

Comunicação e Sociedade, vol. 11, 2007, pp. 149-155

O imperativo da regulação participada*

Alfredo Maia**

Resumo

Apesar de os jornalistas portugueses, tal como os jornalistas de todo o mundo, se sentirem muito orgulhosos por assumir a sua auto-regulação voluntária como essencial para a responsabilidade social da sua profissão, esta auto-regulação é muito escassa e, em alguns casos, totalmente irrelevante. Em termos de regulação, a recém-criada ERC tem um problema de génese. A lei que criou a ERC não foi tão debatida como seria necessário, tal como sugerido pelo Sindicato de Jornalistas. Assim sendo, esta lei excluiu os profissionais regulados e a sociedade civil, criando, ao mesmo tempo, uma atmosfera de cepticismo e suspeição à volta dos membros da ERC.

Palavras-chave: regulação dos *media*, jornalismo, ERC, código deontológico

1. Auto-regulação dos profissionais – situação

1.1. Universo dos jornalistas

Tem-se discutido se existe verdadeiramente auto-regulação dos jornalistas e se os instrumentos existentes são suficientemente universais. Especialmente, há quem considere que o Código Deontológico constitui um instrumento aplicável exclusivamente aos associados do Sindicato dos Jornalistas (SJ) e que o Conselho Deontológico (CD) do SJ possui poderes apenas sobre estes.

A verdade é que, historicamente, e ao longo dos seus congressos, os jornalistas portugueses têm assumido como seu o Código Deontológico, independentemente da sua qualidade de sindicalizados. A tal ponto que, só para dar um exemplo, na penúltima reunião magna – aberta ao universo dos profissionais – decidiram extinguir as sanções por violação ao código.

* Texto elaborado pela organização da Conferência, com base nas notas a partir da comunicação oral.

** Presidente da Direcção do Sindicato de Jornalistas e jornalista do *Jornal de Notícias* (alfredo.maia.part@gmail.com).

A própria forma de elaboração e aprovação do código envolveu o universo de jornalistas e não apenas os membros do Sindicato. A versão em vigor foi aprovada por consulta, por voto secreto, a todos os detentores de título profissional, em 4 de Maio de 1993, na sequência de uma discussão que teve por base a proposta elaborada pelo Sindicato e aprovada previamente pela sua Assembleia Geral (22 de Março desse ano).

Por outro lado, o Código encontra-se parcialmente vertido para lei, isto é, no Estatuto do Jornalista (EJ), “evolução” normativa que, na iniciativa legislativa do Governo actual, deverá ser acentuada.

Assim, o poder de “controlo” do Conselho Deontológico do SJ é exercido de forma mitigada, sendo geralmente considerado pelos jornalistas e até por cidadãos e entidades que a ele recorrem, embora se reconheça que os seus poderes não são observados com a força impositiva que alguns desejariam.

O que nos parece mais evidente da acção do CD é a influência para o exterior, sendo considerável o peso específico das suas posições e comentários sobre atitudes de jornalistas e órgãos de informação, especialmente quando traduzem condenação ou crítica pública.

Outro aspecto de enorme importância da acção do CD é a participação em processos judiciais, especialmente na consulta relativa a incidentes de quebra de sigilo profissional de jornalista, área na qual se tem destacado. Uma possibilidade de intervenção menos explorada é a de ser usado como perito junto dos tribunais.

1.2. Associados do SJ

Do ponto de vista exclusivamente interno, isto é, no que diz respeito aos associados do Sindicato, o Conselho Deontológico constitui, como órgão do SJ, uma instância de enquadramento (aconselhamento, apoio, emissão de pareceres, etc.) das questões deontológicas e possui mesmo competências disciplinares.

De facto, uma vez que a violação ao Código Deontológico constitui infracção disciplinar, o Conselho é o órgão que, estatutariamente, conduz o respectivo processo e propõe à Direcção as medidas sancionatórias.

2. Auto-regulação dos profissionais – perspectivas

1.1. Revisão do Estatuto do Jornalista – auto-regulação ou co-regulação

Como se sabe, decorre um processo de revisão do Estatuto do Jornalista, cujo anteprojecto apresenta, em matéria de auto-regulação dos profissionais, as seguintes características:

- densificação do regime dos deveres;
- consolidação de deveres deontológicos (não sindicáveis), alargando a transcrição de normas do Código Deontológico para o âmbito da Lei;
- introdução de deveres sindicáveis, cuja violação torna os jornalistas susceptíveis de sanção;

- introdução de um regime disciplinar, com enunciado de sanções que podem chegar à suspensão da actividade profissional;
- atribuição de poderes disciplinares à Comissão a Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), que hoje possui competências de mera verificação das condições para o exercício da profissão e emite títulos profissionais;
- aplicação ao universo dos jornalistas por órgão que emana desse universo, isto é, que é composto por jornalistas eleitos por e de entre o conjunto dos profissionais, bem como por jornalistas indicados pelas empresas.

Trata-se, porém, de mais de uma forma de co-regulação e não verdadeiramente auto-regulação, na medida em que é o legislador, e não os profissionais, quem define as regras e estabelece o conjunto de sanções aplicáveis.

Sobre estas matérias, o Sindicato dos Jornalistas, no essencial, considera:

- a) aceitável a criação de um regime disciplinar, desde que se alterem as condições de produção, geralmente desfavorável à afirmação da autonomia editorial dos jornalistas (poder da empresa, precaridade, concorrência/compressão comercial); e
- b) fundamental a participação dos jornalistas na discussão do Regulamento Disciplinar, tanto na sua elaboração, como no processo de aprovação.

2.2. Novas competências da CCPJ e futuro do Conselho Deontológico do SJ

Perante a criação de um regime disciplinar e o alargamento das competências da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, há quem questione sobre se deverá o Sindicato dos Jornalistas manter o “seu” Conselho Deontológico. A resposta só pode ser uma: Sim!

Na sua dimensão interna, o CD continuará a ser um órgão de disciplina próprio – dos sócios do SJ e um órgão estruturante da acção sindical, especialmente no que diz respeito à legitimação da reivindicação de direitos – numa perspectiva do exercício responsável da profissão.

Na sua dimensão externa, o CD continuará a tomar posições públicas, seja no quadro das suas competências estatutárias, seja no uso da plena liberdade de expressão própria, ao mesmo tempo que vincará o seu papel:

- em intervenções junto da CCPJ, em matéria de apreciação disciplinar da conduta de jornalistas, designadamente como perito;
- de órgão de suporte nos incidentes de recusa da quebra de sigilo profissional, continuando a intervir especialmente junto dos tribunais de Relação; e
- de apoio à Direcção nas competências sobre regime de buscas e apreensões.

3.3. Auto-regulação interna nas redacções

Com frequência esquece-se que os jornalistas já dispõem hoje de meios de auto-regulação – os Conselhos de Redacção – que são a expressão concreta do direito de participação na orientação dos órgãos de informação, cuja protecção se não resume às leis ordinárias, antes reveste dignidade constitucional.

São competências essenciais dos Conselhos de Redacção:

- a) cooperar com a direcção no exercício de funções de orientação editorial;
- b) pronunciar-se sobre designação e demissão de director;
- c) pronunciar-se sobre alterações ao estatuto editorial;
- d) pronunciar-se sobre conformidade dos trabalhos com orientação editorial;
- e) pronunciar-se sobre a invocação da objecção de consciência; e
- f) pronunciar-se sobre questões deontológicas.

Não ignoramos, porém, a persistência de problemas reais, designadamente:

- a) reduzida actividade e até inexistência de Conselhos de Redacção em importantes órgãos de informação; e
- b) a falta de eficácia das normas sobre as competências destes órgãos, o que está em parte na origem do declínio da sua importância real.

Neste quadro, o Sindicato dos Jornalistas tem vindo a apresentar propostas de melhoria do regime dos Conselhos de Redacção, das quais se destacam:

1. além da cooperação com a direcção nas funções de orientação editorial, o estabelecimento de competência para emitir recomendações e pareceres, designadamente no domínio da deontologia;
2. a consagração do carácter vinculativo para pareceres sobre a designação ou destituição de jornalistas com funções de direcção e chefia, bem como sobre a elaboração e as alterações ao estatuto editorial;
3. a participação na elaboração dos códigos de conduta a adoptar pelos órgãos de informação e parecer vinculativo sobre sua versão final;
4. a emissão de parecer com carácter vinculativo sobre a conformidade de trabalhos com estatuto editorial do órgão de informação;
5. a produção de parecer, com carácter vinculativo, sobre denegação de direito de resposta;
6. a consagração do poder de intervenção sobre questões deontológicas, tanto de natureza colectiva como individual, através de apreciações e recomendações;
7. a consagração do poder de pronunciar-se acerca da responsabilidade disciplinar nos processos abertos pela Comissão da Carteira Profissional do Jornalista relativamente a jornalistas pertencentes ao corpo redactorial do respectivo órgão de informação e a outros jornalistas que a este hajam prestado serviços e por força destes.

3. Auto-regulação dos meios de informação/empresas

Os jornalistas portugueses e os jornalistas de todo o Mundo orgulham-se de assumir voluntariamente a auto-regulação profissional como condição indispensável à responsabilidade social da sua função, mas continuam a registar uma muito insuficiente ou mesmo nula auto-regulação.

Tão-pouco a Plataforma de Ética (Plataforma Comum dos Conteúdos Informativos nos Meios de Comunicação Social, 17 Março 2005) adoptada pela Confederação de Meios de Comunicação Social serve esse desiderato, porque invade uma área da reserva dos jornalistas (a deontologia) e ilude a ausência de uma verdadeira carta de auto-regulação ou código de conduta das empresas.

4. Da auto-regulação do sector

O SJ mantém-se disponível para refundação do Conselho de Imprensa, ou criação de um Conselho de Comunicação Social, por si já proposta em várias ocasiões, o que implica a participação paritária dos jornalistas e das empresas e a definição, de forma clara e consistente, dos seus objectivos, designadamente em matéria dos chamados conteúdos informativos e das condições de produção dos *media*.

Esse processo, que poderá levar à criação de mecanismos de efectiva auto-regulação/responsabilização das organizações jornalísticas, carece, porém, de certos passos progressivos, especialmente:

- a) Avaliação dos resultados na negociação colectiva, pois é nesta que se definem em grande parte as condições de exercício da profissão nas empresas;
- b) Avaliação da revisão do Estatuto do Jornalista, uma vez que este define as condições gerais do exercício da actividade;
- c) Avaliação da disponibilidade e da disposição das empresas para genuínos processos de auto-regulação do sector; e
- d) Discussão de modelos possíveis, com a ponderação de experiências no terreno noutros países e das margens de inovação aceitáveis.

5. Regulação

5.1. Críticas à génese da Entidade Reguladora da Comunicação Social (ERC)

– pecado original da revisão da CRP

O Sindicato dos Jornalistas defende a existência e o funcionamento eficiente e eficaz de instâncias de regulação do sector da comunicação social, mas considera que deve ser investido o maior cuidado na construção do respectivo edifício jurídico.

Apesar da reiterada insistência do SJ para que promovessem um amplo debate – além da consulta formal às entidades representativas do sector –, a anterior maioria parlamentar e o anterior Governo rejeitaram a discussão sobre o modelo, composição e funções da entidade que viria a substituir a Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Do mesmo modo, os dois maiores partidos procederam à alteração do Artigo 39.º da Constituição da República – que consagra a existência de uma entidade reguladora e define a forma de designação dos seus membros – sem terem em conta as preocupações nomeadamente do SJ.

A actual maioria e o segundo maior partido rejeitaram a possibilidade de corrigir o erro e não aceitaram o pedido do Sindicato dos Jornalistas para que, aproveitando a recente revisão da Lei Fundamental, procedessem à alteração da mesma norma. Os erros fundamentais em que assentaram as opções relativamente à Lei da Entidade Reguladora mantiveram-se.

5.2. Críticas à lei da ERC

Com efeito, o Governo e a maioria (alargada) preferiram fazer uma lei má a refazer o mal feito por conluio entre as duas principais forças parlamentares, aprovando uma lei de criação da Entidade Reguladora para a Comunicação Social que produziu as seguintes consequências:

- exclusão dos regulados – jornalistas e empresas – com os seguintes efeitos:
 - a) descomprometimento das empresas e dos profissionais na regulação do sector de que serão parte, desresponsabilizando-os de participação e esforço de auto-regulação;
 - b) diminuição da eficácia da ERC, encarada como entidade policiadora, em detrimento da oportunidade de discussão directamente com os representantes do sector; e
 - c) intromissão da ERC no domínio dos conteúdos e do controlo do rigor informativo, pois trata-se de uma mera autoridade administrativa.
- exclusão da sociedade civil no processo de regulação dos *media*, com a consequente perda dos pontos de vista dos consumidores, das organizações sociais, etc., e redução dos ângulos de abordagem;
- perda da oportunidade de levar a contribuição da Universidade para a Regulação, como o SJ propôs e o Conselho da Europa recomenda;
- composição/escolha dos membros da ERC dependente de confiança político-partidária da maioria parlamentar, circunscrita aos dois terços necessários à aprovação de uma lei para-constitucional, sem reflectir sequer a diversidade do Parlamento, quanto mais a diversidade da sociedade; e
- criação de um clima de suspeição, sobre os membros da ERC e o próprio órgão, de subordinação aos ditames da maioria parlamentar.

5.3. Atitude do SJ face à ERC consumada

Neste contexto, o Sindicato dos Jornalistas continuará a defender a necessidade de alteração da norma constitucional e da Lei da ERC, com vista à correcção dos aspectos negativos. Não se trata de uma ilusão, na medida em que precisamente o partido que hoje detém a maioria na Assembleia da República teve a coragem de proceder, no passado, a importantes correcções no diploma relativo à extinta Alta Autoridade para a Comunicação Social.

Simultaneamente, o SJ acompanhará a acção da ERC e procurará manter com esta adequadas relações institucionais, sem deixar de encarar com a mais profunda reserva a mistificação montada em torno do Conselho Consultivo – órgão criado à pressa para iludir a falta de participação dos jornalistas e das empresas no órgão regulador.

A composição desse Conselho, no qual os jornalistas teriam apenas um representante, contra os nove indicados directa ou indirectamente pelo poder económico, assim como as suas nulas competências, justificam, com efeito, a mais viva resistência e um esforço redobrado com vista à sua alteração.