

Jornalismo, qualidade e *accountability* no Brasil

Josenildo Guerra¹⁶
Samuel Lima¹⁷

O jornalismo no Brasil é uma atividade pouco formalizada. Não há regulamentação efetiva para seu exercício, nem regras de funcionamento ou para sua fiscalização. O rol de suas responsabilidades é delineado difusamente no âmbito de uma modesta legislação, parte ainda remanescente do período militar (1964-1985), da cultura profissional e das culturas organizacionais, estas últimas sujeitas a variações regionais existentes no país, de dimensões continentais e culturas as mais diversas.

Em 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF), corte máxima do Judiciário brasileiro, derrubou a exigência da formação universitária em jornalismo para o exercício da profissão e revogou a chamada “Lei de imprensa”, instituída pela ditadura militar, em 1967, para regular “a liberdade de manifestação do pensamento e de informação”. Tais normas não foram recepcionadas pela nova Constituição democrática do país, promulgada em 1988. Nenhum novo marco jurídico para a atividade foi estabelecido em substituição. Tal cenário, se afastou vícios autoritários, não criou alternativas democráticas para a implementação de instrumentos de *accountability* aptos a promover o contrapeso necessário aos produtores de conteúdo. Alguns destes, inclusive, excessivamente poderosos, como será mostrado adiante, dado o grau de concentração de propriedade dos meios em poucos grupos empresariais.

Desde junho de 2013, com as mobilizações populares conhecidas como “Jornadas de junho”, há um ambiente de polarização política que se constitui num fator de contestação da credibilidade do jornalismo e das organizações jornalísticas brasileiras, em especial, como produtores de conteúdo e mediadores confiáveis do debate público. O comportamento da imprensa, nestes últimos anos,

16 Professor do curso de Jornalismo e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Coordenador do Programa de Pesquisa em Qualidade, Inovação e Tecnologia Aplicada ao Jornalismo (Qualijor) do Laboratório de Estudos em Jornalismo. Integrante da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (Renoi). E-mail: jl_guerra@uol.com.br

17 Professor do Departamento de Jornalismo da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Observatório da Ética Jornalística (objETHOS). É também pesquisador do Laboratório de Sociologia do Trabalho (Lastro), da UFSC. E-mail: samuca13@gmail.com

contribuiu decisivamente para o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff (em agosto de 2016), desembocando na eleição do atual presidente, Jair Bolsonaro, um político de extrema-direita.

Apesar dessas breves referências ao cenário pré e pós-eleitoral de 2018, não é objetivo deste capítulo explorar as tensões atuais vividas pela imprensa no Brasil, embora perspectivas futuras não possam ser prospectadas sem que se tenha correta, precisa e desapaixonada análise deste contexto. O foco deste capítulo, entretanto, é oferecer um conjunto de referências que permita ao leitor ter uma compreensão geral dos aspectos que configuram o jornalismo no Brasil e, conseqüentemente, entender também o cenário atual.

Serão explorados cinco aspectos que apresentam um panorama da atividade, considerando os principais marcos legais de referência, as características do mercado, do perfil profissional, da organização da profissão, além de instrumentos de controle da qualidade editorial, internos e externos às organizações.

O sistema legal aplicável ao jornalismo

O Brasil não dispõe de nenhum sistema de regulação formal instituído que atue sobre a atividade jornalística, em suas várias dimensões, como responsabilidades, garantias, excessos, entre outros aspectos. Ainda que haja dispositivos legais existentes sobre funções e registro profissionais, a radiodifusão, as telecomunicações e a internet¹⁸, suas normas não alcançam a amplitude dos temas que incidem sobre o exercício do jornalismo. Do ponto de vista legal, há um conjunto de leis que regulam direitos fundamentais requeridos pela atividade e condutas específicas direta ou indiretamente aplicáveis à atividade¹⁹, sem que isso represente um efetivo sistema regulador. Na prática, o mercado jornalístico brasileiro não tem um marco regulatório específico.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi elaborada para re-fundar o Estado Democrático de Direito no país, depois de 21 anos de ditadura militar. Em 1986, foram realizadas eleições para deputados e senadores que formariam a

18 Para verificar a legislação pertinente a cada setor, consultar os sites da Associação Brasileira de Rádio e Televisão – Abert (<https://www.abert.org.br/web/index.php/portarias>), da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (<https://www.anatel.gov.br/legislacao/leis>) e do Comitê Gestor da Internet – CGI (<https://www.cgi.br/portarias/ano/>).

19 Conferir o site da Federação Nacional dos Jornalistas: <https://fenaj.org.br/legislacao-profissional/juridica>.

Assembleia Nacional Constituinte, instalada no ano seguinte, encarregada de elaborar a nova Carta Magna. Promulgada em 5 de outubro de 1988, foi chamada de “Constituição Cidadã” por assegurar amplos direitos de liberdades individuais assim como promover importantes direitos sociais.

No âmbito da comunicação, a Constituição garante as liberdades essenciais (Artigo 5º) – pensamento, opinião, religião, informação, artística, de reunião e associação, livre circulação, econômica e social – e aponta diretrizes e limites de conteúdo aos veículos (Artigos 220º., 221º., 222º. e 223º.).

No que concerne ao jornalismo, pelo menos três incisos da lei maior destacam direitos fundamentais aplicáveis à atividade, como a garantia da livre manifestação do pensamento, a livre manifestação da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença, e o acesso à informação, resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (Artigo 5º, Incisos IV, IX e XIV). Mas, prevê também limites, como o direito de resposta proporcional ao agravo (Inciso V) e sanções penais ou indenizações, ao afirmar que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” (Artigo 5º, Inciso X).

O direito de resposta já era consagrado na Lei de Imprensa (Lei n. 5.250, 1967) sancionada durante o regime militar e declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2009. Com a decisão, o Capítulo IV destinado ao tema perdeu validade. Após seis anos, foi aprovada uma nova lei (Lei n. 13.188, 2015). O objetivo era contornar o problema da aplicação de parâmetros diferenciados por juízes no julgamento dos casos com base no único dispositivo constitucional, o inciso V do Art. 5º., que garantia o direito, mas não especificava os detalhes relativos ao seu cumprimento (CRFB, 1988).

A nova lei define o prazo de 60 dias para o ofendido buscar a reparação contra matérias que considere ofensivas à sua honra, seja ele pessoa física ou jurídica. O primeiro passo é solicitar ao veículo a publicação da retificação ou resposta, que deverá fazê-lo em até sete dias. Caso isso não ocorra, caberá ao ofendido o direito de propor a ação judicial.

Os abusos no exercício da liberdade de expressão quando se configuram como calúnia, injúria e difamação são analisados à luz do Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, 1940). Calúnia é a imputação falsa de “fato definido como crime” (Art. 139°.); difamação é a imputação de fato ofensiva à honra do ofendido (Art. 140°.) e injúria, uma ofensa à dignidade e ao decoro da vítima (Art. 141°.). As penas para os condenados por esses crimes podem variar de um mês a três anos de detenção, nesse caso, a punição mais grave se aplica quando a injúria “consiste na utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia, religião ou a condição de pessoa idosa ou portadora de deficiência” (Art. 140°, § 3°.). Às penas previstas podem ser aplicadas multas em caráter adicional ou a sua substituição por penas alternativas, como prestação de serviços comunitários. A ação penal não elimina o direito de o ofendido buscar indenização por danos morais, que resultam em punição pecuniária ao ofensor.

Durante os períodos eleitorais, há normas específicas para veículos jornalísticos, a fim de evitar desequilíbrios na disputa eleitoral causados pela parcialidade da cobertura noticiosa. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com base na legislação aplicável (Lei no. 4737, 1965 [Código Eleitoral] e Lei n. 9.504, 1997), define regras para cada eleição²⁰, que abrangem o direito de resposta mais ágil em relação à lei regular, a vedação de condutas aos veículos jornalísticos, como dar tratamento privilegiado a partido ou candidato, assim como normatiza as regras para a realização dos debates, entre outras medidas.

Desde 2018 também se intensificou a preocupação com a desinformação (*fake news*) no jogo eleitoral, que resultou em ações educativas, como a criação do Programa de Enfrentamento à Desinformação, com foco nas eleições de 2020²¹, assim como a introdução do Artigo 9°. na Resolução TSE N°. 23.610, que responsabiliza os candidatos e partidos pela fidedignidade das informações usadas em sua campanha, ainda que produzida por terceiros.

A produção de notícias sobre crianças e adolescentes merece atenção especial porque é regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069, 1990). O ECA deriva do Artigo 227°. da Constituição Federal, que estabelece para crianças e adolescentes, com prioridade absoluta, um conjunto de direitos e garantias.

20 As normas definidas para as eleições presidenciais de 2018 podem ser conferidas no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/normas-e-documentacoes-eleicoes-2018>>

21 Disponível no endereço: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/>

No que diz respeito à atividade jornalística, o Estatuto visa a preservar a imagem da criança e do adolescente e protegê-los de qualquer tratamento vexatório ou constrangedor (Artigos 17º. e 18º.). Aplicam-se tais normas, especialmente, em casos nos quais crianças e adolescentes tenham praticado atos infracionais (o equivalente a crimes, quando feito por adolescentes, e sujeitos a punições denominadas de medidas socioeducativas) ou tenham sido vítimas de violência, e que em virtude disso devam ter sua identidade e de sua família preservadas. Já o Artigo 247º. classifica como infração administrativa “divulgar, total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome, ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo a criança ou adolescente a que se atribua ato infracional”, com pena de multa de três a 20 salários mínimos.

O recurso à lei é o meio mais efetivo e utilizado no país para correção de abusos de imprensa, haja vista que inexistem mecanismos reguladores e autorreguladores que exerçam arbitragem em tais situações. Em função dos custos dos processos judiciais, geralmente esse tipo de remédio não é acessível a parcelas mais pobres da população. Além disso, a ação judicial se torna, em alguns casos, instrumento de intimidação da atividade de imprensa em vez de medida reparadora dos excessos.

Em janeiro de 2018, havia cerca de 2.373 ações judiciais contra jornalistas no país, segundo estudo técnico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018) a partir de levantamento feito por entidades da área, Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), Associação Nacional de Jornais (ANJ) e Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abert) (CNJ, 2018, p. 9). Mas, segundo projeção do conselho com números registrados na base de dados do órgão, a estimativa era de 300 mil processos sobre liberdade de imprensa no país (CNJ, 2018, p. 25).

O sistema de mídia no Brasil: breve contextualização

Passados mais de 30 anos de sua promulgação, os quatro artigos que tratam da Comunicação Social na Constituição ainda carecem de regulamentação, de forma muito especial naquilo que seria o modelo do sistema de mídia a ser reconfigurado na redemocratização do país, que está no Artigo 223º.: “Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal” (CRFB, 2018).

Ao contrário do que sonhou o legislador constituinte no final dos anos 1980, o que temos hoje no Brasil é um sistema de mídia dominado por um oligopólio privado, liderado pelo Grupo Globo. Ou seja, um complexo de mídia e entretenimento que configura um regime de propriedade cruzada e expõe a robusta concentração que desequilibra, historicamente, o jogo democrático no país. Os dados disponíveis em seu próprio site revelam o gigantismo do grupo, que abrange tevê aberta (cinco emissoras próprias) e por assinatura (portfólio com mais de 30 canais); produtora musical e cinematográfica; editora de vários jornais, revistas e livros, além de uma extensa rede de emissoras locais afiliadas que lhe conferem capilaridade em todo o território nacional²².

Os estudos mais recentes sobre o setor de mídia jornalística e comunicações no país apontam para a existência de oligopólio privado, comandado por algumas empresas com notórias relações com os poderes político e econômico, desde o começo dos anos 1960. Tal sistema foi se moldando ao cenário político, atravessou as mais de duas décadas de ditadura militar de 1964, reinventando-se no período da redemocratização, notadamente no governo do presidente José Sarney (1985-1989), que marcou a transição entre a ditadura e os tempos democráticos, cujo desdobramento foi a eleição de seu sucessor, Fernando Collor de Mello, em 1989.

O Media Ownership Monitor Brasil (MOM-Brasil)²³, uma parceria do Intervezes Coletivo Brasil de Comunicação Social e a ONG Repórteres Sem Fronteiras, com base em dados de 2017 (e publicado em 2018), revela que “os 50 meios de comunicação analisados são de propriedade de 26 grupos: nove pertencem ao Grupo Globo, cinco ao Grupo Bandeirantes, cinco à família Macedo (considerando o Grupo Record e a Igreja Universal do Reino de Deus - IURD, ambos do mesmo proprietário – o bispo Edir Macedo), quatro ao grupo de escala regional RBS e três ao Grupo Folha”. O restante é distribuído entre outros quatro grupos detentores de dois veículos cada e 17 grupos cada qual com um veículo (MOM Brasil, 2019). Dos grupos citados, apenas uma rede de comunicação é ligada ao Executivo Federal, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

22 Para conferir as informações sobre o Grupo Globo, ver <https://grupoglobo.globo.com/>.

23 O projeto MOM-Brasil é uma iniciativa do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social, organização que trabalha pela efetivação do direito humano à comunicação no Brasil, em parceria com a ONG Repórteres Sem Fronteiras. Dados disponíveis em: <http://brazil.mom-rsf.org/br/midia/>, recheados em 22 de junho de 2020.

Os veículos analisados pertencem a grupos que possuem interesses econômicos, com negócios nos setores de educação, saúde, imobiliário, financeiro, de energia e agrário; políticos, cujos proprietários são detentores de cargos públicos, principalmente entre as emissoras afiliadas às grandes redes nacionais de rádio e TV, ou têm relações próximas (parentesco, compadrio, troca de favores, entre outras) com políticos e com partidos; religiosos, nove veículos são de propriedade de lideranças religiosas – todas cristãs (MOM-Brasil, 2019).

A arquitetura política desse sistema de mídia, em sua forma de oligopólio privado, é certamente a característica mais relevante segundo os dados do MOM-Brasil (Figura 1).

Figura 1 – Print do MOM-Brasil sobre grupos de mídia e seus veículos de comunicação



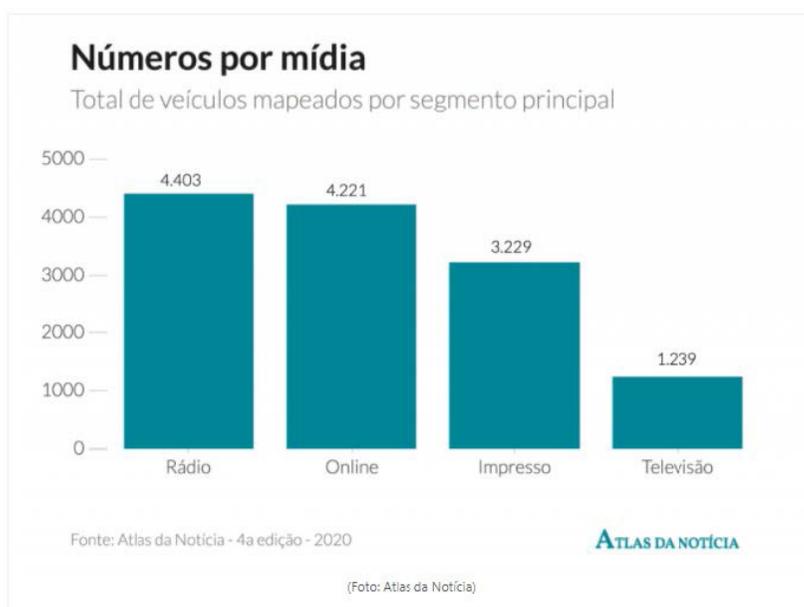
Fonte: MOM Brasil, 2018

Os dados disponíveis sobre a configuração do setor econômico das comunicações, no Brasil, indicam que o texto constitucional é frágil quimera, perdida nos escaninhos

oficiais e sufocada pelo jogo político intenso que tem sua expressão no Congresso Nacional. Ali, a discreta bancada dos proprietários de mídia sempre atuou de forma intensa e profissional. Não por acaso, o princípio da “complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”, previsto no Artigo 223º. da Constituição Federal, é algo absolutamente distante da realidade, simples “letra morta”.

A arquitetura do oligopólio privado de mídia se funde, de maneira vertical, com os dados obtidos por outro relevante estudo, recentemente publicado, o Atlas da Notícia²⁴. A pesquisa foi realizada pelo Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), ligado à Universidade de Campinas (Unicamp), desenvolvido pelo Volt Data Lab, com apoio do Facebook e da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - Abraji (Projor, 2021). Apresenta um desenho geral do sistema de mídia no Brasil, com informações atualizadas em fevereiro de 2021. Em síntese, 13.092 veículos foram mapeados (Figura 2).

Figura 2: Print sobre o total de veículos no país, por suporte tecnológico



Fonte: PROJOR, 2021

²⁴ O Atlas da Notícia é uma iniciativa do Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor), da Universidade de Campinas, mantenedor do Observatório da Imprensa, em parceria com Volt Data Lab. <https://www.atlas.jor.br/>

A 4ª edição da pesquisa (publicada em 3 de fevereiro de 2021)²⁵ apontou ainda os chamados “desertos de notícias”, “municípios sem veículos jornalísticos, ou seja, sem cobertura significativa de imprensa”. No total, são 3.280 cidades (ou 58,9% dos 5.570 municípios brasileiros), com 33,7 milhões de habitantes (cerca de 16% da população, com base nos dados Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020 – 211,8 milhões de habitantes). Os potenciais “desertos”, no estudo, denominadas “quase desertos” (que possuem apenas um ou dois veículos jornalísticos), são 1.187 cidades (21,3% do total), com 28,9 milhões de habitantes. As duas categorias (“desertos” e “quase desertos” de notícias) representam 4.467 (80%) dos municípios brasileiros, o que corresponde a 62,7 milhões de habitantes (Projor, 2021).

A questão se agrava, especialmente, quando se cruzam os dados do Atlas da Notícia com o estudo do MOM-Brasil no que diz respeito à concentração regional da mídia. Nas regiões Sul e Sudeste (mais desenvolvidas economicamente) estão “80% das sedes dos grupos e empresas controladores dos cinquenta veículos de mídia de maior audiência nacional. Já entre os cinquenta veículos, 62% estão sediados na cidade de São Paulo; 12%, no município do Rio de Janeiro; 10%, em Porto Alegre; 6%, em Belo Horizonte; e 4%, em Brasília” (Projor, 2021).

Do ponto de vista geopolítico, os municípios classificados como “desertos” e “quase desertos” de notícias estão localizados majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, o que sintonizado à concentração de propriedade que configura o oligopólio privado de mídia no país, gera um quadro de desigualdade regional com profundas consequências no acesso, produção e circulação social da informação jornalística neste país-continente.

O exercício profissional do jornalismo no Brasil

Desde o primeiro congresso de jornalistas, em 1908, no Rio de Janeiro, a discussão sobre a ética jornalística e a necessidade de se adotar um código deontológico esteve presente. Ao longo da história, os jornalistas brasileiros adotaram quatro códigos de ética: nos congressos da Federação Nacional dos Jornalistas em 1949 (que vigorou até 1968); a edição de 1968 (cuja validade foi até 1986); o código de 1986 (que valeu até 2007) e o que está em vigor, aprovado no Congresso de Vitória (ES),

25 Os dados da 4ª edição do estudo foram publicados em 3 de fevereiro de 2021: <https://www.atlas.jor.br/plataforma/estatisticas/>

em agosto de 2007. “Foram mais de 40 anos entre a realização do pioneiro congresso dos jornalistas brasileiros e a adoção do primeiro código deontológico” (Beltrão, 1960, p. 197).

A organização sindical da categoria se dá concomitante ao surgimento das primeiras empresas tipicamente jornalísticas. O surgimento dos códigos deontológicos está, conforme a pesquisadora Jacqueline Deolindo (2013, s/p), “relacionado aos resultados dos primeiros congressos e reuniões de imprensa, como o de Chicago, nos Estados Unidos, em 1893, quando jornalistas de diversas partes do mundo discutiram temas como a imprensa e a moral pública e a imprensa como defensora dos direitos humanos”.

Para Deolindo, a baliza estruturante do código de ética dos jornalistas brasileiros é “o direito fundamental do cidadão à informação”. Destaca-se também “o papel do jornalista como mediador entre os fatos e as instituições públicas e privadas”, como uma espécie de guardião do “interesse público” – ainda que esse conceito se apresente difuso ao longo do texto. A autora observa ainda que o “documento reclama os direitos humanos, a dignidade do cidadão, sua privacidade e sua intimidade, o respeito a sua imagem e a sua vida”, além de proibir que o jornalismo “seja usado para fins que atentem contra esses mesmos princípios, como a discriminação, a perseguição, as vantagens pessoais, a obstrução do fluxo de opiniões e do livre debate de ideias” (Deolindo, 2013, s/p).

Por fim, o código deontológico em vigor reprova o uso de identidades falsas, câmeras escondidas ou microfones ocultos como instrumentos de apuração e obtenção de informação junto às fontes. Abre, contudo, uma exceção, no Artigo 11º., Inciso III, “salvo em casos de incontestável interesse público e quando esgotadas todas as outras possibilidades de apuração” (Fenaj, 2007). As críticas sobre o código atual se concentram, basicamente, no fato de que o documento não trata do jornalismo online. As questões universais podem ser aplicadas, por analogia, à ecologia digital que hoje move a produção de notícias, via internet. No entanto, Deolindo (2013, s/p) faz um alerta: “Muito embora a nova versão do Código tenha nascido nesse contexto, não há, em todo o texto, sequer uma ocorrência para as palavras-chave ‘internet’, ‘on-line’, ‘convergência de mídia’, ‘blogs’ e outras afins”.

Quase 70 anos depois de ter adotado o primeiro código deontológico da categoria profissional no país, os jornalistas brasileiros ainda lutam por uma entidade de

autoregulamentação da profissão, a exemplo de advogados, médicos, engenheiros, arquitetos, enfermeiros, músicos, psicólogos, odontólogos, relações públicas, entre outras. Desde 1965, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) havia encaminhado ao Congresso Nacional vários projetos nesse sentido. O debate reaparece nos fóruns sindicais, nos anos 1980 e 1990. A última tentativa de criação de um Conselho Federal dos Jornalistas (CFJ), no início dos anos 2000, foi, politicamente, traumática.

O relato publicado no site da Fenaj resume, em poucos parágrafos, os fatos que ocorreram entre abril e dezembro de 2004: em 7 de abril, daquele ano, a direção da entidade, acompanhada de 17 sindicatos, solicita, em audiência com o então presidente Lula, agilidade no envio ao Congresso Nacional do projeto que instituiu o CFJ; em 4 de agosto, o governo Lula envia o Projeto de Lei à Câmara dos Deputados; em 13 de novembro, uma versão final já contemplando o diálogo com entidades nacional, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seria aprovada (Fenaj, 2004).

Mas, a proposta de criação do CFJ foi apontada como tentativa de censura e de controle dos meios de comunicação – acusação vocalizada principalmente pelas empresas do oligopólio privado de mídia, parte da própria categoria profissional e de setores acadêmicos da área. Em resumo, segundo o relato da própria Federação dos Jornalistas: “No dia 15 de dezembro (2004), através de votação simbólica, atendendo ao acordo de lideranças, sem ne-nhum debate público, a Câmara dos Deputados cede ao forte *lobby* patronal e decide rejeitar o projeto de Criação do CFJ” (Fenaj, 2004). Só a liderança do PCdoB, partido que compunha a base do governo Lula, se recusou a aceitar o ‘acordo de lideranças’ que sepultou a iniciativa”.

Na esfera profissional, a única instância fiscalizadora do exercício do jornalismo é a Comissão de Ética da Federação Nacional de Jornalistas (Fenaj). Mas é uma instância pouco acionada, até porque seu poder é bastante restrito. A punição mais grave prevista é a exclusão dos quadros do sindicato, para quem é associado; e o impedimento de vir a ser tornar sindicalizado, para quem ainda não o é. Em nenhuma hipótese a comissão tem poder para impedir quem violou gravemente as normas profissionais de continuar exercendo a profissão.

O Brasil não dispõe, portanto, de nenhum tipo efetivo de regulamentação profissional para resguardar a boa prática jornalística. Há um mínimo conjunto normativo, herdado do período da ditadura militar a partir do Decreto-Lei n. 972,

1969²⁶, que basicamente estabelece funções e a exigência de registro profissional junto à Secretaria do Trabalho do Governo Federal, além de regras sobre as relações de trabalho, entre as quais, a da jornada diária de cinco horas, contidas na norma conhecida como Consolidação das Leis de Trabalho (CLT)²⁷.

Até 2009, a exigência legal do diploma de formação superior em jornalismo²⁸ constante naqueles dispositivos legais estabelecia uma qualificação mínima como pré-requisito, a fim de repercutir no padrão profissional de realização da atividade. Mas o Ministério Público Federal (MPF) e o Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo (Sertesp) questionaram tal exigência, sob o argumento de que atentava contra a liberdade de expressão, assegurada constitucionalmente, por impedir não diplomados de exercer a liberdade de expressão nos meios de comunicação. E obtiveram decisão favorável a seu pleito no Supremo Tribunal Federal (STF). Ao longo do tempo, no entanto, as grandes empresas jornalísticas ignoraram a decisão do STF, exceto a *Folha de S. Paulo*, e passaram a contratar exclusivamente jornalistas graduados em cursos superiores. Algumas empresas chegaram a registrar essa política de contratação em suas normas de gestão de pessoas.

Tal entendimento no Brasil se deu, em linhas gerais, em função de evitar qualquer controle público sobre o setor, conforme defendeu o ministro do STF, Gilmar Mendes, em seu voto: “São os próprios meios de comunicação que devem estabelecer os mecanismos de controle quanto à contratação, avaliação, desempenho, conduta ética dos profissionais do jornalismo” (Recurso Extraordinário 511.961, 2009, p. 54). Com base nesse argumento, algumas empresas privadas e públicas, especialmente, requerem – por iniciativa própria ou por negociação junto aos sindicatos profissionais — o diploma como pré-requisito para contratação, em decorrência do diferencial obtido por esses profissionais em sua formação universitária.

De acordo com o argumento que prevaleceu no STF, o exercício do jornalismo prescinde de qualquer competência prévia, a título de qualificação, que habilite o

26 Posteriormente, o Decreto nº 83.284, de 13 de março de 1979, deu nova regulamentação ao Decreto-Lei nº 972, em decorrência das alterações introduzidas pela Lei nº 6.612, de 7 de dezembro de 1978.

27 Sobre as exigências para obtenção do registro profissional, consultar o site do Sindicato dos Jornalistas Profissionais no Estado de São Paulo (<http://www.sjsp.org.br/noticias/jornalista-saiba-como-obter-o-mtb-714b>). Sobre a jornada de trabalho, consultar a seção XI, dos jornalistas profissionais, da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei 5.452/1943).

28 Até então, a formação em jornalismo era uma habilitação do curso de Comunicação Social. A partir de 2013, a Resolução da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação nº 1, de 27 de setembro de 2013, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais específicas para o curso de graduação em Jornalismo.

postulante à atividade. Qualquer pessoa que produza conteúdo através de suportes tecnológicos pode ser considerada jornalista e solicitar o registro profissional junto ao órgão competente. Na prática, são as empresas que definem quem são os jornalistas, ao decidir contratá-los, ou o mercado. Em tese, qualquer pessoa pode criar um site, se autodeclarar jornalista e obter o registro profissional.

A decisão contrariou entidades profissionais e acadêmicas, representadas especialmente, pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Fórum Nacional de Professores de Jornalismo (FNPJ) e Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo (SBPJor) que historicamente defendiam a formação universitária como importante instrumento de qualificação da atividade. Para os defensores do diploma, em síntese, a liberdade de expressão é pré-condição para o exercício do jornalismo, mas a atividade não se esgota nessa garantia, posto que requer domínio técnico e procedimentos éticos de apuração. Para restabelecer a exigência, uma proposta de emenda constitucional foi elaborada (PEC 206/2012) e tramita no Congresso Nacional, sem previsão contendo de ir à votação final e promulgação, se aprovada²⁹.

No final de 2012, Mick e Lima (2013) coordenaram uma pesquisa do perfil nacional dos jornalistas brasileiros. Em síntese geral, o estudo obteve 4.216 respostas, que possibilitaram a produção de uma amostra com 2.731 jornalistas (com 95% de grau de confiança e 2% de margem de erro). Na ocasião, foram consolidados dados sobre as condições demográficas, de trabalho e políticas dos jornalistas brasileiros. Tratava-se de uma categoria feminina (64%, contra 36% de homens), branca, de baixo salário (inferior a cinco salários mínimos), 45% trabalhando acima das oito horas por dia (a lei trabalhista prevê cinco horas, podendo ser elevada às sete, mediante acordo) e exercendo a multifuncionalidade. Naquela ocasião, 55% dos jornalistas trabalhavam em empresas de mídia, 40% em assessorias e 5% como docentes, dados que desconsideravam os 24,4% fora do trabalho jornalístico (Mick & Lima, 2013). Tais dados devem ser atualizados no final de 2020, pelo Laboratório de Sociologia do Trabalho da Universidade Federal de Santa Catarina (Lastro/UFSC).

Uma das questões que os pesquisadores mensuraram foi a posição dos jornalistas brasileiros sobre a criação de um órgão de auto-regulamentação profissional. Surpreendentemente, 72% dos respondentes eram favoráveis à criação; 14% afirmaram posição “contra” e outros 14% se disseram “indiferentes” ou “sem opinião”. À

29 Conferir no site da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553109>

época do debate de 2004, empresários, seus porta-vozes, colunistas, articulistas e editorialistas diziam falar em nome dos jornalistas, que segundo eles, seriam igualmente contrários à criação do Conselho Federal dos Jornalistas. O estudo revelou ainda o baixo impacto no mercado de trabalho da decisão do Supremo Tribunal Federal, em 2009: nove em cada 10 eram diplomados em Jornalismo, majoritariamente em instituições de ensino privadas, e quatro em cada dez já tinham cursos de pós-graduação. Detalhando: a) jornalistas com ensino superior: 98%; b) jornalistas com formação específica em jornalismo: 91,7% dos diplomados ou 89% do total (Mick & Lima, 2013). No período entre 1990 e 2010 a oferta de curso superior em jornalismo quintuplicara no país: passou de 61 para 317 cursos, no país.

Grupos e organizações de crítica de mídia

O ambiente de crítica de mídia no Brasil é ativo, mas ainda exerce pouco impacto junto aos veículos jornalísticos. A partir da redemocratização do país, aos poucos, atividades de crítica de mídia começaram a ser produzidas. Chistofoletti (2010) faz uma breve evolução dessas experiências, precursoras do momento atual: a Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), criada em 1992 e em atividade até ao presente momento; em 1994, com o Instituto Gutenberg, que passa a editar uma publicação impressa de crítica de mídia até 2000 de forma ininterrupta; em 1996, surge na internet brasileira o Observatório da Imprensa, iniciativa inspirada no congêneres português, que se constitui na experiência mais marcante e de referência na área desde sua fundação; ainda em 1996, é criado na Universidade de Brasília o S.O.S. Imprensa, projeto de extensão universitária de acompanhamento da mídia, umas das iniciativas pioneiras no ambiente acadêmico.

Sob inspiração do SOS imprensa e por estímulo do Observatório da Imprensa, a partir dos anos 2000, vários observatórios ligados a universidades começam a surgir, o que resulta na fundação, em 2005, da Rede Nacional de Observatórios de Imprensa (RenoI). Atualmente, a RenoI conta com a associação de 17 grupos ligados a universidades³⁰. No Brasil, Barreto (2019, pp. 30-31) identificou cerca de 25 observatórios de crítica de mídia ativos, e mais sete experiências que, embora não se identifiquem ou não tenham a configuração de um observatório, se dedicam à atividade.

30 Mais informações sobre o funcionamento da RenoI, sobre o fenômeno dos observatórios de mídia e sobre o exercício da crítica de mídia no Brasil estão em Christofoletti e Motta (2008), Christofoletti (2003), Christofoletti e Damas (2006), Braga (2006), Guerra, Martins e Rothberg (2016).

Apesar do papel que desempenham, que se desdobra não apenas na produção de críticas regulares, mas também em trabalhos acadêmicos, como é o caso dos grupos vinculados à Renoi, não se experimentou no país uma aproximação entre essas experiências de observação e as de produção jornalística. Há uma falta de interação entre esses atores, que dificulta uma cooperação capaz de contribuir para o aperfeiçoamento da instituição jornalística no país.

Tal cenário foi avaliado por Bastian (2019, pp. 478-479), que investigou os instrumentos de *accountability* de mídia na América Latina. Segundo a autora, Brasil, Argentina e Uruguai, os países estudados, se situam no estágio de “em transição”, a quarta categoria numa escala de cinco. Nesse nível, algumas formas de crítica de mídia são existentes, mas sua influência é pequena. A autora usou a mesma escala, criada por Fengler e Eberwein (2014, p. 44) nos estudos do projeto *Media and Accountability* na Europa³¹.

Qualidade e controle interno

No âmbito dos instrumentos de avaliação de qualidade e controle interno, consideram-se os recursos mantidos internamente por organizações jornalísticas, individualmente ou em conjunto, relativas à adoção de instrumentos destinados a avaliar seu desempenho editorial. Ambas as experiências são frágeis no Brasil, embora haja iniciativas nas duas esferas consideradas.

Os veículos jornalísticos dispõem de poucas experiências de controle interno de seus processos e produtos jornalísticos. Em geral, os recursos mais presentes são canais de contatos destinados a colher críticas e sugestões do público, sem, contudo, foco em questões editoriais propriamente ditas. Christofolletti (2010) fez um levantamento que apontou a adoção de recursos de gestão da qualidade por 22 jornais brasileiros. Entre os diversos itens apurados, ele constatou que 16 produzem algum tipo de avaliação de produtos e processos; seis tinham documentos com políticas de qualidade definidas; 13 apresentam manual de redação e 14 código de ética; cinco conselhos de leitores e apenas três ombudsman.

31 No estágio “em transição”, “the concept of an independent press council has not yet gained ground. Ombudsmen are more or less non-existent. Some forms of media criticism in the mass media can be found, e.g. in trade journals, but their influence is negligible. The same is true for media accountability instruments online: although there are several media blogs, only few of them reach a critical mass of users” (Fengler & Eberwein, 2014, p. 44).

Em dois levantamentos realizados em 2018, produções jornalísticas brasileiras foram comparadas a produções britânicas e portuguesas em relação à adoção de boas práticas de gestão editorial, com base em metodologia utilizada no sistema Q-Avalia (Guerra, 2017). Ambas as pesquisas adotaram um conjunto de indicadores, como a existência de projeto editorial, código de ética, correção de erros, ombudsman, entre outros, que resultavam uma avaliação em cinco níveis de desempenho: X, de caráter inovador; A, de boas práticas consolidadas; B, de boas práticas em processo de consolidação; C, de boas práticas em grau incipiente; e D, grau insignificante de adoção de boas práticas.

Rothberg e Garrido (2019) analisaram 42 veículos, sendo 25 brasileiros e 17 britânicos. Neste estudo, apenas duas das produções brasileiras analisadas atingiram a faixa B de desempenho; 15, a faixa C; e oito ficaram na faixa D. Das produções britânicas, quatro atingiram a faixa A; 12, a faixa B; e uma a faixa D. Guerra (2020) avaliou seis produções brasileiras e seis portuguesas. Segundo sua avaliação, duas produções brasileiras atingiram a faixa B e quatro a faixa C. Entre as portuguesas, cinco se situaram na faixa C e uma na faixa D. Em ambos os estudos, as produções brasileiras avaliadas por estes recentes trabalhos sugerem muito pouca evolução em relação ao cenário traçado por Christofolletti (2010), quase uma década atrás.

Uma reação do setor impresso para estimular a adoção de boas práticas de gestão editorial foi implementada com a criação, em 2011, do Programa Permanente de Autorregulação³² pela Associação Nacional de Jornais (ANJ), entidade que congrega 103 jornais impressos do país, atualmente (ANJ, 2018). O programa sugere cinco caminhos para a qualidade editorial, que levam à transparência e à crítica interna: Reconhecimento e publicação de erros; Canais de atendimento aos leitores; Publicação de cartas/e-mails dos leitores; Fóruns de análise crítica (ombudsman, conselho editorial e conselho dos leitores); Processos de relacionamento com os leitores (código, manual ou guia de ética e carta ou blog do editor).

A iniciativa da ANJ, contudo, peca pela falta de capilaridade, pois as práticas mais contundentes são adotadas por um número mínimo de jornais, o que reforça os resultados obtidos por Rothberg e Garrido (2019), Guerra (2020) e Christofolletti (2010). Recursos como ombudsman, conselho de leitores ou carta do editor, que, por diferentes vias, agem para acolher questionamentos e oferecer respostas, ainda são raros. Além disso, na página do programa, não se informa claramente quais recursos os jornais

32 <https://www.anj.org.br/site/autorre/programa-permanente.html>.

participantes atendem, o que sugere falta de efetividade da iniciativa em induzir os participantes a adotarem as práticas recomendadas. Se no segmento de jornais ainda há um programa de autorregulação, ainda que pouco efetivo, no segmento de rádio, televisão e internet não há sequer nenhuma iniciativa similar.

Desafios e perspectivas

O cenário brasileiro para a atividade jornalística se encontra profundamente tensionado na conjuntura atual. Não bastassem os reflexos da crise sistêmica, relativos às transformações tecnológicas que revolucionaram o ambiente de mídia e que desmontou o modelo de sustentabilidade existente até então, acrescentou-se a crise política do país que teve profundo impacto na já questionável credibilidade das empresas tradicionais de jornalismo.

O cenário de monopólio e oligopólio caracterizado neste capítulo sempre comprometeu a credibilidade da imprensa tradicional, em função do excessivo controle dos meios nas mãos de um grupo muito reduzido de pessoas. A polarização política instalada no país estressou ainda mais a credibilidade das empresas jornalísticas tradicionais, que se alinharam aos movimentos de direita e extrema-direita no apoio à operação Lava-Jato, ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e, como consequência natural, à eleição de Jair Bolsonaro. Na dúvida, os principais grupos de mídia do Brasil fecharam com Bolsonaro, nas eleições de 2018.

Do ponto de vista político, veículos tradicionais da mídia, hoje, veem-se confrontados não apenas à esquerda, mas também à direita bolsonarista, que se voltou contra eles. Por razões e motivações distintas, cada força política age para contestar sua credibilidade editorial. Em meio à crise econômica, a crise política atinge aquela que é o maior patrimônio de uma empresa jornalística e que, em consequência, compromete o seu poder de reação. E vai requerer delas e do setor, de forma geral, estratégias diferentes das que têm sido adotadas até então – ora a indiferença, ora a auto atribuição de qualidade comparada às *fake news* – para fazer frente às críticas que lhes são dirigidas. Se justas ou injustas, e certamente há de ambos os tipos, as críticas precisam de ser respondidas com argumentos e ações capazes de convencer os setores críticos da correção de rumos pretendida.

Tal movimento exige basicamente três tipos de ações. Do ponto de vista político, capacidade de diálogo entre os diferentes atores sociais interessados, da área de jornalismo e de outras áreas pertinentes, para reconfigurar o ambiente de mídia brasileiro. De um lado, é preciso dar pluralidade e diversidade efetivas, por meio de políticas públicas capazes de desfazer ou mitigar os oligopólios e monopólios existentes. De outro, é preciso modernizar o ecossistema brasileiro de mídia, com a adoção de experiências de regulação, autorregulação ou correção. Esse conjunto de medidas poderia repactuar as bases do relacionamento dos veículos com seus diferentes públicos e criar uma nova dinâmica de interação entre os produtores de conteúdo jornalístico, anunciantes, audiência, público em geral, Estado e a sociedade civil organizada.

Esse movimento político que é extra organizacional e extra institucional, pois abarca outras instituições e organizações na construção de um novo ambiente de mídia e de relacionamento, deveria ser acompanhado de um aperfeiçoamento das políticas editoriais dos veículos. Aqui, a exigência é de um movimento interno às organizações e à instituição jornalística do país de reafirmar valores e efetivá-los em sua conduta empresarial, especialmente, no que concerne à independência, à pluralidade e à autonomia política. Não se reivindica isenção ou neutralidade como ausência de valores (à esquerda, à direita, ao centro etc.). Reivindica-se que do justo e inalienável direito de opinião não se derive o indesejável e eticamente condenável alinhamento a atores em disputa de poder no jogo político, ao sabor da conveniência do grupo empresarial, numa dada conjuntura, em prejuízo do direito à informação plural e confiável de toda a sociedade.

Tal postura se desdobraria na adoção de instrumentos internos de *accountability* e outras iniciativas capazes de, ao mesmo tempo, exercer autocontrole de seus processos editoriais e abrir-se ao escrutínio público de suas práticas. Tais procedimentos poderiam fortalecer a credibilidade daqueles que aceitassem uma postura dialógica e responsiva, que não tem sido o padrão adotado pelas empresas.

A adoção dos processos internos de controle vai implicar na necessária modernização da produção jornalística, em si. Como consequência, exigirá a modernização dos processos de gestão editorial que por sua vez irá requerer igual modernização dos processos de produção. Em vista, o esforço de buscar a inovação editorial em gestão, processos de produção e conteúdos. Mas, esse movimento só se efetiva de forma planejada, com objetivos e metas claros, se houver processos avaliativos

decorrentes dos instrumentos de controle interno e externo, que tirem as empresas de sua zona de conforto editorial (já estão, há muito, fora desta zona do ponto de vista econômico) e sinalizem os caminhos e resultados a serem atingidos.

A melhoria e o fortalecimento do jornalismo no Brasil não se atingem com esforços meramente internos às organizações. É preciso a configuração de um ambiente social, político e econômico capaz de estimular, valorizar e reconhecer o jornalismo de qualidade, comprometido com o interesse público, a democracia e o futuro do país.

Referências

Associação Nacional de Jornais (ANJ) (2018). *Relatório de atividades e de liberdade de imprensa: setembro de 2016 a agosto de 2018*. https://www.anj.org.br/site/pdf/relat_atividade.pdf

Barreto, C. P. de S. (2019). *Observatórios de media e imprensa – espaços de participação e literacia mediática em Portugal e no Brasil*. Tese de doutorado. Universidade do Minho, Braga, Portugal <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/64387/1/Cristiane%20Parente%20de%20Sa%20Barreto.pdf>

Bastian, M. (2019). *Media and accountability in Latin America. Framework – Conditions – Instruments*. Wiesbaden: Springer VS

Beltrão, L. (1960). *Introdução à filosofia do jornalismo*. Rio de Janeiro: Agir.

Christofoletti, R. (2003). *Monitores de mídia – Como o jornalismo catarinense percebe seus deslizes éticos*. Univali-UFSC.

Christofoletti, R. & Motta, L. G. (2008). *Observatórios de mídia: olhares da cidadania*. São Paulo: Paulus.

Christofoletti, R. (2010). *Indicadores da Qualidade no Jornalismo: políticas, padrões e preocupações de jornais e revistas brasileiros*. Brasília: Unesco.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2018). *Relatório estatístico: Liberdade de Imprensa*. <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/06/fe4133ad3d-044846ba3b8ff5594bb7a7.pdf>

Damas, S. H. & Christofoletti, R. (2006). Mídia e democracia: um perfil dos observatórios de meios na América Latina. *UNIR Revista*, 1(3) <https://tinyurl.com/y7p9os2y>

Deolindo, J. da S. (2013). Regras da casa: Elementos para uma historiografia do Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. *Anais do 9º Encontro Nacional de História da Mídia*

Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) (2004). História do Conselho Federal dos Jornalistas: os jornalistas precisam de um Conselho. <http://fenaj.org.br/historia-do-conselho-federal-dos-jornalistas/>

Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) (2007). Código de Ética dos Jornalistas Brasileiros. Brasília: Federação Nacional dos Jornalistas. https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2014/06/04-codigo_de_etica_dos_jornalistas_brasileiros.pdf

Fengler, S. & Eberwein, T. (2014). Mapping media accountability – in Europe and Beyond. In S. Fengler, T. Eberwein, G. Mazzoleni, C. Porlezza, & S. Russmohl (Eds.). *Journalists and media accountability: an international study of news people in the digital age* (pp. 31-50). New York: Peter Lang.

Fernandes, T. (2020, 20 de junho). Processos no TSE abastecidos com inquérito de fake news do STF afligem Bolsonaro. *Folha de S. Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/processos-no-tse-abastecidos-com-inquerito-de-fake-news-do-stf-afligem-bolsonaro.shtml?origin=uol>

Grupo Globo (2018). *O ambiente onde todos se encontram e encontram informação, diversão e cultura*. Rio de Janeiro: Grupo Globo. <https://bit.ly/2ODQkZn>

Guerra, J. L. (2017). Q-Avalia – Sistema de avaliação de qualidade: uma proposta de inovação, pesquisa aplicada e de desenvolvimento experimental em jornalismo. *Contemporânea – Revista de Comunicação e Cultura*, 15(01), 286-314. <https://doi.org/10.9771/contemporanea.v15i1.21508>

Guerra, J. L., Rothberg, D. & Martins, G. L. (2016). *Crítica do Jornalismo no Brasil: produção, qualidade e direito à informação*. Covilhã, LabCom Books. http://labcom.ubi.pt/ficheiros/201612291659-201618_criticajornalismo_jguerra.pdf53

Guerra, J. L. (2020). Ranking Q-Avalia da qualidade jornalística Brasil-Portugal 2018: Uma avaliação experimental. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, 17(1), 54-74. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/1984-6924.2020v17n1p54>

Instituto Para o Desenvolvimento do Jornalismo (Projor) (2020). Atlas da Notícia: Mapeando o jornalismo local no Brasil. <https://www.atlas.jor.br/>

Media Ownership Monitor Brasil (MOM-Brasil) (2019). Quem controla a mídia no Brasil?. <http://brazil.mom-rsf.org/br/>.

Mick, J. & Lima, S. P. (2013). Perfil do jornalista brasileiro – *Características demográficas, políticas e do trabalho jornalístico em 2012*. Florianópolis: Insular.

Rothberg, D. & Garrido, B. A. (2019). Jornalismo, gestão da qualidade e regulação: estudo comparado de 42 corporações de mídia. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, 16(2), 85-97. <https://doi.org/10.5007/1984-6924.2019v16n2p85>

Diplomas legais

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm

Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm

Decreto-Lei n. 83.284, de 13 de março de 1979. Dá nova regulamentação ao Decreto-Lei n. 972, de 17 de outubro de 1969, que dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista, em 52 decorrência das alterações introduzidas pela lei n. 6.612 de 7 de dezembro de 1978. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d83284.htm

Decreto-Lei n. 972, de 17 de outubro de 1969. Dispõe sobre o exercício da profissão de jornalista. Recuperada de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0972.htm#art15