

O regresso do Conselho de Imprensa?

Joaquim Fidalgo, Universidade do Minho

Resumo

Por curiosa coincidência, durante o ano de 2008 surgiram iniciativas em dois países próximos – Portugal e França – com vista à constituição de um Conselho de Imprensa (*Press Council*). A vontade de pôr a funcionar um mecanismo auto-regulador da deontologia jornalística, sentando à mesma mesa representantes dos profissionais, das empresas e do público, parece ser uma tentativa de resposta à crescente crise de credibilidade dos *media*, em boa parte devida a derrapagens éticas que parecem passar impunes, bem como à progressiva submissão da comunicação social a critérios exclusivamente comerciais. Por outro lado, parece pretender também sublinhar as vantagens de uma regulação auto-controlada e voluntária dos actores directos do processo mediático, de modo a diminuir tentações de uma crescente regulação por parte do Estado, com o que tal significaria de ameaça às liberdades de expressão e de imprensa. Neste artigo, evocamos a experiência do Conselho de Imprensa criado em Portugal a seguir ao *25 de Abril de 1974* (e que foi extinto em 1990, em favor da Alta Autoridade para a Comunicação Social), recolhendo testemunhos de jornalistas que dele fizeram parte. Analisamos também os motivos deste renovado interesse por tal mecanismo co-regulador, que funciona em muitos países, com resultados aparentemente positivos.

Palavras-chave: Conselho de Imprensa, jornalismo, ética, auto-regulação, responsabilidade, *accountability*.

"With a few exceptions, what is wrong and what is right is the same in every democracy. So the problem no longer consists in defining rules of conduct but in getting media and journalists to respect them".
(...)

"Informing properly is not enough for the journalist. He/she must listen to the public and be accountable to it: two conditions to recover trust and esteem".

(Claude-Jean BERTRAND, 2008)

1. Conselhos de Imprensa e auto-regulação

Os conselhos de imprensa (ou *Press Councils*, na terminologia internacional corrente) são um dos mecanismos de auto-regulação mais estimulantes e teoricamente mais completos, pois, independentemente das diferenças no seu desenho conforme os países ou regiões, incluem habitualmente, no modelo mais típico, os três grandes grupos de protagonistas do processo comunicativo: os **investidores** dos *media* (empresários), "que possuem o poder de informar", os **produtores** dos *media* (jornalistas), "que têm o talento de informar", e os **usuários** dos *media* (o público), "que têm o direito de

ser informados” (Bertrand, 1999: 109). E o pressuposto de funcionamento é que está excluído qualquer direito de constrangimento de uns sobre os outros, pois “a sua eficácia depende inteiramente da cooperação entre estes três grupos” (*ibidem*). Este modelo leva mesmo a que alguns considerem que um tal tipo de mecanismo auto-regulador “representa a *consciência moral colectiva* da comunicação social” (Aznar, 2005: 263, realce do autor). Não se estranha, assim, que o próprio Conselho da Europa, na sua Resolução 1003, de 1993, dedicada à ética do jornalismo, tenha especificamente aconselhado a criação de organismos ou mecanismos de auto-controlo integrados por editores, jornalistas, associações de usuários dos *media*, especialistas do mundo académico e juízes, os quais devem elaborar resoluções sobre o respeito pelos princípios deontológicos no jornalismo, com o compromisso previamente assumido pelos *media* de publicar as resoluções relevantes (cit. em Aznar, 1999: 179).

A participação dos públicos nestas instâncias é um elemento particularmente sensível, pois permite não só escapar às tentações de fechamento corporativo do grupo profissional sobre si mesmo ou às preocupações meramente defensivas dos empresários, como também dar voz efectiva àqueles em nome dos quais, supostamente, se aposta na (auto)regulação em matérias éticas e deontológicas (Fidalgo, 2009: 402). Ora, um dos modos de concretizar as exigências de *accountability* de um determinado sector de actividade perante a comunidade em geral é, precisamente, a “participação de leigos nos órgãos da instância auto-regulada” (Moreira, 1997: 106) – outros são a publicitação da sua actuação e respectivas resoluções, e a eventual prestação de contas ao próprio Estado.

Estes organismos – que surgiram com carácter pioneiro na Suécia, em 1916 – dedicam-se fundamentalmente a receber as queixas dos cidadãos sobre comportamentos incorrectos dos *media* que directa ou indirectamente os afectam, formulando sobre eles um juízo público¹ que o *medium* visado se obriga a publicar com destaque nas suas próprias páginas. Aliás, com uma ou outra excepção em que pode haver lugar à imposição de sanções pecuniárias à empresa prevaricadora, esta publicação é normalmente a única sanção (de tipo moral, como se vê) que os Conselhos de Imprensa têm competência para accionar. Antes disso, muitas vezes a sua intervenção acaba por se esgotar apenas numa (também valiosa) actividade de mediação: recebida a queixa e comunicada esta ao meio de comunicação visado, ele acaba frequentemente por proceder às necessárias correcções ou pedido de desculpas públicas, com isso resolvendo o diferendo sem necessidade de outros julgamentos.

Para além da participação do público – que, nalguns casos, é explicitamente alargada a estudiosos qualificados dos *media*, oriundos do meio universitário, como sucede com o *Conselho de Informação da Catalunha (CIC)* –, bem como da de profissionais do sector, estes organismos contam sempre com a

¹ No caso de um dos mais conhecidos Conselhos de Imprensa hoje em actividade, o do estado americano do Minnesota (*Minnesota News Council*) – que, curiosamente, funciona em instalações oferecidas pela universidade pública local –, o julgamento das queixas apresentadas e aceites é mesmo feito em audiência pública, aberta a quem queira assistir, com o que certamente se ganha em termos de publicidade e de pedagogia sobre estas matérias.

participação das empresas de *media*, seja através dos respectivos proprietários, seja através dos máximos responsáveis editoriais. Tal presença acaba por ser determinante e implica o compromisso voluntário dos órgãos de comunicação de publicitarem as resoluções em que são visados.

O *Press Council* é frequentemente considerado um dos mais completos instrumentos de auto-regulação dos *media*, ou, para usar a expressão criada por Claude-Jean Bertrand (1999), um dos principais M*A*R*S*, abreviatura de "Meios de Assegurar a Responsabilidade Social" dos *media* (na terminologia anglo-saxónica, usa-se a sigla M*A*S*, abreviatura de "*Media Accountability Systems*", ou seja, meios destinados a assegurar que a comunicação social, socialmente responsável como deve ser, presta públicas contas pela sua actividade). Na classificação proposta por Bertrand (2008), este instrumento situar-se-ia entre os M*A*R*S* "cooperativos", por incluírem simultaneamente pessoas do seio da indústria mediática (proprietários, editores, jornalistas) e pessoas exteriores a elas (público). Nisto se distingue dos M*A*R*S* "internos" (p. ex. as cartas ao director, os provedores do leitor, os conselhos deontológicos dos jornalistas, etc.) e dos "externos" (p. ex. os blogues críticos, as associações de leitores e/ou espectadores, os observatórios universitários de monitorização dos *media*, etc.).

Não obstante, há alguns Conselhos de Imprensa que não seguem exactamente esta formulação ideal-típica, o que leva o mesmo Claude-Jean Bertrand (1999) – numa obra dedicada aos M*A*R*S* e sintomaticamente intitulada "*O Arsenal Da Democracia*" – a distinguir entre "*pseudo-conselhos*", "*semi-conselhos*" e "*verdadeiros conselhos*", conforme o grau de participação e de influência que neles têm os poderes públicos (e designadamente o governo).

Com efeito, há casos em que tais órgãos nascem de iniciativas legislativas (e não do querer livre e voluntário dos jornalistas ou das empresas) e que, além disso, prevêem a participação de membros nomeados pelo Governo – estes são os "*pseudo-conselhos*", que "não têm qualquer interesse" (Bertrand, 1999: 90) para a ambição e os objectivos dos M*A*R*S*.

Os "*semi-conselhos*" são aqueles que podem preencher algumas das suas funções habituais, mas que estão de algum modo limitados pelo facto de não assegurarem a representação dos três 'corpos' implicados no processo comunicativo: há os que são formados apenas pelos proprietários de editores de *media*, há os que incluem apenas jornalistas, há os que juntam estes dois grupos mas excluem o público.

Os "*verdadeiros conselhos*" são os que sentam à mesma mesa os empresários, os profissionais e o público, com isso se distinguindo dos "conselhos de disciplina" existentes em muitos sindicatos de jornalistas (como o português) ou de meras "comissões paritárias de editores e de repórteres" (Bertrand, 1999: 87). Só esta composição, que é também uma filosofia de base, coloca tais instrumentos em posição de velar adequadamente pela sua dupla missão: "tentar ajudar a imprensa no combate contra o adversário tradicional da sua liberdade, que é o governo" e "tentar forçar a imprensa a prestar contas ao público"

(*ibid.*: 91). Ou, dito com as palavras de um membro da PCC britânica, simultaneamente “proteger a liberdade de imprensa e proteger o público contra os abusos dessa liberdade” (cit. em APCP, 2009).

Depois de algumas experiências pioneiras em países escandinavos, nas primeiras décadas do século XX, estes organismos começaram a ser criados sobretudo a seguir à II Guerra Mundial, numa altura em que se chamou uma atenção crescente para o poder e para as responsabilidades da comunicação social na construção e dinamização do espaço público (de que foi exemplo mais conhecido o célebre relatório da Comissão Hutchins, de 1947). As iniciativas multiplicaram-se ao longo da década de 1960, um pouco por todo o mundo², até se chegar aos cerca de 70 conselhos de imprensa, nacionais e regionais, hoje em funcionamento (os dados são de Bertrand (2008), que tem dificuldade em apontar um número preciso, dado alguns destes mecanismos suscitarem dúvidas sobre se podem ser classificados como verdadeiros conselhos de imprensa). No espaço dos 18 países da Europa Ocidental, há 13 conselhos em funcionamento – mas é curioso assinalar que eles se concentram maioritariamente no Norte e Centro da Europa, cuja tradição de envolvimento da sociedade civil na gestão da coisa pública é consabidamente mais forte do que nos países do Sul. E, de facto, presentemente não há organismos deste tipo nem em Portugal, nem em Espanha, nem em França, nem em Itália (onde existe uma singular Ordem dos Jornalistas) nem na Grécia. Daí o interesse especial em analisar – como é objecto deste trabalho – o movimento em favor da (re) criação de um Conselho de Imprensa, que emergiu nos últimos dois anos em Portugal e em França.

A existência de organismos deste tipo radica no pressuposto de que os *media* têm responsabilidades especiais para com o público mas, por outro lado, que devem ter garantida também a possibilidade de funcionar em liberdade – o que aconselha a algumas naturais cautelas quanto a iniciativas de regulação oriundas do poder político. Além disso, os enquadramentos reguladores no plano jurídico não esgotam as responsabilidades dos *media*, pois há um leque amplo de procedimentos que, mesmo não sancionáveis no plano legal, são condenáveis no plano ético-deontológico, reclamando por isso uma atenção diferente. A alternativa da auto-regulação (em cujo âmbito se enquadram os conselhos de imprensa) surge precisamente como a hipótese de assegurar que os *media* actuam responsabilmente e prestam contas voluntariamente, sem que para isso sejam impostos constrangimentos à sua liberdade:

“Esta é a tarefa da auto-regulação: tratar de cobrir a distância entre o mínimo regulador do Direito e o ideal ético exigível numa esfera de actividade social, propiciando que cada um assuma a sua quota-parte de responsabilidade. (...) A auto-regulação supõe um ajuste normativo dos *media* do Estado – e a sua regulação jurídico-administrativa – e do mercado –

² O caso mais conhecido é o do *Press Council* britânico, que foi criado em 1953 e entretanto reformulado por duas vezes, até se chegar, em 1990, à actual *Press Complaints Commission* (PCC), que o substituiu. Mas há exemplos de outras latitudes, porventura com um carácter ainda mais pioneiro. Bertrand (1999: 87-88) recorda que os primeiros conselhos de imprensa a incluir não-profissionais entre os seus membros foram os da Turquia e da Coreia do Sul, logo no início da década de 1960. Ora o *Press Council* britânico, nos seus inícios, incluía apenas representantes do sector, só tendo alargado a sua composição a pessoas do público quando foi reformulado em 1962 (Aznar, 2005b: 265).

e a sua regulação económica – para a *sociedade civil e a sua regulação ética*" (Aznar, 2005: 12-13, realces do autor).

Os bons propósitos que presidem à sua instituição nem sempre os isentam de críticas quanto ao funcionamento concreto, não faltando quem duvide da sua real eficácia para melhorar a imprensa e sugira que muitos dos conselhos actuam como uma espécie de órgãos de auto-defesa da indústria de *media* – seja para justificarem publicamente as suas opções, seja para inviabilizarem tentações governamentais de legislar sobre o sector. Este debate é recorrente na Grã-Bretanha, onde o *Press Council* nasceu precisamente por reacção à ameaça do Governo da época (1953) de criar um organismo desse tipo, mas investido de poderes legais e capacidade sancionatória material. O certo é que, até à data, tais ameaças nunca se concretizaram e, pela sua parte, a actual *PCC* foi procurando melhorar a sua *performance*, quer dotando-se (já em 1991) de um Código Deontológico próprio, quer revendo periodicamente estas suas normas em função de novos problemas suscitados pela actuação muito agressiva dos tablóides britânicos em relação à privacidade das pessoas. Mas isso não impede que, aqui e além, haja quem considere a Comissão mais como um "mecanismo de auto-regulação *da indústria da imprensa*" do que como um "mecanismo de auto-regulação *da actividade ou da profissão do jornalismo*" (Aznar, 2005: 232, realces do autor).

O facto de cerca de metade dos actuais conselhos de imprensa se debruçar exclusivamente sobre os *media* escritos, deixando de fora a área fortíssima do audiovisual (e em particular da televisão), também suscita reservas de muitos, entre eles o mais activo estudioso destas matérias, o investigador Claude-Jean Bertrand. O mesmo se diga do facto de a maioria dos conselhos esgotar o seu trabalho na recepção e análise de queixas do público, deixando assim de fazer trabalho de monitorização sistemática dos *media* por iniciativa própria, para com isso exercer alguma pedagogia junto dos cidadãos. Muitas das derrapagens éticas dos *media* podem não levar a qualquer apresentação de queixa e, não obstante, mereceriam ser escalpelizadas e denunciadas, em nome de um elementar interesse público.

Tudo considerado, pode dizer-se, ainda assim, que um Conselho de Imprensa "é provavelmente o mecanismo de auto-regulação mais completo" (Aznar, 2005: 225) de entre os que temos conhecido e experimentado. Portugal teve um durante 15 anos e deixou de o ter. A França nunca teve, mas poderá vir a ter um em breve. É a experiência destes dois países (com natural destaque para o primeiro) que de seguida tentaremos analisar.

2. A experiência portuguesa de 1975-1990

Um Conselho de Imprensa existiu em Portugal entre 1975 e 1990³. Embora esta denominação remeta para a conhecida figura dos *Press Councils* que existem em dezenas de países, há especificidades várias que afastam o Conselho de Imprensa (CI) português desse modelo genérico. Desde logo, importa relevar um aspecto (que, entretanto, não é exclusivo do caso português): enquanto a maioria dos *Press Councils* nasceu por iniciativa própria da imprensa (fosse a iniciativa das organizações de jornalistas, fosse a iniciativa dos empresários e proprietários de jornais, fosse a iniciativa conjunta destes dois grupos), o CI português deveu-se à iniciativa directa do poder político e ganhou corpo numa lei, aprovada pela Assembleia da República e depois levada à prática pelo Governo.

A sua criação, em 1975, decorreu da primeira Lei de Imprensa (Decreto-Lei nº 85-C/75, de 26 de Fevereiro), aprovada após a recuperação da liberdade e da democracia, graças ao 25 de Abril de 1974⁴. Como sublinha Carvalho (1986:11), o CI português “surge ligado à tradição europeia da procura da definição de regras de conduta de jornais e jornalistas iniciada no princípio” do século XX, e não propriamente para responder a algum tipo de reivindicação antiga – que, de resto, não seria muito expectável num contexto político de ditadura como o que se viveu no país entre 1926 e 1974. Os deputados responsáveis pela feitura da lei (em especial a “Comissão de Elaboração da Lei de Imprensa”, presidida por Sousa Franco) seguiram, assim, o exemplo de alguns países onde existia um órgão deste tipo, em especial a Áustria, a (então) República Federal da Alemanha e, sobretudo, a Grã-Bretanha, com o seu muito conhecido *Press Council*, hoje transformado em *Press Complaints Commission* (Carvalho, 1986; Mesquita, 1994).

Estas particulares ‘marcas de nascença’ do CI em Portugal – uma iniciativa do poder político, uma existência tornada obrigatória por lei, um estatuto com poderes alargados para além do plano ético-deontológico, um esquema de funcionamento e de financiamento integrado na órbita da Assembleia da República – tiveram consequências práticas no seu desenho institucional e na sua actividade. Por exemplo, nos primeiros anos de vida (até à revisão legislativa de 1978), três representantes do Movimento das Forças Armadas (MFA) tinham nele assento. E, mesmo depois dessa revisão, continuou a estar prevista a presença de quatro representantes da Assembleia da República, que por norma eram deputados dos

³ Menos conhecido é o facto de ter existido um anterior, e muito peculiar, “Conselho de Imprensa” em Portugal já nos idos de 1945, em plena ditadura. Ligado ao homem forte da propaganda do regime, António Ferro, surgiu na sequência da transformação (ela própria sintomática) do Secretariado da Propaganda Nacional em Secretariado Nacional de Informação, em 1944. Este “Conselho de Imprensa” decorria, segundo o próprio Ferro (cit. em Veríssimo, 2003: 30) da “necessidade de uma colaboração mais íntima entre o Estado e os jornais”, juntando à mesma mesa os directores dos jornais diários, o director dos Serviços de Censura e o chefe da Repartição de Informação. “Não é o Estado a oprimir a imprensa, é a imprensa a colaborar com o Estado quando este se confunde com a Nação” – assim era a iniciativa justificada pelo seu principal mentor (*Ibid.*: 31). De resto, também na Espanha do ditador Franco uma comissão de censura à imprensa foi intitulada “*Consejo de Prensa*” (Bertrand, 1999: 106), o que certamente não contribuiu para prestigiar este tipo de órgãos e, pelo contrário, ajudou a transmitir a ideia de que eles poderiam ser mais instrumentos do Governo do que genuínos instrumentos de auto-regulação e de *accountability* dos *media*.

⁴ Uma lei específica relativa apenas ao Conselho de Imprensa foi, entretanto, aprovada em 1978 (Lei nº 31/78, de 20 de Junho), introduzindo algumas alterações ao que ficara inicialmente consignado, neste domínio, no artigo 17º da Lei de Imprensa.

partidos. Em contrapartida, a participação de representantes da opinião pública foi sempre modesta em termos comparativos, não indo além de duas pessoas num total de 19 elementos⁵.

Também ao nível das competências que lhe foram atribuídas, este órgão distanciou-se um pouco da maioria dos seus pares estrangeiros. Ao contrário destes, que funcionam muito como uma espécie de “tribunal moral” destinado a dirimir conflitos e a assegurar o respeito, pela imprensa, dos direitos fundamentais dos cidadãos, o âmbito de acção do CI português não se restringia às questões do foro ético-deontológico, podendo até dizer-se que, ao longo dos anos em que esteve activo, elas terão sido uma fatia relativamente menor do seu trabalho. Para além destas, foram-lhe cometidas funções diversas de “controlo jurídico-político da actividade informativa” (Carvalho, 1986: 14) que passavam, por exemplo, por “zelar pela independência da imprensa face ao poder político e económico”, por “participar, sob forma consultiva, na elaboração de legislação anti-monopolista”, por “classificar as publicações periódicas”, por “zelar por uma orientação geral que respeite o pluralismo ideológico” na imprensa, por “organizar e divulgar o controlo de tiragem e difusão das publicações periódicas”, por “emitir pareceres sobre questões que se relacionem com o estatuto da imprensa, liberdade de informação e seus limites”, etc. (S/A, 1983: 64-65). Eram-lhe cometidas, portanto, atribuições muito mais vastas do que as que estão habitualmente associadas aos *Press Councils*, como bem sintetiza Arons de Carvalho, ao aludir às competências do CI:

“É competente para apreciar uma queixa de uma pessoa singular contra um pequeno jornal regional e, ao mesmo tempo, é-lhe cometida a tarefa genérica de zelar pela independência da imprensa face aos poderes político e económico ou por uma orientação geral que respeite os princípios constitucionais” (Carvalho, 1986: 40).

Naturalmente, este enquadramento deve ser lido à luz do momento histórico muito particular que se vivia em Portugal, quer porque se davam os primeiros passos de vivência democrática depois de quase 50 anos de privação de liberdades (e, desde logo, de privação de liberdade de expressão e de liberdade de imprensa), quer porque o ambiente político-mediático agitado dava mostras de preocupação face a algumas derivas revolucionárias de duvidosa democraticidade, quer ainda porque quase toda a imprensa de grande expansão estava, à época, nas mãos do sector público e tinha, portanto, uma dependência forte das instâncias de poder político. Não obstante, este estatuto específico do CI, aliado à sua composição e aos próprios objectivos da sua criação, terá acabado por contribuir para acentuar a sua “faceta oposicionista e de contrapoder” (Carvalho, 1986: 18), em detrimento da sua acção como instância de arbitragem moral, de resolução de conflitos e de aproximação entre a imprensa e o público.

⁵ Nos termos da Lei nº 31/78, o Conselho de Imprensa era constituído por: **um** magistrado designado pelo Conselho Superior de Magistratura (presidente); **seis** jornalistas designados pelas respectivas organizações profissionais; **dois** representantes dos trabalhadores do sector, exteriores ao quadro redactorial; **dois** administradores das empresas jornalísticas; **dois** directores de publicações periódicas (um da imprensa diária, outro da imprensa não diária); **dois** elementos não pertencentes a nenhuma das anteriores categorias, cooptados pelos restantes (os representantes da opinião pública, portanto); **quatro** cidadãos de reconhecido mérito, eleitos pela Assembleia da República (e que acabaram sempre por ser deputados dos diversos partidos com assento parlamentar).

É que, no fim de contas, foi este o grande propósito que presidiu à criação de instâncias mediadoras do tipo dos *Press Councils* um pouco por todo o mundo. Como o próprio Conselho de Imprensa português referia numa sua publicação (S/A, 1983), estes órgãos foram surgindo num tempo (pós - II Guerra Mundial) em que a opinião pública se vinha tornando “cada vez mais crítica em relação ao serviço prestado pela Imprensa”, sendo certo que esta, simultaneamente, vinha assumindo um “grande poder” para “influenciar ideias e comportamentos sociais” – o que a colocava numa posição de “especial responsabilidade”. Mas como, por outro lado, se considerava essencial preservar o valor da liberdade de imprensa, era necessário resistir a eventuais tentações de introduzir restrições legais a essa liberdade, em nome de um alegado bem público. Tratava-se, então, de tentar encontrar um método que “rejeitando o controlo, quer do governo, quer de qualquer autoridade com poderes sancionadores”, pudesse “contribuir para satisfazer os desejos legítimos do público de uma Imprensa mais responsável” (S/A, 1983: 6).

Com a criação de organismos criados voluntariamente pela própria Imprensa (incluindo tanto os jornalistas como os proprietários e editores) como uma forma de auto-disciplina ou auto-regulação, cumprir-se-ia, em princípio, tal desiderato. E foi assim que, com a instituição de organismos do tipo dos *Press Councils*, alegadamente se encontrou

“uma solução que proporcionou uma melhoria substancial em dois sentidos: fazer frente às propostas de legislação e às actuações que pretendem restringir a liberdade de imprensa e procurar o aperfeiçoamento da actividade jornalística através da denúncia constante perante o público dos perigos do mau jornalismo” (*ibidem*).

Apesar das peculiaridades do seu modelo e dos constrangimentos específicos com que tinha de se debater por força do seu modelo muito politizado, o CI português também procurava dar atenção a estes dois tipos de preocupações: por um lado, garantir e preservar o funcionamento da imprensa em total liberdade (na Lei nº 31/78, dizia-se taxativamente que “constitui objectivo do Conselho de Imprensa a salvaguarda, nos termos da Constituição, da liberdade de expressão do pensamento na imprensa”); por outro lado, assegurar que essa liberdade era exercida de modo responsável, sem desrespeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos (e uma das suas competências, de acordo com a mesma lei, era “apreciar as queixas apresentadas por pessoas singulares ou colectivas cujos direitos tenham sido ofendidos através da Imprensa periódica, emitindo sobre elas recomendações ou juízos de valor” – que seriam obrigatoriamente publicados, “sem comentários”, pela publicação cuja conduta tivesse sido reprovada). Sintomaticamente, nos seus primeiros 10 anos de funcionamento, entre 1975 e 1985⁶, “cerca de metade” (Carvalho, 1986: 227) do total de queixas recebidas pelo Conselho de Imprensa tinham a ver com reivindicações ao “direito

⁶ Este é o único período para o qual há dados contabilizados, graças à obra de Carvalho (1986), embora se admita que a tendência não se tenha alterado substancialmente nos restantes cinco anos de funcionamento do Conselho de Imprensa e, portanto, o “direito de resposta” tenha continuado a ser o grande motivo de recurso dos cidadãos àquele órgão.

de resposta”, um direito consignado na lei (e, portanto, passível até de procedimento judicial), mas que acabou por se impor como uma das situações em que mais frequentemente as pessoas se sentiam ofendidas ou maltratadas pela imprensa, procurando nesta instância mediadora (mais rápida do que o tribunal, embora com menor autoridade legal) a devida reparação pública.

O CI procurou afirmar-se, pois, como “um órgão que defende a imprensa contra ataques ilegítimos de pessoas ou do Poder e, simultaneamente, que protege a opinião pública dos abusos da liberdade de imprensa” (Carvalho, 1986: 16). Não descurou, igualmente, os direitos dos jornalistas, que sempre defendeu e tentou alargar, “mesmo quando eles colidiram com os de outras estruturas da própria imprensa ou com os direitos de outros cidadãos, com excepção do ‘direito à honra’” (*ibid.*: 17). Assumiu-se, assim, ao mesmo tempo como “expressão dos interesses profissionais e da opinião pública”, para utilizar os próprios termos do CI, constantes de uma publicação oficial de 1983 (S/A, 1983: 10), e a que se acrescentava a tríade de grandes valores pelos quais estava incumbido de zelar: a **liberdade**, a **independência** e a **qualidade** da imprensa periódica (*ibidem*). Entretanto, não lhe estavam cometidos poderes sancionatórios específicos, aliás em consonância com a grande maioria de instituições congéneres estrangeiras, cuja capacidade de influência se situa numa espécie de ‘magistratura moral’; a obrigatoriedade de publicação das suas deliberações nos órgãos de comunicação objecto de crítica era o resultado público visível da sua acção e, portanto, “a eficácia das deliberações do Conselho, como dos seus congéneres estrangeiros, [baseava-se] na sua própria publicidade” (Carvalho, 1986: 19).

Tudo considerado, pode dizer-se que o CI português, criado por lei e definido como “órgão independente”, embora funcionando “junto da Assembleia da República” (Dec.-lei nº 85-C/75), não era exactamente um exemplo de mecanismo de auto-regulação, na medida em que não emanava da exclusiva vontade da ‘sociedade civil’ e, designadamente, dos principais protagonistas da actividade mediática (jornalistas e empresas jornalísticas). Seria, com mais propriedade, um exemplo de “auto-regulação induzida” (Carvalho, 2009) ou, para utilizar uma expressão cada vez mais frequente nestes contextos, de “auto-regulação regulada”. Ainda assim, não obstante as suas insuficiências e particularidades, parece hoje claro que ele deixou uma marca genericamente positiva em diversos quadrantes, como se pode constatar nesta breve amostragem de opiniões de alguns dos que por ele passaram:

Arons de Carvalho (político, PS): *"Foi uma actividade útil, sem dúvida, mas desigual ao longo do tempo.*

Os membros do CI não exerciam o cargo em regime de exclusividade, pelo que algumas deliberações serão menos consistentes na sua fundamentação. O seu aspecto mais positivo terá sido a sua acção relativamente ao direito de resposta, que justificou cerca de metade das deliberações tomadas pelo CI durante a sua existência, gerando uma jurisprudência relevante. (...)

Na altura, achei muito mal que ele tenha sido extinto, uma vez que a AACCS (Alta Autoridade para a Comunicação Social) teve, no seu início, uma composição marcadamente governamentalizada (...) e ainda porque o CI tinha competências em matéria deontológica, ao contrário do que se previa para a AACCS. Hoje tenho uma opinião mais dividida" (...) (Carvalho, 2009).

Rui Osório (jornalista): *"A minha mais grata recordação do Conselho de Imprensa, de que fiz parte como representante dos jornalistas, assenta na natureza e objectivos do próprio Conselho, que nasceu da primeira Lei de Imprensa pós-25 de Abril de 1974, que, em boa hora, reconheceu a liberdade de Imprensa e o fim da censura. (...) Apreciava também a sua composição (...). Pela sua actividade meritória, terminou muito cedo, quando ainda tinha pernas para andar e a sua substituição não foi a mais acertada, para cumprimento das finalidades que lhe eram atribuídas. Tinha, no entanto, demasiado peso institucional, decorrente de órgãos de soberania, diminuindo-lhe a autonomia" (Osório, 2009).*

Fernando Cascais (jornalista): *"Tenho do CI uma óptima recordação. O aspecto mais positivo: ninguém controlava aquele órgão, pois os seus representantes eram nomeados por distintas entidades, cada uma com o seu critério e os seus momentos de designação. Esta diversidade impossibilitava o seu controlo por qualquer dessas entidades, ou por entidades externas (como os partidos, por exemplo). Os membros representavam actores do sector, de proprietários a jornalistas, passando por directores, e havia membros cooptados como porta-vozes da opinião pública. E entre todos havia discussão (por vezes muito viva), colaboração sempre que necessário e um sentido muito vivo de pertença a um "tribunal moral" cuja voz ia sendo ouvida e respeitada. (...) O aspecto mais negativo: a natureza do próprio órgão, mas isso respeita a condições que lhe são exteriores. Isto é: um "tribunal moral", como um Provedor, são peças atraentes, úteis em cenário de respeito ético e democrático, mas que se tornam incómodas (para o poder) quando não se pretende respirar ambiente tão saudável. A morte do Conselho, às mãos do poder político do momento (aproveitando uma revisão constitucional), foi bem o sinal de que a independência do CI tinha que ser substituída pela dependência da nomeação via canais político-partidários. O que passou a acontecer. (...) Acho mal que o CI tenha sido extinto. Porque o que falta a todos os órgãos que sucederam ao CI é a credibilidade e respeitabilidade gerada pela independência com que é constituído e actua" (Cascais, 2009).*

Filomena Fontes (jornalista): *"Foi das experiências mais enriquecedoras por que passei, não só do ponto de vista profissional, mas também pessoal. A pluralidade das instâncias representadas no Conselho Imprensa (...) constituía um mosaico de interesses, alguns dos quais potencialmente conflituais e supostamente inconciliáveis, sobretudo nalguns dos casos a que o Conselho de Imprensa poderia ser chamado a pronunciar-se no âmbito das suas atribuições. Todavia, essa diferença de posições de partida revelava-se a sua maior riqueza quando, em plenário, se debatiam pareceres, queixas ou até mesmo tomadas de posição do próprio Conselho de Imprensa sobre determinadas matérias. (...) Entendo que foi errada a sua extinção. Perdeu-se uma instituição cuja independência e isenção em relação aos diversos interesses em jogo era inquestionável. A "governamentalização" não fazia parte do léxico de quem recorria ao Conselho de Imprensa"* (Fontes, 2009).

Joaquim Letria (jornalista): *"O que recordo do Conselho de Imprensa era o ambiente sério e profissional das suas sessões de periodicidade variável onde se analisava, discutia e defendia uma base sólida para a democracia pluralista, num período histórico de grande presença do Estado na Imprensa e no audiovisual, reunindo à mesma mesa a indústria e as principais profissões, suas dificuldades específicas e propostas de soluções a adoptar, criticando o criticável, a posteriori, defendendo a isenção e a independência de apetites políticos e económicos. Tratou-se duma experiência muito interessante. (...) [Relativamente à sua extinção:] Sempre defendi não haver necessidade de mais nada que não seja a Constituição. Mas vivi e trabalhei muitos anos em Inglaterra, onde nem a Constituição é escrita..."* (Letria, 2009).

Óscar Mascarenhas (jornalista): *"Tenho do Conselho de Imprensa a recordação viva da instituição mais prestigiada, mais pluralista, mais independente, mais consensual, menos corporativa, menos partidária de todas as que se criaram em Portugal após o 25 de Abril em defesa da liberdade de imprensa. Por isso, teve de ser extinto pela sofreguidão monopolista e despudorada do chamado Bloco Central.* (Mascarenhas, 2009).

José Silva Pinto (jornalista): *"Ainda hoje recordo com saudade a minha passagem pelo Conselho de Imprensa (...). As suas reuniões (...) eram sempre um exercício de democracia, em que a pluralidade de opiniões se manifestava sem quaisquer constrangimentos, nem limitações de qualquer natureza. (...) E as conclusões, sob a forma de recomendações, eram tornadas públicas e recebidas com respeito pelos visados. Essas conclusões apenas se revestiam de valor moral, sem*

quaisquer consequências materiais, e nisso creio que residia a sua maior força. (...) Achei muito mal que tenha sido extinto. Penso que a inspiração do Conselho de Imprensa na ideia do "Ombudsman" nórdico era aquela que mais se adequava, naquele tempo, à nova realidade da liberdade de imprensa. Na altura, logo me pareceu que a sua extinção seria um erro. E agora, tantos anos passados, continuo a pensar exactamente o mesmo" (Pinto, 2009).

Maria Antónia Palla (jornalista): *"A actuação do CI foi extraordinariamente útil. (...) Sendo constituído por todos os elementos participantes na produção dos meios de informação escrita, dos proprietários aos tipógrafos, com larga representação de jornalistas (6 membros eleitos directamente pela classe) e de 2 elementos cooptados, em representação da opinião pública, o CI exprimia um pluralismo de opiniões e uma independência que se reflectia nas decisões que tomava sobre assuntos que todos entendiam perfeitamente não só quanto ao produto final mas também quanto ao modo e condições de produção. (...) A sua composição, as competências que lhe foram atribuídas na Lei, a prática seguida ao longo dos anos em que existiu, consolidaram nos jornalistas e na opinião pública a consciência do que é uma imprensa livre, responsável, democrática. Este foi, quanto a mim, o aspecto mais positivo da actividade deste Conselho num país que emergia de uma ditadura e de uma Imprensa submetida a uma Censura. (...) O CI foi, em minha opinião, uma experiência singular que abortou, vencida pela tentação de dominação dos órgãos de comunicação social pelo Poder" (Palla, 2009).*

Ribeiro Cardoso (jornalista): *"Guardo uma excelente recordação [do CI]. Foi muito motivador participar, durante quatro anos (dois mandatos), eleito pelos jornalistas portugueses, na discussão e análise do mundo da comunicação social. Discussão e análise que se subdividiam em duas grandes áreas – a teoria e a prática. (...) O aspecto mais positivo foi, decorrente da sua composição, a pluralidade de opiniões existente no seio do Conselho de Imprensa, bem como o nível de muitas das discussões verificadas. No que toca a aspectos negativos: as competências e o âmbito de actuação eram francamente excessivos e, ainda por cima, os meios ao seu dispor nem de perto nem de longe eram os minimamente necessários. (...) A meu ver, a sua extinção foi precipitada e nada fundamentada" (Cardoso, 2009).*

O CI exercia as suas competências apenas no domínio da imprensa escrita, não dos meios audiovisuais (designadamente rádio e televisão)⁷. Estes foram, até 1990, tutelados por um outro organismo regulador, o Conselho da Comunicação Social (ele próprio resultante da fusão, em 1983, dos quatro Conselhos de Informação criados em 1975 para os *media* pertencentes ao sector público: um para a RTP, um para a RDP, um para a ANOP e um para a imprensa estatal). Foi, em boa medida, pela circunstância de o sector da rádio ter sido aberto à iniciativa privada e de o próprio sector da televisão estar prestes a seguir o mesmo caminho – circunstância que obrigava a um novo enquadramento de licenciamento, fiscalização e regulação da comunicação social no seu conjunto – que, no final da década de 1980, um Governo de maioria absoluta do PSD, presidido por Cavaco Silva, decidiu acabar com o Conselho de Imprensa e com o Conselho da Comunicação Social. Substituindo os dois órgãos no seu conjunto, foi criada em 1990 (Lei nº 15/90, de 30 de Junho) a Alta Autoridade para a Comunicação Social (AACS), no meio de abundantes polémicas, suscitadas sobretudo pelo facto de o novo órgão não ter qualquer representação dos regulados e pelo facto de a nomeação de boa parte dos seus membros emanar directa ou indirectamente da esfera governamental – não obstante ele ter sido definido, à semelhança do extinto Conselho de Imprensa, como “um órgão independente, que funciona junto da Assembleia da República”⁸.

Com o fim do Conselho de Imprensa abriu-se, segundo Carvalho *et al.* (2005: 52), “uma brecha de legitimidade na tutela deontológica do sector (então circunscrita à imprensa escrita) que não mais voltaria a ser preenchida” – pelo menos, até 2008, como adiante veremos. A AACS acabou, também ela, por ser substituída já em 2005, e na vigência de um governo do PS, pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), criada pela Lei nº 53/2005, de 8 de Novembro. Definida institucionalmente como uma “pessoa colectiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente”, à ERC foi preceituado que defina “com independência a orientação das suas actividades, sem sujeição a quaisquer directrizes ou orientações por parte do poder político” (Lei nº 53/2005, art. 1º). O novo organismo herdou, no essencial, as competências anteriores da AACS, mas a sua composição mudou substancialmente: deixaram de nele ter assento elementos nomeados pelo Governo, bem como representantes da opinião

⁷ Uma iniciativa legislativa do PSD, logo em 1977, procurou alterar esta situação, propondo que o raio de acção do CI chegasse também à rádio e à televisão. Tal tese, porém, não teve acolhimento maioritário na Assembleia da República e não foi retomado. Este facto não impediu que, ao longo dos seus 15 anos de actividade, o CI tivesse analisado casos ligados à rádio e à televisão, por exemplo em situações relativas aos direitos e deveres dos jornalistas ou ao seu estatuto profissional. O entendimento, nesses casos, era que muitas questões profissionais dos jornalistas eram exactamente as mesmas, independentemente de eles trabalharem em imprensa, em rádio ou em televisão.

⁸ Inicialmente, a AACS era composto por **um** magistrado, que presidia (tal como no extinto Conselho de Imprensa), por **cinco** elementos eleitos pela Assembleia da República pelo método proporcional de Hondt (que dava, naturalmente, uma forte representação ao partido com maioria absoluta), por **três** elementos designados pelo Governo e por **quatro** membros cooptados pelos demais, “representativo, designadamente, da opinião pública, da comunicação social e da cultura” (Lei nº 15/90). Em 1998, já numa altura em que as maiorias absolutas de Cavaco Silva tinham sido substituídas por uma maioria relativa do PS (que entretanto constituiu governo), a lei enquadradora da AACS foi revista, passando a sua composição a ser esta: **um** magistrado na presidência, **cinco** elementos eleitos pela Assembleia da República pelo método proporcional de Hondt, apenas **um** membro designado pelo Governo e **quatro** membros “representativos da opinião pública, da comunicação social e da cultura, sendo três designados, respectivamente, pelo Conselho Nacional do Consumo, pelos jornalistas com carteira profissional e pelas organizações patronais dos órgãos de comunicação, e o quarto cooptado” pelo conjunto dos membros da AACS de entre “figuras de relevo do meio cultural e científico” (Lei nº 43/98, de 6 de Agosto).

pública, dos jornalistas ou das empresas de *media*⁹, e, em vez disso, optou-se por uma estrutura mais reduzida, de apenas cinco membros, quatro dos quais eleitos pela Assembleia da República obrigatoriamente por maioria de dois terços (sendo o quinto elemento, o presidente, cooptado pelos quatro eleitos). Na prática, isto significou que os dois maiores partidos do quadro parlamentar português (PS e PSD), partidos que basicamente têm alternado entre si na governação do país, acabaram por eleger duas personalidades escolhidas por cada um para o Conselho Regulador da ERC.

A “tutela deontológica” do sector acabou, entretanto, por ser de algum modo recuperada pelo governo socialista já em 2007-2008, novamente no meio de grandes controvérsias, quando foi decidido alterar o Estatuto do Jornalista e, na sequência, alargar a estrutura e âmbito de competências da Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), atribuindo-lhe poderes de escrutínio e de sanção disciplinar em caso de desrespeito, por parte dos jornalistas profissionais, dos seus deveres deontológicos.

Mais uma vez, parece estar-se perante uma situação de “auto-regulação regulada” ou “auto-regulação induzida” (Carvalho, 2009), pois é a própria lei a definir e a pôr em prática estes mecanismos reguladores, mesmo prevendo que o poder disciplinar em matéria deontológica seja exercido, no âmbito da CCPJ, por uma “secção disciplinar” exclusivamente composta por jornalistas (três, no caso). E a própria composição global da CCPJ é, com excepção de um magistrado que preside, confinada aos jornalistas profissionais: são oito (metade em representação das organizações de jornalistas e metade em representação das empresas de comunicação social), todos obrigatoriamente “com um mínimo de 10 anos de exercício da profissão de jornalista e detentores de carteira profissional ou título equiparado válido” (art. 20º do Regulamento da Carteira Profissional de Jornalista – Dec.-lei nº 70/2008, de 15 de Abril).

Ao longo de todo este tempo, a ideia de recriar o Conselho de Imprensa em Portugal (ou de criar um em novos moldes, mais claramente como um instrumento de auto-regulação) não desapareceu, ainda que as novas iniciativas legislativas tenham, supostamente, procurado preencher o espaço por ele ocupado no passado. Por exemplo no seio do Sindicato dos Jornalistas – que continua a manter um Conselho Deontológico, embora os jornalistas não sindicalizados tendam a não se considerar abrangidos pela sua esfera de acção – a proposta de um Conselho de Imprensa foi claramente apontada no seu último Congresso, em 1998. O ponto 8 da resolução então aprovada dizia-o claramente:

“[O 3º Congresso dos Jornalistas Portugueses] renova o protesto dos jornalistas contra a extinção do Conselho de Imprensa e sua substituição pela Alta Autoridade para a Comunicação Social, convidando a opinião pública e os empresários do sector a juntarem os seus esforços ao S.J., no sentido da criação de um órgão semelhante àquele, que, entre

⁹ A lei de criação da ERC instituiu apenas um Conselho Consultivo, destinado a dar pareceres “não vinculativos”, no qual teriam assento os representantes das diversas “entidades públicas e privadas representativas de interesses relevantes no âmbito da comunicação social e de sectores com ela conexos”.

outras coisas, aprove e fiscalize o cumprimento de um código de conduta das empresas jornalísticas" (S/A, 1998: 12).

Da parte dos empresários do sector, algumas sugestões nesse sentido se foram também fazendo ouvir, nomeadamente no seio da Associação Portuguesa de Imprensa (API) e pela voz do seu presidente, João Palmeiro, mas, tal como as do Sindicato dos Jornalistas (SJ), aparentemente sem grande sequência prática.

É com este pano de fundo que, em finais de 2008, surge então uma iniciativa concreta: SJ e API decidem criar uma comissão conjunta para estudar a possibilidade de criação de um Conselho de Imprensa no país.

3. Jornais e jornalistas criam "grupo de missão"

"A Associação Portuguesa de Imprensa está a lançar as bases para a reinstalação de um Conselho de Imprensa em Portugal" (Palmeiro, 2008). Assim começava um texto, com data de 16 de Julho de 2008, assinado pelo presidente da Associação Portuguesa de Imprensa (API). Aí, João Palmeiro sugeria que o órgão a criar deverá "salvaguardar a experiência" do antigo Conselho de Imprensa, uma experiência que "permitiu editores, jornalistas, directores e representantes do público criarem as bases da responsabilidade própria de um sector de actividade, aquilo a que hoje chamamos de auto-regulação" (*ibidem*). Acrescentava que esta iniciativa deveria "integrar também o reconhecimento pela actividade de décadas do Conselho Deontológico do Sindicato dos Jornalistas e dos princípios da Declaração de Ética da Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Sócia" (*ibidem*).

Quanto ao âmbito de actuação, propunha-se uma solução semelhante à do extinto Conselho de Imprensa (CI):

"O âmbito de actuação deste Conselho de Imprensa que estamos a preparar será exclusivamente o dos Media escritos, sejam impressos ou digitais, e neste caso abarcando imagens animadas que eventualmente sejam colocadas nestes sites.

"Esta opção por deixar de fora do âmbito do Conselho de Imprensa os Media chamados audiovisuais – radiodifusores de som e imagem – está relacionada com o carácter diferenciado que a actividade destas empresas tem, uma vez que dependem de um licenciamento público e estão obrigadas a verificação de pressupostos verificáveis pelas entidades administrativas responsáveis" (*ibidem*).

Pela sua parte, o Sindicato dos Jornalistas (SJ) divulgava, em 29 de Outubro de 2008, um texto "Pró-Memória" onde dava conta das suas posições relativamente a esta iniciativa e à possibilidade de um trabalho em parceria com a API nesse sentido. Aí se dizia designadamente que "o SJ aceita participar num

processo de auto-regulação do sector se concluir que as empresas estão genuinamente interessadas nele e manifestem real empenho na remoção de práticas de desrespeito pelos direitos e deveres dos jornalistas” (SJ, 2008). Deixava-se também, desde logo, uma observação: “O SJ não aceitará nenhum processo que abra caminho à invasão da esfera reservada aos jornalistas, designadamente do controlo dos jornalistas e dos deveres profissionais” (*ibidem*). Considerava-se, por outro lado, “indispensável” que as empresas jornalísticas “adoptem códigos de conduta próprios ou um código de conduta universal”, tal como os jornalistas já têm o seu Código Deontológico, estabelecendo “mecanismos de controlo do seu cumprimento, tal como os jornalistas já possuem três” (*ibidem*). E uma diferença de partida face à API se acrescentava já neste texto, pois o SJ entende que o órgão auto-regulador a criar “não deveria circunscrever-se ao sector da Imprensa, sendo desejável que, pelo menos a prazo, abranja todos os meios” (*ibidem*). Daí a possibilidade, noutras circunstâncias já adiantada pelo actual presidente do SJ, Alfredo Maia, de o novo órgão (uma espécie de “conselho de imprensa restaurado”) poder vir a chamar-se, em alternativa, “Conselho da Comunicação Social”.

Quanto ao desenho institucional ou à composição deste órgão, pouco era adiantado de concreto neste primeiro documento de reflexão:

“O SJ considera desejável e possível um processo de evolução do sector para uma auto-regulação que comprometa todos os regulados [jornalistas e empresas], ou mesmo para formas de co-regulação que envolvam outros protagonistas, nomeadamente as universidades e a sociedade civil” (*ibidem*).

Em Dezembro de 2008, SJ e API divulgavam um comunicado conjunto em que acordavam na criação de um “grupo de missão”, composto por três representantes de cada uma das organizações, com o objectivo explícito de estudar a possibilidade de criação de um órgão auto-regulador para o sector:

“No âmbito dos trabalhos exploratórios para a eventual criação de um Conselho de Imprensa – estrutura de auto-regulação para a Imprensa – a Associação Portuguesa de Imprensa e o Sindicato dos Jornalistas acordaram na criação de um grupo de missão que terá como objectivos proceder ao levantamento e à avaliação das respostas de auto-regulação já existentes; identificar e caracterizar as necessidades de auto-regulação do sector; e seleccionar modelos possíveis de órgão de auto-regulação do sector, designadamente quanto às suas atribuições e competências, âmbito de intervenção, natureza das decisões, composição, funcionamento e financiamento” (S/A, 2008).

Aí se definia também um calendário – que, entretanto, não foi totalmente cumprido, pois um primeiro “relatório de situação” deveria ter sido apresentado até 28 de Fevereiro de 2009, o que não sucedeu. E o prazo para apresentação do relatório final dos trabalhos estava marcado para 31 de Maio de 2009, o que

também não se verificou. Até inícios de Setembro de 2009, nenhum resultado concreto das conversações foi tornado público.

Apesar de este processo estar em curso, subsistem algumas dúvidas sobre as efectivas possibilidades de ele vir a traduzir-se, a curto prazo, em algo de concreto. Das declarações de responsáveis das duas entidades envolvidas no “grupo de missão” – o SJ e a API – é possível inferir alguma desconfiança sobre as reais motivações e o genuíno empenho da outra parte com vista à criação de um efectivo órgão auto-regulador.

Do lado da API, e designadamente do seu presidente, João Palmeiro, as palavras são optimistas. Considera que “os proprietários [dos *media*] têm mostrado interesse em acompanhar o desenvolvimento do trabalho” do “grupo de missão” e que os prazos para apresentação dos primeiros resultados deverão ser cumpridos (Palmeiro, 2009). Mas a verdade é que nem sempre tem sido fácil conseguir o envolvimento efectivo dos empresários da área da comunicação para estes esforços: veja-se, por exemplo, a dificuldade persistente na adopção generalizada, e activa, de uma “Plataforma Ética” ou “Plataforma Comum dos Conteúdos Informativos dos Meios de Comunicação” (que deveria traduzir-se também na nomeação de uma “Comissão Ética”), na qual desde há anos vem trabalhando a Confederação Portuguesa dos Meios de Comunicação Social (CPMCS), a que preside o mesmo João Palmeiro, em representação da API. E não falta quem ponha em dúvida o genuíno interesse dos empresários dos *media* em se associarem a estes esforços de maior exigência e controlo no plano ético, como é o caso do antigo presidente do Conselho Deontológico do SJ, Óscar Mascarenhas, para quem o patronato português do sector “nunca manifestou qualquer inquietação ou sobressalto ético e muito menos se dispôs a esportular um tostão que fosse para finalidades que não sejam as do lucro imediato” (Mascarenhas, 2009). Dando o exemplo da participação de representantes das empresas na Comissão da Carteira Profissional de Jornalista sem qualquer contribuição monetária para o seu funcionamento (assegurado apenas pelos jornalistas, através das receitas provenientes da renovação bienal dos seus títulos profissionais), Mascarenhas diz não acreditar nas virtudes de um Conselho de Imprensa “negociado com o patronato português”, sugerindo que ele não passaria de “um órgão corporativo de defesa e encobrimento do *establishment*, sem qualquer fidalguia de uma magistratura prestigiada para a imprensa” (*ibidem*).

O presidente da API mostra-se, ainda assim, bastante optimista sobre o envolvimento dos empresários no processo, dando o exemplo de um outro sector – o da publicidade – onde foi recentemente (Fevereiro de 2009) assinado um acordo de auto-regulação, envolvendo a Confederação Portuguesa de Meios e, mais especificamente, as três principais cadeias televisivas (RTP, SIC e TVI), tendo em vista disciplinar algumas actividades de publicidade indirecta ou disfarçada (o chamado “*product placement*”). João Palmeiro vê mesmo no ICAP (Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade) – organismo que patrocinou e subscreveu

o referido acordo de auto-regulação – um modelo que poderia inspirar o futuro Conselho de Imprensa (muito embora esse Instituto seja constituído exclusivamente por empresas, associadas voluntariamente, tendo em vista a autodisciplina do sector).

Da parte dos jornalistas, e concretamente do seu sindicato, não é difícil vislumbrar o conjunto de cautelas com que sempre se referem a este projecto de eventual “Conselho de Imprensa restaurado”, apesar de oficialmente o defenderem com energia.

Por um lado, deixam claro à partida que nunca permitirão que se transfira para esse órgão qualquer poder em matéria de apreciação da conduta profissional dos jornalistas, como diz o seu presidente, Alfredo Maia: “Para nós, é muito claro que a deontologia é uma esfera exclusiva dos jornalistas, pelo que não se vê como um conselho de imprensa trate desse assunto, nem se aceitará que um CI possa exercer poderes sobre jornalistas considerados individualmente” (Maia, 2009).

Por outro lado, de algum modo dão a entender que a auto-regulação seria necessária e urgente, sim, mas para as empresas, “introduzindo algum equilíbrio entre estas e os jornalistas, que há muito se encontram submetidos a regras e a instrumentos de auto-regulação” (*ibidem*). O facto de os jornalistas terem um Código Deontológico e diversos mecanismos que supostamente controlam o seu cumprimento (os conselhos de Redacção, o Conselho Deontológico do SJ e a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista), enquanto o mesmo não se verifica no âmbito das empresas de *media*, seria disso prova.

Pesem embora as reservas colocadas daqui e dali – e a distância de perspectivas entre a estrutura sindical dos jornalistas e a associação que congrega os proprietários dos *media* – o certo é que, mesmo entre os jornalistas, há opiniões bastante favoráveis à recriação de um órgão com as características do extinto CI. Os que experimentaram o trabalho no seio desse conselho são disso exemplo:

Arons de Carvalho (político, PS): *“Sou favorável [à criação de um CI] desde que tal Conselho não se limite à imprensa (...). Este novo organismo teria a vantagem de substituir o Conselho Deontológico do SJ, cuja actividade é hoje reduzida e não abrange os não sindicalizados, e a CCPJ, cuja actividade ficou infelizmente muito condicionada pela contestação de que foi alvo pelo alargamento das suas competências a matérias disciplinares. Este Conselho deveria ter um modelo próximo do que está em vigor para a CCPJ”* (Carvalho, 2009).

Rui Osório (jornalista): *“Concordo e aplaudiria, desde que a sua natureza e finalidades maiores salvaguardassem uma saudável autonomia em relação à voracidade dos poderes político e económico, que são, em regra, gulosos da manipulação da liberdade de imprensa.”* (Osório, 2009).

Fernando Cascais (jornalista): *"Admito a sua existência, dependendo da forma como vier a ser proposto ou constituído. Resta saber também qual o seu campo de actuação, num tempo em que a imprensa se reduz... (...) Como modelo não poderá haver outro: uma repartição de lugares entre jornalistas, gestores, editores, representantes da opinião pública, sendo o conjunto totalmente independente de qualquer dos "fornecedores" de membros. O financiamento (não a profissionalização) de um órgão deste tipo deveria ser da responsabilidade do Estado, como condição de garantia do direito à informação "*(Cascais, 2009).

Filomena Fontes (jornalista): *"Sim, porventura inspirado no modelo que já existiu, mas com poderes reforçados. Inclinarmos-me-ia ainda para a ideia de existir um "núcleo" de conselheiros a tempo inteiro, o que favoreceria, a iniciativa de tomar posição e emitir recomendações/pareceres sobre questões decisivas que hoje se colocam aos media, aos seus actores, ao público. (...)"* (Fontes, 2009).

Joaquim Letria (jornalista): *"Um órgão consultivo, orientador, com influência a ser exercida a posteriori e dirigido por responsáveis da indústria, dos audiovisuais, da multimédia e da publicidade e dos respectivos profissionais, poderia ser um verdadeiro regulador, de grande importância para a existência da liberdade de informação e de expressão."*(Letria, 2009).

Óscar Mascarenhas (jornalista): *"Não acredito nas virtudes de um Conselho de Imprensa negociado com o patronato português: será um órgão corporativo de defesa e encobrimento do establishment, sem qualquer fidalguia de uma magistratura prestigiada para a imprensa. O pior é que um Conselho de Imprensa como deve ser, com estatuto oficial, legislado agora, corre o risco de ser tão mau ou pior do que o negociado, dada a posição de cumplicidade miserável que o legislador central tem com os interesses merceeiros do patronato da imprensa"* (Mascarenhas, 2009).

José Silva Pinto (jornalista): *"Veria com muito agrado a recriação de um organismo inspirado no Conselho de Imprensa, exactamente como um auto-regulador. Penso que, apesar de não me rever na qualidade técnica e ética da esmagadora maioria dos media, ainda é possível acreditar na sua auto-regulação. Não será fácil, mas, parafraseando Obama, eu diria que "Yes, We Can"..."* (Pinto, 2009).

Maria Antónia Palla (jornalista): *“Sou totalmente favorável à reconstrução do Conselho de Imprensa – que existe, de resto, em vários países europeus – desde que se respeitassem os seus objectivos e constituição, adaptados à extensão da sua competência à Rádio e à Televisão, caso fosse esse o seu novo perfil. Não conheço o projecto da API e do Sindicato dos Jornalistas para me poder pronunciar sobre ele. De qualquer modo, considero que o objectivo que deve presidir a um órgão desta natureza é o da defesa intransigente do direito de informar e de ser informado, conciliando os direitos e os deveres dos jornalistas com os direitos dos cidadãos a uma informação livre, isenta e responsável”*(Palla, 2009).

Ribeiro Cardoso (jornalista): *“Em princípio sou favorável, mas... com uma ERC, uma Comissão da Carteira, um Estatuto dos Jornalistas, um Conselho Deontológico dos Jornalistas e Tribunais a ocuparem o terreno, já me começa a cheirar a colheres a mais a mexer na mesma panela. Contudo, talvez seja de pensar, com tempo e profundidade, na recriação de um novo CI – mas só com uma revisão integrada de tudo o que existe. (...) Quanto ao eventual modelo: deveria ser um órgão de co-regulação, criado pelos sindicatos, associações patronais e outras organizações do sector, dotado de uma grande pluralidade e equilíbrio de opiniões, sem representantes de partidos políticos, integrando gente prestigiada de várias áreas profissionais e ideológicas, altamente profissionalizado, dotado de todos os meios humanos e técnicos necessários para apoio aos seus membros e com competências e âmbito de actuação realistas”*(Cardoso, 2009).

Daqui se depreende que, mesmo havendo genericamente uma opinião favorável à criação do novo órgão (pelo menos no plano genérico dos princípios), há posições diversas sobre o seu enquadramento institucional e as suas atribuições. O SJ exclui liminarmente que tal órgão venha a substituir o seu Conselho Deontológico (considerado por Alfredo Maia “um elemento fundador da matriz singular” do Sindicato), enquanto Arons de Carvalho defende essa substituição; alguns entendem que o órgão a criar deveria emanar única e exclusivamente do querer voluntário dos protagonistas do sector (empresários e jornalistas), de acordo com os princípios básicos da auto-regulação, enquanto outros sugerem que deveria ser recuperada a fórmula do antigo Conselho de Imprensa, fazendo dele um órgão com existência legal e colocando-o administrativamente na órbita da Assembleia da República; não parece haver também coincidência de opiniões quanto à composição global do órgão, nomeadamente quanto à participação, ou não (e em que moldes), de representantes da opinião pública e de sectores especializados, como por exemplo as universidades.

A verdade é que o antigo CI existiu num contexto muito diverso do actual, tendo-lhe sido cometidas funções que hoje estão repartidas por outros órgãos reguladores, designadamente a ERC e a CCPJ. A questão que se coloca, portanto, é saber se a recriação de um Conselho de Imprensa em Portugal, neste momento, implicaria alguma reavaliação das funções entretanto atribuídas a outros órgãos (o que implicaria a colaboração activa do poder político) ou se, pelo contrário, este novo órgão, assumindo-se como claramente auto-regulador e voluntariamente activado por jornalistas e empresários dos *media*, definiria o seu papel de modo supletivo, independente e autónomo de todos os demais. Não é uma questão de fácil resolução, seja num sentido, seja noutro.

A primeira hipótese obrigaria a alterações importantes no enquadramento regulador do sector da Comunicação Social, que é ainda bastante recente (e que, sobretudo no caso das novas atribuições da CCPJ em matéria deontológica e disciplinar, foi justificado pela circunstância de os próprios regulados não terem colocado de pé nenhum mecanismo auto-regulador capaz de responder a essas exigências). A segunda hipótese arriscar-se-ia a criar alguns conflitos de competências ou a retirar protagonismo e importância ao novo CI, ou, no limite, a torná-lo num órgão menos relevante.

Seja como for, a maioria de ex-membros do Conselho de Imprensa por nós ouvidos no âmbito deste trabalho não vê grandes problemas na recriação deste órgão e na sua coexistência com os órgãos reguladores entretanto instituídos:

Arons de Carvalho (político, PS): "*[Um Conselho de Imprensa e os actuais órgãos reguladores] não são incompatíveis se ficar claro que o CI tem competência relativamente às questões ético-deontológicas, vedadas à ERC, que tem funções de regulação noutros domínios*" (Carvalho, 2009).

Rui Osório (jornalista): "*O Conselho de Imprensa não estaria a mais em complementaridade da ERC, embora fosse necessário acertar agulhas sobre a natureza e objectivos dessas instituições.*" (Osório, 2009).

Fernando Cascais (jornalista): "*São compatíveis, desde que haja separação de águas (ou seja, de territórios e de competências). Mas para isso há que alterar a legislação vigente, o que pode ser complicado, pois a vontade dos partidos maioritários vai voltar a impor-se. Resta, no entanto, saber se um sistema mediático precisa de tantos mecanismos de (auto)regulação*" (Cascais, 2009).

Filomena Fontes (jornalista): "*Entendo que não são incompatíveis.*" (Fontes, 2009).

Óscar Mascarenhas (jornalista): *"Se a ERC se limitasse única e exclusivamente a ser uma entidade administrativa – que se desejaria independente mas foi construída bloco-centralizadora – de distribuição de frequências e verificação do cumprimento dos contratos de concessão e contratos-programa, podia e devia existir. Não o monstro temperamental e despótico – mas sempre às ordens de cima – que foi parido no conúbio [entre PS e PSD]. As outras funções nobres de magistratura prestigiada de influência e de estímulo à liberdade de imprensa e ao respeito ético dos seus limites têm de ser entregues a um Conselho de Imprensa"* (Mascarenhas, 2009).

Silva Pinto (jornalista): *"Nunca fui adepto de nenhum desses novos organismos. Tanto a AACCS como a sua sucessora, ERC, têm na sua génese o "pecado original" do desejo de repressão política dos media (...). Por mim, insisto, a sanção moral era muito mais adequada do que qualquer coima, isto sem prejuízo de que, nos casos de abuso, os tribunais cumpram a sua missão, que é exactamente a de fazer cumprir a lei"* (Pinto, 2009).

Maria Antónia Palla (jornalista): *"Os objectivos do CI serão incompatíveis com essas instituições se se entender que apenas ele zelou efectivamente pelos direitos dos cidadãos a uma informação livre, independente e democrática. Um CI com competência extensível não só à imprensa escrita mas também à Rádio e à Televisão, tornaria inúteis essas entidades que o pretenderam substituir"* (Palla, 2009).

Ribeiro Cardoso (jornalista): *"Não me parece que sejam incompatíveis. Pelo contrário, parecem-me complementares. O CI era uma espécie de Tribunal moral que, com mais tempo, provavelmente se teria imposto pelo prestígio das suas decisões equilibradas e pelo desprestígio de quem fosse por ele admoestado. Ao mesmo tempo, é de dizer também que o CI, só por si, não chegava para defender a liberdade de imprensa face ao poder político e económico ou para regular com eficácia a actividade dos jornalistas e das empresas de comunicação social. Mas com as lições retiradas dos anos de experiência acumulada e os acertos indispensáveis na legislação a essa luz, seria seguramente um excelente complemento de qualquer AACCS ou ERC"* (Cardoso, 2009).

João Palmeiro (presidente da API): *"Admitimos que terá que se rever o ordenamento legal [da regulação em Portugal]; no entanto, há matérias em que teremos [o futuro CI] de actuar em complementaridade com os órgãos existentes"* (Palmeiro, 2009).

Alfredo Maia (presidente do SJ) *"A recriação do Conselho de Imprensa (Imprensa no sentido amplo, note-se) implicaria uma revisão do anterior modelo, aproveitando o que de melhor ele tinha e enriquecendo-o com a participação da sociedade civil, sim, mas especialmente da Universidade, cuja produção de conhecimento e cuja investigação são muito úteis à discussão das práticas profissionais e empresariais"* (Maia, 2009).

É, porventura, a dificuldade de articular todas estas equações que tem tolhido os passos no desenvolvimento do processo de um futuro CI, pois a diversidade de cenários possíveis não torna simples a tarefa de encontrar um modelo consensualmente aceite pelas diferentes partes envolvidas.

4. Dúvidas e dilemas do modelo a adoptar

Do que fica exposto, poderá dizer-se que os principais motivos de controvérsia relativamente a um futuro Conselho de Imprensa se podem agrupar em quatro domínios essenciais: qual o seu **modelo** institucional, qual o seu **âmbito** de actuação, quais as suas **atribuições** e competências, qual a sua **composição**.

a) Modelo institucional

Olhando para a tradição mundial dos conselhos de imprensa, pode dizer-se que não há um 'modelo único'. As soluções oscilam entre órgãos exclusivamente auto-reguladores (emanando do desejo livre e voluntário da sociedade civil, e mormente dos protagonistas directos dos *media*, sem qualquer interferência dos poderes públicos), órgãos muito ligados à iniciativa e apoio do poder político, e órgãos mistos, com participação conjunta de actores públicos e privados. No caso português, as sensibilidades parecem oscilar entre o primeiro e o terceiro destes modelos. As preferências da API (como se infere da avaliação positiva que fazem do Instituto Civil da Autodisciplina da Publicidade) irão para o formato da auto-regulação típica, enquanto as de algumas das personalidades por nós ouvidas (casos de Arons de Carvalho, Óscar Mascarenhas ou Silva Pinto) se inclinariam para um formato próximo do do extinto Conselho de Imprensa, ou seja, um órgão auto-regulador mas estatuído por lei e funcionando, em termos de apoio administrativo e financeiro, na órbita do poder público (no caso, a Assembleia da República). É este um modelo da já referida "auto-regulação induzida" ou "auto-regulação regulada", mas que, pela nossa parte, tenderíamos mais a inscrever nos domínios da co-regulação, dada a participação simultânea (mesmo que em níveis de envolvimento desigual) das órbitas pública e privada. É, aliás, o que nos parece suceder relativamente à actual Comissão da Carteira Profissional de Jornalista: embora todos os seus membros (com excepção do presidente, um juiz) sejam jornalistas eleitos ou escolhidos pelas associações do sector (sindicais e

patronais), a iniciativa de criação de um órgão com estas características, bem como as decisões quanto à sua composição, funções e competências, foi estatuída por lei e tem um carácter compulsório, o que a aproximará mais de uma opção de co-regulação do que de um genuíno instrumento auto-regulador¹⁰.

A opção por um modelo não é, entretanto, independente de outras equações relativamente à arquitectura global do edifício regulador dos *media* e do jornalismo, tal como nos últimos anos foi sendo desenhado em Portugal. Em todo o caso, parece claro que esse edifício estará incompleto se não der espaço a instrumentos e mecanismos de auto-regulação. O próprio estatuto legal da ERC (um organismo tipicamente hetero-regulador, de que estão excluídos os regulados) estabelece que esta entidade “deve promover a co-regulação e incentivar a adopção de mecanismos de auto-regulação pelas entidades que prosseguem actividades de comunicação social e pelos sindicatos, associações e outras entidades do sector” (art. 9º do anexo à Lei nº 53/2005).

b) Âmbito de actuação

Uma boa parte dos *Press Councils* nasceu num tempo histórico em que a imprensa escrita dominava o panorama da Comunicação Social. O panorama alterou-se muito substancialmente nas décadas mais recentes, por força do enorme desenvolvimento da rádio e, sobretudo, da televisão (onde o sector privado e as estações comerciais passaram a ter uma presença dominante), bem como por força da explosão das possibilidades de comunicação electrónica, graças às tecnologias digitais e à omnipresença da Internet.

Deve, nestas novas circunstâncias, um Conselho de Imprensa limitar-se ao conjunto dos *media* escritos ou, pelo contrário, alargar o seu âmbito de actuação também aos meios difundidos *on-line* e aos *media* audiovisuais?

A API defende a primeira opção, como vimos já:

“O âmbito de actuação deste Conselho de Imprensa que estamos a preparar será exclusivamente o dos *Media* escritos, sejam impressos ou digitais, e neste caso abarcando imagens animadas que eventualmente sejam colocadas nestes sites. Esta opção por deixar de fora do âmbito do Conselho de Imprensa os *Media* chamados audiovisuais – radiodifusores de som e imagem – está relacionado com o carácter diferenciado que a actividade destas empresas tem uma vez que dependem de um licenciamento público e estão obrigadas a

¹⁰ Apesar desta nossa opinião, o constitucionalista Vital Moreira, estudioso das temáticas da auto-regulação, defende que a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ) é uma solução de “auto-regulação interprofissional”, modelo que define como alternativo às duas formas mais habituais de auto-regulação profissional: a de uma “corporação profissional pública” (é o caso típico das Ordens profissionais), e a de “auto-administração mediante o exercício de funções regulatórias por uma associação profissional privada, por efeito de delegação legislativa” (Moreira, 2004; 1997: 295-296). Este entendimento, contudo, não se conforma bem com as definições mais comumente adoptadas de auto-regulação: por exemplo Aznar (2005: 272) sustenta que organismos (como é o caso de alguns Conselhos e Imprensa de certos países) que “têm carácter público e estão sujeitos a leis e regulamentos próprios” não devem ser englobados no conjunto de mecanismos auto-reguladores. Nesta perspectiva, que ele perfilha e com que concordamos, seria mais lógico situá-los no âmbito da co-regulação, onde há uma parceria público – privado.

verificação de pressupostos verificáveis pelas entidades administrativas responsáveis” (Palmeiro, 2008).

O SJ, pelo contrário, prefere um desenho em que a rádio e a televisão estejam também sob a alçada de um eventual CI (a que prefere, como vimos atrás, chamar “Conselho de Comunicação Social”):

“O âmbito do eventual órgão [a criar] não deveria circunscrever-se ao sector da Imprensa, sendo desejável que, pelo menos a prazo, abranja todos os meios” (S/A, 2008).

Da parte das personalidades por nós ouvidas, há também quem coloque dúvidas sobre a recriação de um órgão nos termos do passado, quando vivemos “ num tempo em que a imprensa se reduz” (Cascais, 2009), e há quem claramente prefira um alargamento do âmbito para além do escrito, como é o caso de Arons de Carvalho (Carvalho, 2009).

Se um dos propósitos mais nobres de um eventual Conselho de Imprensa é, como frequentemente se propala, ajudar a recuperar a confiança e a credibilidade dos *media* junto dos públicos, bem como melhorar as possibilidades de escrutínio sobre o uso responsável que eles fazem (ou não) da liberdade de imprensa – ou seja, aumentar a sua *accountability* –, vê-se mal como tal desiderato pode, hoje, passar ao lado das televisões. Nos últimos anos, muitas das mais fortes controvérsias acerca da actividade dos *media*, em questões do foro ético-deontológico, têm-se concentrado predominantemente na televisão (desrespeito de direitos básicos dos cidadãos, invasões de privacidade, sensacionalismo...), até pelo impacto alargadíssimo que ela tem quando comparada com os ‘minoritários’ jornais. E se alguma da sua actividade está já regulada em termos dos contratos de concessão, que devem ser fiscalizados pelas “entidades administrativas independentes”, tal circunstância não afecta (e muito menos esvazia) as possibilidades de um escrutínio suplementar em sede de auto-regulação, pois os deveres legais e contratuais não esgotam as responsabilidades e exigências no plano ético-deontológico.

Reconheça-se, porém, que a edificação de um órgão com tal âmbito de actuação será bem mais difícil de negociar entre partes, dado até o número alargado de parceiros envolvidos, seja em empresas, seja em associações sectoriais.

c) Atribuições e competências

A hipótese de recuperar totalmente as atribuições e competências do Conselho de Imprensa que funcionou entre 1975 e 1990 será dificilmente realizável, quer porque as circunstâncias históricas, políticas, sociais e mediáticas se alteraram profundamente, quer porque entretanto o ‘edifício regulador’ do país foi sendo construído em diversos patamares e novos actores entraram em palco.

Também neste domínio as opiniões são várias. Há quem veja o CI como um órgão estritamente auto-regulador, congregando voluntariamente jornalistas e empresas do sector para estimular o respeito pelos

princípios e pelas boas práticas no domínio ético, numa lógica de complementaridade face aos restantes órgãos de supervisão e fiscalização dos *media*, como parece ser o caso da API. Há quem sugira que este novo órgão poderia, para além disso, vir a abarcar algumas das competências presentemente nas mãos da ERC, designadamente as que se prendem com reclamações dos cidadãos face à observância de alguns dos seus direitos básicos (direito de resposta, por exemplo), como parece ser o caso do SJ. Há quem defenda que um futuro CI se ocupasse exclusivamente das questões ético-deontológicas a todos os níveis, vindo inclusivamente a substituir os actuais Conselho Deontológico do SJ (com a vantagem de exercer a tutela sobre todos os jornalistas, e não apenas sobre os sócios do Sindicato) e Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (CCPJ), como é o caso do deputado socialista (e conhecido especialista das áreas da Comunicação Social) Arons de Carvalho. E há, enfim, quem olhe para um Conselho de Imprensa como um órgão que, no limite, poderia implicar a extinção (substituição) da própria ERC.

Misturam-se, nas competências dos órgãos reguladores, funções da esfera política (ou jurídico-política), da esfera administrativa e da esfera ético-deontológica. Velar pela observância da independência e do pluralismo nos *media*, cuidar dos registos formais dos órgãos de comunicação e fiscalizar as suas obrigações contratuais, ou assegurar que os cidadãos não são vítimas indefesas de excessos sensacionalistas de jornais ou televisões, são áreas de actuação bastante diversas que normalmente não ganham em andar confundidas ou sobrepostas. E a isto acresce, convém sublinhar, a esfera de actuação específica do sistema judicial, no que tem a ver com o respeito universal pelas leis do país. A tutela de umas ou outras esferas tem implicações várias, desde logo na eventual aplicação de sanções e nos meios de as tornar efectivas: se há sanções materiais normalmente previstas para infracções dos domínios legal ou administrativo, não se costuma ir além das sanções morais no caso de infracções no domínio ético e deontológico (embora a renovada Comissão da Carteira Profissional de Jornalista, no seu novo enquadramento, lhes tenha acrescentado a possibilidade de sanções disciplinares com tradução material).

Seguindo os bons princípios da genuína auto-regulação, o entendimento mais frequente, na generalidade dos *Press Councils*, é que as atribuições se fiquem pelo plano ético-deontológico e por uma espécie de "magistratura moral" que, juntando os protagonistas directos dos *media* e representantes dos seus públicos à volta de uma mesma mesa, contribua para o aumento da qualidade da comunicação social e para o seu uso responsável e responsabilizável. No entanto, a ausência de mecanismos deste tipo tem funcionado em alguns países (como foi o caso de Portugal) como justificação para que o poder político vá mais longe do que seria desejável em matéria de regulação e, em nome da defesa do interesse público, se substitua à iniciativa livre e voluntária dos (auto)regulados. Daí que a eventual criação de um Conselho de Imprensa devesse, desejavelmente, obrigar o poder político a re-discutir o enquadramento global da regulação dos

media e a remeter-se, no essencial, à sua esfera própria de competências (a dos planos jurídico-político e administrativo).

d) Composição

O extinto Conselho de Imprensa tinha, fruto da época em que nasceu e viveu, uma composição bastante heterogénea e algo politizada: para além dos parceiros mais tradicionais neste tipo de órgão (proprietários dos *media*, directores de jornais, jornalistas, geralmente indicados pelas respectivas organizações), deu assento a representantes eleitos no Parlamento (que acabaram por ser sempre deputados), e a representantes da opinião pública, embora em número muito escasso.

É precisamente a participação de representantes da opinião pública que tem vindo a constituir a 'pedra de toque' diferenciadora destes órgãos auto-reguladores (e o facto de nascerem muitas vezes da iniciativa livre e voluntária dos regulados, sejam eles empresas ou jornalistas, não obriga a que só estes 'corpos' lá tenham assento). A questão não é de pormenor: aceitar repartir o poder de escrutínio ético-deontológico da actividade dos *media* com os públicos significa, afinal, que se lhes dá também o lugar (que lhes é devido mas muitas vezes tem sido negado) de co-protagonistas no processo da comunicação social. Ao considerarmos que os públicos não são meros receptores passivos e acríticos da actividade da comunicação social, mas pelo contrário são actores de corpo inteiro – porque igualmente titulares dos direitos fundamentais à liberdade de expressão e à informação –, estamos, afinal, a colocá-los no centro deste processo e a contrariar as lógicas corporativas que tendem a tratar os *media* como um assunto exclusivo dos jornalistas e das empresas. O cidadão tem-se movido para o centro da arena mediática e já não se fica pelas suas zonas periféricas, como sublinha Nordenstreng (1997). Ora, dar lugar aos cidadãos nos órgãos auto-reguladores do tipo dos *Press Councils*, e dá-lo em número e com condições que lhes permitam uma influência activa nas decisões a tomar, ajuda a que tais órgãos encarem o processo da comunicação pública em toda a sua diversidade, contribuindo também para que eles não se tornem numa espécie de órgãos de auto-defesa e auto-justificação da indústria mediática.

Se uma regulação da comunicação social exclusivamente dependente do poder político acaba por conceder uma centralidade excessiva ao Estado, uma regulação exclusivamente dependente das empresas (mesmo com alguma participação dos jornalistas) arrisca-se a conceder uma centralidade excessiva ao Mercado – tudo justificando em nome do 'serviço aos clientes', numa lógica de compra-e-venda de 'produtos' segundo as regras da oferta e da procura. Para além do **Estado** e do **Mercado**, o pólo da **Sociedade** deve também, por direito próprio, ser chamado a uma posição nestes processos, sob pena de se manterem excluídos aqueles em nome dos quais (e ao serviço de quem) os *media* dizem trabalhar.

Foi com estas preocupações que, por exemplo, o *Press Council* britânico – hoje transformado em *Press Complaints Commission* (PCC) –, sendo embora um órgão nascido da exclusiva vontade das empresas do sector, fez evoluir o número de representantes da opinião pública a ponto de hoje eles estarem, obrigatoriamente, em maioria face a jornalistas e proprietários de jornais: "*There are seventeen members of the Press Complaints Commission. A majority of them have no connection with the press – ensuring that the PCC is independent of the newspaper industry*" (PCC, 2009). Acrescente-se, por curiosidade, que qualquer cidadão britânico pode candidatar-se a um lugar na PCC (as vagas são largamente publicitadas), sendo o processo de selecção e nomeação conduzido por uma comissão específica, também definida como "independente".

Parecerá algo contraditória com estes princípios a posição expressa categoricamente pelo presidente do Sindicato dos Jornalistas, Alfredo Maia:

"Para nós, é muito claro que a deontologia é uma esfera exclusiva dos jornalistas, pelo que não se vê como um conselho de imprensa trate desse assunto, nem se aceitará que um CI possa exercer poderes sobre jornalistas considerados individualmente" (Maia, 2009).

É verdade que a esfera de actuação dos Conselhos de Imprensa se centra habitualmente nas infracções éticas cometidas pelos órgãos de comunicação social, em sentido colectivo, empresarial, e não nas responsabilidades individuais deste ou daquele jornalista (a sanção mais comum, em caso de infracção confirmada, é a obrigação de o órgão de comunicação publicar, em lugar destacado, o texto que o condena, independentemente de eventuais responsabilidades individuais do foro disciplinar, a apurar internamente ou por outras vias). Neste sentido, pode estabelecer-se uma diferença de responsabilidade em termos da tutela ético-deontológica de actos profissionais individualmente considerados, por um lado, e a tutela ético-deontológica de actos de gestão ou direcção que levam à difusão pública de determinados conteúdos informativos. E parece incontornável a responsabilidade do grupo profissional, como tal considerado, para o escrutínio dos actos individuais, pois é nela que também assenta a reivindicação dos jornalistas a serem tratados como uma profissão juridicamente legitimada e socialmente reconhecida como tal.

Não obstante, pode questionar-se se não seria útil, em termos até de pedagogia cívica, alargar o debate das exigências ético-deontológicas do jornalismo aos próprios públicos para quem se trabalha, aceitando partilhar com eles a sua tutela e escrutínio, de modo a ultrapassar fechamentos corporativos que têm minado as relações de confiança das pessoas com os *media*. Se os jornalistas não são os 'donos' do processo informativo, e se os públicos devem ser cada vez mais encarados como parceiros desse processo (em vez de receptores passivos à mercê de emissores activos auto-suficientes), então talvez a deontologia jornalística não deva continuar a ser considerada como estando na "esfera exclusiva" dos jornalistas. Chamar os cidadãos (titulares do direito à informação) para esses debates e partilhar com eles as dúvidas e

as críticas poderia, porventura, contribuir para recuperar muita da credibilidade perdida e estimular princípios de partilha e de vivência democrática no centro dos processos mediáticos, afirmando o pilar da Sociedade (para além dos pilares do Estado e do Mercado) como decisivo para uma circulação simultaneamente livre e responsável da informação no espaço público.

Neste mesmo âmbito da participação dos cidadãos em órgãos de auto-regulação ou de co-regulação dos *media* se pode inscrever também a sugestão, feita pelo presidente do SJ, de envolvimento de pessoas oriundas da Universidade, e especificamente das áreas dedicadas ao ensino e investigação do jornalismo – que nos últimos anos têm tido um grande desenvolvimento em Portugal. A aproximação do sector académico aos sectores profissionais e empresariais poderia acrescentar valor à reflexão crítica sobre as práticas mediáticas, contribuindo para alargar o campo para além dos actores mais directamente implicados e ajudando à compreensão dos desafios com que ele se confronta.

5. França também à procura do seu "Conseil de Presse"

Por coincidência, também nos últimos três anos começou a germinar em França um movimento de opinião – oriundo primeiramente da esfera jornalística ¹¹ – com vista à criação de um Conselho de Imprensa naquele país. Embora a França seja um dos países que mais se destacaram, durante o século XIX e inícios do século XX, na luta por uma imprensa livre e responsável, bem como nos esforços para tornar a profissão de jornalista socialmente prestigiada e político-juridicamente legitimada, nunca um Conselho de Imprensa lá existiu. A tutela deontológica, no domínio profissional, esteve sempre confinada ao âmbito do Sindicato dos Jornalistas (e de uma Comissão da Carteira Profissional em que aquele tem tido participação), não existindo qualquer outra no plano colectivo ou empresarial (com excepção da área da comunicação audiovisual, onde há uma regulação político-administrativa de definida por lei – o "*Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*").

Definido pela "*Association de Préfiguration d'un Conseil de Presse*" (APCP) como "um espaço de mediação entre os *media* e os seus utilizadores" e também como um "instrumento de regulação da actividade jornalística", este órgão é assim justificado:

"A ideia de criar um 'conselho de imprensa' nasceu da constatação da existência de um fosso entre os cidadãos, descontentes com o conteúdo e a qualidade dos *media*, e a escassa atenção concedida pela profissão a estes protestos. O essencial das respostas geralmente dadas pelo mundo dos *media* é apenas técnico, gestor ou financeiro. Elas não resultam

¹¹ Foi um grupo de jornalistas "preocupados com o futuro da sua profissão, confrontada com uma grave crise de credibilidade" que decidiu, em Dezembro de 2006, criar a "*Association de Préfiguration d'un Conseil de Presse*" (APCP) em França. A Associação, que germinou no seio da "*Alliance Internationale des Journalistes*", é presidida desde o início por Yves Agnès, antigo jornalista do *Le Monde*. (Informações disponíveis on-line, em <http://apcp.unblog.fr/un-conseil-de-presse-en-france/>).

praticamente nunca de uma reflexão ética sobre a qualidade dos conteúdos difundidos. O conselho de imprensa pretende oferecer um *espaço comum* onde, precisamente, as *tensões éticas* relativas aos *media* e ao seu funcionamento possam ser analisadas e *publicamente debatidas*. (...) Não é legítimo que, em democracia, a imprensa não preste contas” (APCP, 2009, realces do autor).

O seu objectivo geral seria, assim, “promover e fazer respeitar uma ética da informação nos *media*”, fazendo-o através de três funções complementares: uma função de “regulação profissional e mediação entre os *media* e o público”, uma função de “observatório crítico” e “lugar permanente de debate” sobre as práticas profissionais”, e uma função de “acção pedagógica”, destinada tanto aos profissionais como aos não-profissionais da informação (ibidem).

Os motivos essenciais para a justificação desta iniciativa são, de acordo com a associação que a promove (a APCP), os seguintes:

- a) O princípio do **direito dos cidadãos à informação**, e mais especificamente do direito a uma informação livre, honesta, pluralista e de qualidade (pretende-se mesmo que a Constituição francesa venha a integrar no seu articulado, como um dos direitos fundamentais dos cidadãos, este direito a uma “informação honesta e de qualidade”, vinculando assim os poderes públicos à obrigação de contribuir para a promoção desse “bem comum essencial ao exercício da democracia”);
- b) As **derrapagens éticas** de *media* e de jornalistas, muitas vezes “atentatórias dos direitos dos indivíduos”, e que se vão multiplicando aparentemente “sem que a profissão reaja e sem que o poder político tome medidas úteis em nome dos cidadãos”;
- c) A **crise de credibilidade** que vem afectando o jornalismo e o funcionamento dos *media*, bem como a sua relação com os públicos, com prejuízo severo tanto para uns como para outros – e, em consequência, para o bom funcionamento da democracia;
- d) A necessidade de uma **resposta nacional** (para além das respostas parcelares, traduzidas por exemplo nos códigos de conduta de empresas específicas ou na nomeação de Provedores do Leitor – em França chamados precisamente “*médiateurs*”) para um problema que é considerado, ele próprio nacional;

e) A constatação de que, para encontrar respostas eficazes neste domínio, urge dotar os *media* e o jornalismo simultaneamente de um “**código de deontologia**” por todos aceite ¹² e de uma “**instância de ética**” capaz de o promover e fazer respeitar;

f) A necessidade de “**ultrapassar o corporativismo**” de que tanto os jornalistas como os proprietários e editores padecem, levando-os a “viver na abstracção de que não devem prestar contas a ninguém senão aos ‘seus pares’” e que, na prática, levam a que eles “não prestem contas nenhuma”. Daí o ‘ponto de honra’ de que o conselho de imprensa a criar seja um órgão **tripartido**, com um terço dos seus lugares obrigatoriamente preenchidos por representantes do público (APCP, 2009).

Esta iniciativa foi sendo trabalhada durante os anos de 2007 e 2008, tendo sido em alguma medida acolhida durante os debates dos “Estados Gerais da Imprensa Escrita” francesa, realizados em finais de 2008, e nas “Jornadas do Jornalismo” [“*Assises du Journalisme*”], que se lhe seguiram já em Janeiro de 2009, envolvendo a generalidade das organizações profissionais do país, bem como associações cidadãos/*media* e as escolas de jornalismo. E um dos pontos de controvérsia foi, precisamente, o da composição do futuro órgão, pois uma determinada sensibilidade inclinava-se mais para a criação de uma espécie de “Observatório das Práticas da Imprensa”, composto por “três quartos de profissionais e um quarto de ‘personalidades qualificadas’ cooptadas por eles” e encarregado essencialmente de produzir um relatório anual sobre o estado da imprensa. A APCP considerou esta alternativa “manifestamente insuficiente”, insistindo na criação de um “conselho de mediação tripartido”, com adequada representação do público leitor (propõe um terço de membros do público, um terço de jornalistas e um terço de proprietários/editores de imprensa), destinado a reflectir sobre as práticas dos *media* e a analisar as queixas de quem se sentisse lesado em matérias do foro ético. E insistiu que deverá tratar-se de um órgão que produza opiniões e recomendações públicas, mas que não deve ter quaisquer poderes de sanção, designadamente disciplinares, remetendo-se exclusivamente à esfera da sanção moral. Este entendimento acabou por ser acolhido nas referidas “Jornadas do Jornalismo”, com aplauso da APCP, que continua a insistir nesta “ideia simples”, como diz:

“Os *media* têm necessidade de escutar as críticas do público, de se questionar a si próprios e de melhorar as suas práticas. Não é uma questão moral, é uma questão de credibilidade, de deontologia e mesmo de eficácia profissional” (APCP, 2009, Janeiro).

Em termos institucionais, tal como em Portugal, também em França se debate qual o desenho mais adequado para o Conselho de Imprensa, bem como qual a articulação que com ele devem ter (ou não ter)

¹² No âmbito dos chamados “Estados Gerais da Imprensa Escrita”, convocados pela Presidência e pelo Governo franceses entre finais de 2008 e inícios de 2009, foi elaborada já uma “Carta da Qualidade de Informação” que poderá vir a ser adoptada como referência nacional.

os poderes públicos. A ideia inicial da entidade promotora desta iniciativa era da constituição de uma associação privada, de acordo com uma lógica de pura auto-regulação, embora também admitisse a eventualidade de o Estado participar de algum modo no financiamento de um instrumento considerado essencial à boa prossecução de um “bem público”. Na sequência dos “Estados Gerais da Imprensa Escrita”, emergiu a ideia de que o futuro conselho poderia funcionar “sob a égide da Comissão da Carteira de Identidade dos Jornalistas Profissionais” (uma estrutura legal semelhante à portuguesa CCPJ), embora como um organismo próprio e independente. A ser assim, a constituição do futuro Conselho de Imprensa teria também tradução no plano legal, tal como sucede já com a Comissão da Carteira. Esta é uma hipótese que agrada à associação responsável por esta iniciativa, pois entende que, em nome da eficácia desejável, “só um acto legislativo” poderá conferir ao novo conselho o aval generalizado da profissão (empresas e jornalistas) e também o “reconhecimento da sociedade, logo, da sua representação política” (APCP, 2009, Janeiro).

O texto legislativo deveria, de resto, garantir “por estatuto” a independência do Conselho de Imprensa, uma independência considerada “condição *sine qua non* da sua legitimidade e da sua eficácia” (*ibidem*).

Refira-se ainda que, de acordo com a proposta em estudo, este conselho trataria apenas do domínio da imprensa escrita (em papel ou em suporte electrónico), excluindo da sua análise e das suas reflexões o audiovisual (rádio e televisão).

6. Conclusão

O surgimento quase simultâneo, em Portugal e em França, de iniciativas tendentes à constituição de um Conselho de Imprensa sugere um renovado interesse por mecanismos que permitam ‘pedir contas’ aos órgãos de Comunicação Social, insistindo na importância de levar sempre a par a defesa da liberdade de expressão e, simultaneamente, a exigência de um uso responsável dessa liberdade. Num tempo em que, como sustenta von Krogh (2000: 12), há um acrescido interesse, mas também uma acrescida necessidade, de tudo o que tem a ver com a *accountability* dos *media*, os conselhos de imprensa podem ser (como já são em alguns países) um dos instrumentos mais completos e mais interactivos para aproximar os *media* dos seus públicos e, com isso, recuperar uma relação de confiança que se tem deteriorado.

Subsistem frequentes dúvidas sobre se estes “meios para assegurar a responsabilidade social” (M*A*R*S*) dos *media*, actuando num contexto voluntário de auto-regulação e exercendo a sua influência basicamente no plano moral, dão provas de eficácia real para melhorar as práticas mediáticas e para as reconduzir à prossecução do interesse público que sempre invocam. Eles não serão, porventura, a solução definitiva para todos os males. Mas convirá não esquecer, como avisadamente diz Plaisance (2000: 266), que o

grande objectivo destes mecanismos de responsabilização não é, porventura, “neutralizar as tensões entre a autonomia jornalística e a necessidade de uma imprensa responsável”. Entre uma e outra não há propriamente “um dilema a ser resolvido”; pelo contrário, há (e haverá sempre) “uma tensão saudável a ser gerida”. Gerir esta tensão de modo dinâmico, transparente e interactivo, trazendo ao seu debate permanente todos os protagonistas do processo informativo (empresas de *media*, jornalistas, públicos), é uma proposta de trabalho só por si estimulante e bem adequada aos esforços de melhoria da nossa vivência colectiva em democracia.

Referências bibliográficas

APCP (2009) *La France a besoin d'un Conseil de Presse*. Texto disponível on-line, em <http://apcp.unblog.fr> .

APCP (2007) *Pourquoi un Conseil de Presse?* Texto disponível on-line, em <http://apcp.unblog.fr> .

Aznar, Hugo (2005a) *Comunicação Responsável – Deontologia e auto-regulação dos meios de comunicação* [2ª ed., actualizada]. Porto: Porto Editora [Ed. original: 1999].

Aznar, Hugo (2005b) *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales – Códigos y recomendaciones para los medios*. Barcelona: Paidós.

Bertrand, Claude-Jean (2008) ‘M*A*S* in the Present World – An Overview of Media Accountability Systems’, in Krogh, Torbjörn von (ed.) *Media accountability today... and tomorrow – Updating the concept in theory and practice*, Gothenburg (Suécia): Nordicom, pp. 29-39.

Bertrand, Claude-Jean (2004). *Watching the Watchdog-Watching Dog?* [Disponível on-line, em www.media-accountability.org/library/watching%20the%20watchdog%20watching%20dog.doc]

Bertrand, Claude-Jean (org.) (1999). *L’Arsenal de la Démocratie – Médias Déontologie et M*A*R*S**. Paris: Economica.

Bertrand, Claude-Jean (1997). *La Déontologie des Médias*. Paris: Presses Universitaires de France.

Carvalho, Alberto Arons (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Carvalho, Alberto Arons (1986) *A Liberdade de Informação e o Conselho de Imprensa, 1975-1985*. Lisboa: Direcção-Geral da Comunicação Social.

Carvalho, Alberto Arons & Cardoso, António Monteiro & Figueiredo, João Pedro (2005) *Legislação Anotada da Comunicação Social*. Lisboa: Casa das Letras.

Cascais, Fernando (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Fidalgo, Joaquim (2009) *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian / Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Fidalgo, Joaquim (2008) *O jornalista em construção*. Porto : Porto Editora.

Fontes, Filomena (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Letria, Joaquim (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Maia, Alfredo (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Mascarenhas, Óscar (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Mesquita, Mário (1994) 'Os meios de Comunicação Social', in Reis, António (coord.) *Portugal – 20 Anos de Democracia*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Moreira, Vital (2004, Janeiro) "Liberdade de informação e segredo de justiça", *Público*, edição de 20-01-2004.

Moreira, Vital (1997) *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.

Nordenstreng, Kaarle (1997). "The citizen moves from the audience to the arena", *Nordicom Review*, nº 18 (2), pp. 13-20

Osório, Rui (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Palla, Maria Antónia (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Palmeiro, João (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Palmeiro, João (2008) O Conselho de Imprensa. [Texto disponível on-line, <http://conselhodeimprensa.blogspot.com/> , acedido em 2 de Março de 2009]

PCC – Press Complaints Commission (2009). What is the PCC ? [Disponível on-line, em <http://www.pcc.org.uk/about/whatispcc.html> ; acedido em 8 de Abril de 2009)

Pinto, J. Silva (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

Plaisance, Patrick Lee (2000) 'The concept of media accountability reconsidered', *Journal of Mass Media Ethics*, vol. 15 (4), pp. 257-268.

Ribeiro Cardoso, António (2009) *Depoimento sobre o Conselho de Imprensa*. [Entrevista escrita recolhida directamente pelo autor deste trabalho].

S/A (2008) *API e SJ estudam criação de Conselho de Imprensa* [Texto disponível on-line, em

<http://www.jornalistas.eu/noticia.asp?id=7024&idselect=87&idCanal=87&p=0> ;

acedido em 2 de Março de 2009]

S/A (1983) *Conselho de Imprensa – O que é, para que serve*. Lisboa: Conselho de Imprensa / Assembleia da República.

SJ – Sindicato dos Jornalistas (2008) *Eventual criação de um 'Conselho de Imprensa' – Pró-Memória*. [Texto

disponível on-line, em <http://www.jornalistas.eu/noticia.asp?id=7024&idselect=87&idCanal=87&p=0> ;

acedido em 2 de Março de 2009]

Veríssimo, Helena (2003). *Os Jornalistas nos Anos 30/40. Elite do Estado Novo*. Coimbra : Minerva.

Von Krogh, Torbjörn (2008a) "Introduction. Media Accountability. A 60-year-old Compromise that Still Holds Promise for the Future", in Von Krogh, T. (ed.) (2008) *Media Accountability Today... and Tomorrow – Updating the Concept in Theory and Practice*, Gothenburg (Sweden): Nordicom, pp. 9-28.

Von Krogh, Torbjörn (ed.) (2008b) *Media Accountability Today... and Tomorrow – Updating the Concept in Theory and Practice*. Gothenburg (Sweden): Nordicom.