCPJ e ERC podem (e tratam amiúde) os mesmos casos críticos, a partir do seu posicionamento no ecossistema de regulação, se se considerarem legítimas para tal, ao abrigo das suas atribuições e competências. A atuação de cada instância é autónoma e não fica inibida perante o conhecimento de que outra entidade está a analisar a mesma situação problemática. Paralelamente, uma queixa submetida a estas entidades de «regulação» pode também, em certas circunstâncias, correr termos em tribunal.

Podem, é certo, não coincidir na apreciação final.

Evoca-se, a título de exemplo, o pronunciamento da ERC e do Conselho Deontológico sobre a reprodução de escutas de conversas telefónicas entre Edite Estrela e Armando Vara pelo *Correio da Manhã* e *Diário de Notícias*, em 2010. Na sua queixa, Edite Estrela veio alegar que «todos os cidadãos, mesmo aqueles que são vulgarmente denominados “figuras públicas”, têm direito a que seja respeitada a sua privacidade. A que sejam mantidas em privado as conversas que mantêm com quem quer que seja em privado». As afirmações transcritas pelos dois jornais – opiniões da eurodeputada sobre os colegas da bancada socialista no Parlamento Europeu – eram, ademais, destituídas de interesse público, «pelo que não se levanta, sequer, no presente caso, qualquer possibilidade de

colisão entre o direito a informar e o direito à reserva da vida privada e da inviolabilidade das comunicações».

A respeito deste processo, a ERC defendeu que «apenas em situações muito excepcionais poderá um órgão de comunicação social divulgar escutas constantes de um processo criminal, mesmo nos casos em que este já não está sujeito a segredo de justiça. Tal só acontecerá perante matérias de inequívoco interesse público, em que o dano que advém da não revelação da escuta se revele manifestamente superior à lesão dos valores subjacentes à proibição legal da sua divulgação». Naquelas circunstâncias, entendeu que a divulgação da escuta da conversa telefónica não se revestia de interesse público. «Em tal conversa assiste-se, tão-somente, a manifestações de opiniões pessoais, que revelam, quanto muito, estados de alma e a natureza do relacionamento dos interlocutores. Não são divulgados quaisquer factos que interessem à vida em comunidade, pelo que a publicação da escuta apenas alimenta a curiosidade do público» (Deliberação 8/CONT-I/2011).

Ao invés, no seu pronunciamento sobre o mesmo caso, o Conselho Deontológico «concluiu que a publicação das referidas conversas se justifica tendo em conta o interesse político da relatada incompatibilidade entre figuras proeminentes do Partido Socialista» (Parecer publicado a 05/05/2011).

O que à primeira vista poderá afigurar-se como uma fragmentação conducente à descriminalização do sistema de regulação faz, a nosso ver, sentido, se relevarmos as mencionadas diferenças dos enquadramentos legais e institucionais dos vários organismos que o integram, o que poderá conduzir a distintas apreciações da mesma situação.

Mais importante – e este é o segundo ângulo de reflexão – será reconhecer os pressupostos da decisão. Neste seguimento, procurando uma resposta à questão enunciada sobre o que particulariza a intervenção da ERC enquanto instituição hétero-reguladora, discutimos que esta corresponde aos seguintes objetivos:

- i) Salvar os direitos pessoais dos visados nas «notícias» que estes consideram terem sido ofendidos.
- ii) Proteger, numa vertente não apenas garantística mas também reguladora, direitos e princípios que, deste modo, se efetivam não apenas numa dimensão subjetiva mas também objetiva (a *accountability* dos media perante preceitos constitucionais e legais). A título ilustrativo, o caso em cima descrito em torno da divulgação, pelo *Correio da Manhã* e pela TVI, do vídeo de um homicídio reflete esta preocupação.
- iii) Fornecer uma visão mais ampla das consequências para a atividade jornalística e para o setor dos media do não cumprimento dos deveres profissionais. Como se argumenta na Deliberação n.º 4/CONT-I/2011, relativa a uma queixa do Sporting contra o jornal *Record*: «O desrespeito por estes princípios básicos da atividade jornalística, quer quanto à referência das fontes de informação quer quanto à audição das partes

com interesses atendíveis, menoriza o trabalho do jornalista, subestima a inteligência do leitor e lesa as pessoas que são objeto da notícia, ferindo gravemente o capital de credibilidade que o órgão de comunicação social logrou granjear, o qual constitui o seu bem mais precioso».

IV. Pontos de reflexão futura

Como referido, o presente artigo consubstancia um primeiro contributo para um pensamento que se pretende mais amplo e profundo sobre a intervenção hétero-regulatória em matérias com incidência nos deveres dos jornalistas. Essa ação deverá, sem dúvida, acautelar potenciais, e não desejáveis, sobreposições com os domínios e os objetivos de atuação de outros organismos. Mas, mais essencialmente, essa intervenção deve ser clara, identificável e sensível. Para esse fim, discutimos ser pertinente refletir, num horizonte de futuro, sobre os seguintes aspetos:

- i) Seletividade dos casos com incidência nos deveres dos jornalistas, não se perdendo de vista os objetivos prosseguidos pela ERC.
- ii) Interatividade e diálogo entre as instâncias do ecossistema da regulação, pese embora a autonomia e a especificidade de cada uma. O diálogo entre as três instituições tem sido discreto e de geometria variável.
- iii) Recenseamento e tipificação dos processos reencaminhados para apreciação da Comissão da Carteira Profissional, com vista à agilização de procedimentos.

Referências

- Bastos, M. M. & Lopes, N. (2011) *Comentário à lei de imprensa e ao estatuto do jornalista*, Lisboa: Coimbra Editora
- Camponez, C. (2011) *Deontologia do Jornalismo. A Autorregulação frustrada dos jornalistas portugueses (1974-2007)*, Coimbra: Edições Almedina
- Carvalho, A. A., Cardoso, A. M. & Figueiredo, J. P. (2012) *Direito da Comunicação Social* (3.^a edição), Lisboa: Texto Editores
- Fidalgo, J. (2009) *O Lugar da Ética e da Auto-Regulação na Identidade Profissional dos Jornalistas*, Lisboa: Fundação C. Gulbenkian
- Freire, J. (2010) 'Proteção da imagem e privacidade das vítimas de crime e direito de informar – O papel da regulação da comunicação social', Departamento Jurídico - ERC, inédito