Quando a imprensa se controla: o caso do Conselho de Imprensa da Alemanha

Liriam Sponholz¹

Neste artigo, analisa-se uma forma de autorregulação midiática, a dos conselhos de imprensa. Tais conselhos são considerados o sistema de responsabilização da mídia (M.A.S.) mais eficiente por reunirem os atores principais do sistema midiático: os jornalistas, as empresas jornalísticas e o público. O que se pode alcançar com esse tipo de regulação, quais as condições para o seu surgimento, quais os seus limites? As respostas a essas questões, baseadas na experiência alemã, podem contribuir para enriquecer o debate sobre as formas e as possibilidades de autorregulação da mídia no Brasil.

Palavras-chave: ética, conselhos de imprensa, Alemanha.

When the press controls itself: the case of the German Press Council. In this article it is analyzed press councils as a kind of mediatic self-control. Such press councils are seen as the most efficient Media Accountability System (M.A.S.), by grouping all the protagonists of the mediatic system – the public, the news organizations and the journalists. What can be accomplished with this type of instrument? What are the prerequisites for its formation and what are its limits? These questions are addressed through an analysis of the experiences of the German Press Council (*Deutscher Presserat*). Its importance for the structures of mediatic self-control in Brazil will then be discussed.

Key words: ethics, press councils, Germany.

“Vocês ainda não morreram?” Esta foi a manchete do jornal sensacionalista alemão *Bild*, o mais vendido da Europa, depois que um garoto de 17 anos invadiu a sua escola com uma arma, matou 15 pessoas e suicidou-se, na Alemanha, em março de 2009. A frase se encontra entre aspas na manchete, aludindo a uma suposta citação do assassino. O jornal contrariou princípios éticos com esta manchete? Quem pode responder a esta pergunta? Com base no quê? E, sobretudo: a quem deve dirigir-se quando a imprensa não assume a sua responsabilidade social?

En este artículo se analizarán los consejos de prensa como un instrumento de auto-control mediático. Los consejos de prensa están considerados como los más eficaces en cuanto a los sistemas de responsabilidad de medios (M.A.S.), ya que reúnen a todos los protagonistas del sistema mediático: a los periodistas, a las empresas de periodismo y al público. ¿ Pero, qué es lo que se puede lograr con esta forma de control? ¿ Cuáles son las condiciones para su surgimiento y cuáles sus límites? La respuesta a estas preguntas con base a las experiencias en Alemania puede enriquecer la discusión sobre formas y posibilidades del auto-control mediático en Brasil.

Palabras clave: ética, consejos de prensa, Alemania.

Estas são as questões das quais este artigo trata: o controle ético da mídia, ou melhor, as instâncias de autorregulação da imprensa. Em sociedades democráticas e pluralistas, a mídia tem um papel central na forma como os atores sociais se relacionam e percebem o mundo. A mídia tem, portanto, uma responsabilidade social e, com isso, precisa obedecer a princípios normativos. Nesse contexto, os conselhos de imprensa têm sido considerados como o instrumento potencialmente mais eficiente de autorregulação (Bertrand, 2002).

Como funciona um conselho de imprensa? Quais são as condições necessárias para a sua criação? Quais são

¹ Quadriga Hochschule, Georgenstraße 22, 10117, Berlin, Alemanha. E-mail: l_sponholz@hotmail.com

os seus limites? Essas questões devem ser analisadas aqui, a partir da experiência do *Deutscher Presserat*, o conselho de imprensa alemão.

Na primeira parte deste artigo, busca-se definir o que é autorregulação, a partir de uma sistematização do que é ética e do que é direito. Com isso, pretende-se tornar claro porque autorregulação não tem nada a ver com censura. Na segunda parte, discute-se a ligação entre autorregulação e sistemas de responsabilização da mídia, apontando-se para uma delimitação entre ética e qualidade.

Na terceira parte, pretende-se analisar a experiência alemã, a partir de uma descrição e uma avaliação crítica do trabalho do *Deutscher Presserat*. Por último, discutem-se as contribuições e as limitações deste, buscando-se lançar algumas questões para a discussão sobre a necessidade de um conselho de imprensa no Brasil.

Ética e autorregulação

Autorregulação é a formulação e a fiscalização do cumprimento de regras e normas pelos mesmos atores para os quais tais regras se aplicam. Elementos constitutivos desse tipo de controle são a adesão voluntária, a autonomia e a função de vigilância (Wiedemann, 1992). Além destas, Fidalgo (2006, p. 470) reconhece uma quarta característica da autorregulação, a da coletividade.

Em condições ideais, instituições de autorregulação são voluntárias, ou seja, não há uma obrigação de submeter-se a este controle. No entanto, esta voluntariedade é limitada, pois, de acordo com Eisermann (1997, p. 238), até hoje todos os conselhos de imprensa foram fundados sob a ameaça do Estado de – na falta da autorregulação – criar leis ou organizações para regular o setor (Stapf, 2005).

Tais instituições são autônomas, ou seja, independentes do Estado. Sua efetividade depende da existência de uma forma de fiscalização ou vigilância que possa conduzir a certos comportamentos, bem como a evitar aqueles indesejados. Em outras palavras, não se trata de falta de, mas de um tipo de regulação (Fidalgo, 2006, p. 470).

Concretamente, as funções da autorregulação são: (a) formular normas éticas; (b) contribuir para o desenvolvimento de condições que possibilitem o cumprimento destas normas éticas; (c) tornar público comportamentos equivocados; e d) desenvolver um trabalho permanente de reflexão e ensino sobre a dimensão moral da mídia (Aznar, 2005b).

Essas características tornam claro que a autorregulação não pode ser igualada à censura. Na censura, as regras são ditadas por um sistema externo e não pelos atores da mídia². Embora nem toda legislação possa ser igualada à censura, normas jurídicas também são uma forma de controle externo.

Na autorregulação, o objetivo é que as pessoas interiorizem as normas. Autorregulação é, portanto, o oposto de controle externo, ou seja, da regulamentação e fiscalização por meio de leis e organizações estatais (Eisermann, 1997, p. 238; Suhr, 1998; Widmer, 2003). A primeira pressupõe liberdade e reconhecimento dos controlados, bem como um controle simbólico (Wiedemann, 1992; Stapf, 2005), já que a única “pena” à qual se pode ser condenado geralmente é a divulgação do próprio erro (Tabela 1). Por isso, autorregulação é uma questão de ética, enquanto o controle externo é uma questão legal, de direito³ (Stapf, 2005). Entende-se por ética o aprendizado da e a reflexão sobre a moral. Ela também funciona como um mecanismo de sanção, mas baseia-se na interiorização das normas (Stapf, 2005; Widmer, 2003, p. 31).

Ao contrário da ética, o direito regula externamente as ações das pessoas, e normas jurídicas não precisam do reconhecimento ou da concordância daqueles cujas ações serão reguladas. Como mecanismo externo de condução a um determinado comportamento, o direito dispõe de mecanismos obrigatórios de sancionamento (Stapf, 2005).

Uma vez que o objetivo é de que os padrões éticos sejam interiorizados, não há sentido exigir de instituições de autorregulação possibilidades de sanção que não sejam adotadas pelos próprios atores envolvidos e cumpridas por convicção. Como Fidalgo (2006, p. 480) explica:

A própria adesão aos processos de autorregulação que não se reduzam a estratégias defensivas ou propagandísticas implica uma certa cultura de exigência e rigor, uma aceitação clara de deveres articulada com os direitos conferidos, um sincero compromisso prévio,

² Pelo mesmo motivo, autorregulação não pode ser igualada com a autocensura, na qual mecanismos *externos* ao processo de comunicação (como, por exemplo, o medo de perder o emprego) são interiorizados. O caráter da autorregulação como algo *coletivo* também impede que seja igualada à autodisciplina (Fidalgo, 2006, p. 474).

³ Neste ponto, é importante ressaltar que não se pretende esgotar aqui a longa e rica discussão sobre as diferenças entre ética e direito. A complexidade do problema foi reduzida intencionalmente para que não se perca o foco no objeto desta análise, a autorregulação da mídia.

individual e coletivo, com os princípios éticos e as regras deontológicas da profissão que não se resumam aos 'mínimos' da letra da lei e ao medo de uma sanção.

Por conta da interiorização, a ética (campo da autorregulação) também se diferencia do direito, no que diz respeito a sua fonte de legitimação. A legitimação deste se encontra no procedimento e nas regras constitutivas do Estado de Direito. A autorregulação, por sua vez, está fundada nos sistemas moral, profissional e organizacional de normas (Saxer, 1984, p. 23).

Widmer (2003, p. 112) compara direito e moral, ou mais precisamente, normas jurídicas e regras éticas, com dois círculos que se interpenetram. Há normas jurídicas que não afetam questões morais, bem como regras éticas que não são reguladas juridicamente. O direito assegura um mínimo de ética, mas depende da moral para garantir sua efetividade. Concretamente, isso significa que leis não podem contradizer princípios morais. Por isso, a ética não substitui o direito e vice-versa. Sendo assim, a autorregulação e a legislação, como instrumentos da ética e do direito, devem ser entendidos como complementares (Fidalgo, 2006, p. 468).

Não se pode garantir somente por meio de instrumentos de autorregulação que a mídia se comporte de forma socialmente responsável. O direito é imprescindível, pois, como Bertrand (2002) explica, a lei, nacional ou internacional, é a única proteção eficiente contra o poder de corporações gigantes. Somente a lei pode manter publicações como os jornais sensacionalistas sob controle e proibir revistas de conteúdo pedófilo ou nazista. Com o poder total do Estado de reforçar as regras, obrigar o cumprimento das decisões das cortes e das requisições das agências regulatórias, a lei também garante direitos para a mídia e para os seus profissionais, como o *Freedom of Information Act* nos Estados Unidos ou a cláusula de consciência na França, que torna possível ao jornalista deixar uma publicação se esta mudar a sua orientação política e não perder nenhum benefício (Bertrand, 2002).

No entanto, a regulação através do direito generaliza expectativas e congela situações ou comportamentos (Saxer, 1984; Bertrand, 2002). A lei não consegue, por exemplo, acompanhar o desenvolvimento tecnológico. Uma regulação feita completamente por leis poderia ameaçar a capacidade de o jornalismo e outras atividades midiáticas cumprirem as suas funções (Saxer, 1984, p. 34).

Tabela 1. Diferença entre Ética (códigos) e Direito (leis).
Table 1. Difference between Ethics (codes) and Rights (laws).

	Ética (códigos)	Direito (leis)
Formulação	As normas são autônomas (desenvolvidas por aqueles que se submeterão a elas)	As normas são heterônomas (Villanueva, 2000)
Deveres e direitos	As normas são imperativas (estabelecem deveres)	As normas são imperativas e atributivas (Villanueva, 2000)
Compromisso	Voluntário	Obrigatório (Villanueva, 2000)
Sanções	Morais ou simbólicas	Materiais (Fidalgo, 2006; Stapf, 2005; Widmer, 2003)
Validade	Com concordância e reconhecimento dos atores envolvidos	Sem a necessidade de concordância e reconhecimento dos atores envolvidos (Villanueva, 2000)
Fonte de legitimação	Sistemas de normas morais, profissionais e organizacionais	Procedimentos do Estado de Direito (Saxer, 1984)
Função	Reflexão e estabelecimento de condutas	Estabelecimento de condutas (Widmer, 2003)
Objetivo	Reconhecimento social e dignidade	Condições mínimas para uma coexistência pacífica (Villanueva, 2000)
Relação com a prática	Dinâmica	Tendência a ser estática (Saxer, 1984)

Além disso, a ética não tem só uma função de condução, mas também de reflexão. Por meio da ética, estabelecem-se parâmetros a partir dos quais pode avaliar-se a moral dominante e discutir a legislação. A ética ou reflexão sobre a moral pode tornar-se não só uma alternativa, como também fornecer elementos para a crítica da legislação (Widmer, 2003, p. 32).

Nesse contexto, a vantagem é que as normas éticas podem ser adaptadas mais rapidamente às mudanças do que as jurídicas, tornando possível estabelecer medidas de conduta mais próximas à prática.

Por último, a autorregulação tem o potencial de evitar intervenções estatais ao tornar a formulação de leis supérflua. Ela também pode teoricamente aliviar o Poder Judiciário de processos ao mediar conflitos entre órgãos da imprensa e pessoas afetadas pelos erros destes⁴.

A autorregulação baseia-se não só na interiorização das normas, como também na liberdade daqueles que devem ser regulados. Por isso, este seria o caminho correto para conciliar liberdade e responsabilidade:

Acometendo aos próprios protagonistas do processo mediático a responsabilidade de livremente regularem a sua atividade e responderem por ela, estariam aparentemente em condições de solucionar as duas mais persistentes dúvidas nesta matéria: preservaria o setor de intervenções externas (designadamente do poder político) e das suas tentações de cercear de algum modo o bem fundamental da liberdade, mas ao mesmo tempo asseguraria a existência de mecanismos destinados a velar pelo uso responsável dos media e pela correspondente prestação de contas exigível a qualquer serviço de incidência pública e relevância social (Fidalgo, 2006, p. 467).

O conceito de autorregulação surge, segundo Suhr (1998), como oposto ao controle (externo) estatal. No entanto, é discutível até que ponto o Estado pode ir para que se possa falar de autorregulação. Em vários países, o Estado participa de instâncias de autorregulação, seja através do financiamento (como na Alemanha) ou da criação daquelas por lei.

Neste sentido, Widmer (2003) diferencia autorregulação autônoma de voluntária, que se baseia na iniciativa dos atores envolvidos, e iniciada, que surge a partir de um “incentivo” do Estado. Stapf (2005) classifica os modelos de regulação com relação à participação do Estado entre

autorregulação voluntária ou regulada e controle externo. Fidalgo (2006) distingue de forma semelhante a autorregulação, a correção e a heterorreção (Tabela 2). A forma clássica da autorregulação são os conselhos de imprensa. A correção ocorre mais frequentemente no caso da mídia eletrônica (rádio e TV).

Segundo Aznar (2005a, p. 14), a autorregulação pressupõe que a adaptação da mídia às normas éticas ocorra não só independentemente da regulamentação legal e administrativa, mas também das pressões econômicas, de forma que a regulação ética seja conduzida pela sociedade (e não pelo mercado). Por isso, a chave para a autorregulação deve ser buscada no processo social da comunicação, no qual as empresas de mídia representam apenas uma parte.

Autorregulação como parte de um sistema de responsabilização da mídia

O conceito de sistema de responsabilização da mídia (*Media Accountability System* ou M.A.S. em inglês) foi desenvolvido pelo pesquisador Claude-Jean Bertrand (Fidalgo, 2006, p. 489). Bertrand o define como uma mistura de controle de qualidade, serviço ao consumidor, educação contínua e muito mais. Não se trata, portanto, somente de autorregulação (Bertrand, 2002).

Um M.A.S. baseia-se na ideia de prestação de contas (*accountability*). Prestação de contas, por parte da mídia (*media accountability*), pode ser definida como um processo pelo qual empresas de comunicação e jornalistas são obrigados a prestar contas de suas atividades para os demais atores envolvidos, como membros da audiência, fontes de notícias, anunciantes, organizações profissionais ou órgãos reguladores do governo. Trata-se de fornecer uma explicação, uma justificativa para a conduta de alguém (Pritchard, 1991, p. 1).

Um M.A.S. não se ocupa somente de questões normativas, mas também de problemas que não envolvem problemas éticos, como, por exemplo, a reclamação da grafia errada de um nome ou a “colocação” de uma capital em um país errado em um texto (Pritchard, 1991, p. 2). Assim, enquanto a autorregulação se restringe a questões éticas, um M.A.S. vai além, ocupando-se também com a qualidade.

⁴ Neste último caso, no entanto, a desvantagem é de que os interesses econômicos podem sobrepor-se aos públicos nas negociações nos Conselhos de Imprensa (Widmer, 2003).

Tabela 2. Formas de regulação da mídia com relação ao Estado.

Table 2. Types of media regulation concerning the State.

	Autorregulação	Corregulação	Heteroregulação
Voluntariedade	Total (condução moral)	Condicionada (condução moral e legal)	Nenhuma (condução legal)
Controle	Interno (por meio de reconhecimento profissional)	Interno e externo (por meio de reconhecimento profissional e estatal)	Externo (por meio de reconhecimento legal)
Sanções	Por meio de publicidade (moral)	Por meio de publicidade e direito (moral e legal)	Por meio de direito

Fonte: Stapf (2005, p. 25).

M.A.S. podem ser sistematizados de acordo com os instrumentos utilizados, com os participantes ou com a sua função. Os instrumentos podem ser documentos, grupos, indivíduos ou processos.

Do ponto de vista dos participantes, um M.A.S. pode ser interno (conselho de redação ou cartas ao leitor), externo (observatórios de mídia ou revistas sobre jornalismo) ou cooperativo (conselhos de imprensa).

Com relação a sua função, um M.A.S. pode exercer a função de crítica (pesquisas sobre jornalismo), monitoramento (observatórios de mídia), *feedback* (levantamentos de opinião com leitores) ou formação (seminários para jornalistas) (Bertrand, 2002).

Este artigo concentra-se em um determinado tipo de M.A.S., o conselho de imprensa.

O conselho de imprensa

Um conselho de imprensa é uma organização na qual representantes de empresas de comunicação, dos jornalistas e do público se encontram para evitar a intervenção do Estado e para corrigir os erros cometidos pela imprensa por iniciativa própria (Rampal, 1981). Como este tipo de organização geralmente envolve os três protagonistas do processo de comunicação social, ele tem o potencial de ser o M.A.S. mais eficiente (Bertrand, 2002). A participação do público é especialmente importante para que o funcionamento de tais conselhos não seja prejudicado por corporativismo ou por interesses econômicos.

No que diz respeito à composição, Bertrand (2003, p. 110) distingue entre *genuine councils* (conselhos mistos

tripartites), *semi-councils* (conselhos mistos) e *pseudo-councils*. Os conselhos mistos tripartites são compostos pelos três atores principais, como é o caso da Grã-Bretanha. Os conselhos mistos não contam com a participação de um dos três protagonistas. É o caso dos conselhos da Alemanha e da Áustria, dos quais o público não faz parte, ou da *Ordini die Giornalisti* na Itália, da qual só participam jornalistas. Os *pseudo-councils* são aqueles em que o Estado é um dos integrantes, como, por exemplo, o do Egito.

Geralmente os componentes de um conselho de imprensa não são empresas de comunicação ou jornalistas, mas, sim, organizações que os representam. A representatividade funciona como uma fonte de legitimidade.

Como Silva e Paulino (2007) resumem, os conselhos de imprensa são, na verdade, espaços em que as partes envolvidas se encontram para chegar a um acordo e evitar desta forma um processo judicial. Nesse sentido, eles funcionam como órgãos de arbitragem (Paulino, 2008, p. 119).

Prestação de contas ou *accountability*, no entanto, é só uma das funções de um conselho de imprensa. Seu papel é também tornar desnecessária a formulação de leis e canalizar forças políticas e econômicas contra intervenções estatais. Seja pela sua composição (representantes dos segmentos sociais distintos) ou pela sua função, um conselho de imprensa não pode ser igualado a iniciativas internas de empresas isoladas como ombudsmen ou manuais de redação.

Para decidir se a reclamação de um leitor se baseia de fato em um erro da imprensa, os membros de um conselho podem formular um código de ética. Esta é mais uma das funções destes conselhos: codificar normas éticas e consolidar um consenso básico sobre o certo e o errado na atuação de jornalistas e de publicações. O conselho de imprensa, por contar com a representatividade das organizações dos protagonistas do setor, pode construir e fornecer tal base.

Considera-se a Suécia como a pioneira na criação de conselhos de imprensa. O *Pressens Opinionsnämnd* foi fundado em 1916, depois que o governo sueco ameaçou o setor com leis mais rígidas (Fomferek, 2005, p. 7). Desde 1969, o conselho conta com a participação de representantes do público, ao lado de jornalistas e donos de jornal. O conselho de imprensa sueco tem ainda um ombudsman.

No entanto, a versão sueca não pode ser igualada à norte-americana, que serviu de exemplo para a *Folha de S. Paulo*. O *Pressombudsmann* é nomeado pelo conselho de imprensa, não sendo, portanto, um instrumento interno de uma empresa. Sua função é receber as reclamações e mediar conflitos entre o leitor e a empresa jornalística. Se, na avaliação do ombudsman, o conflito se confirmar como uma violação ao código de imprensa, o caso é enviado ao conselho. Este, por sua vez, pode exigir o pagamento de uma multa a ser paga pela publicação ou divulgar uma condenação pública. No caso sueco, o ombudsman não precisa esperar por uma reclamação do leitor, podendo também formular reclamações por iniciativa própria.

Os conselhos de imprensa são instrumentos de *media accountability* característicos dos países europeus centrais e do norte (Pritchard, 1991). Nos Estados Unidos e no Canadá, só há conselhos de imprensa regionais ou locais (como em Minnesota e Quebec). No caso dos Estados Unidos, houve uma tentativa fracassada de estabelecer um conselho nacional. O *National News Council* foi fundado por um grupo de proeminentes (e não por organizações do setor) em 1973 e só “sobreviveu” até 1984 (Pöttker e Starck, 2003).

Na América Latina, até 2003, só Chile e Peru contavam com conselhos de imprensa. No Sul da Europa (Portugal, Espanha, Itália e França) não há conselhos nacionais de imprensa. Em Portugal, o conselho fundado em 1975 foi extinto em 1990 (Fidalgo, 2006, p. 509). Na Espanha, há a experiência regional da Catalúnia e, na Itália, o correspondente a tal instância é a *Ordini die Giornalisti*, que, na realidade, é uma forma de correção. Na Ásia, há experiências isoladas e muito diferentes entre si. Nos países de língua alemã, na Grã-Bretanha e nos países escandinavos, encontra-se o protótipo de um conselho de imprensa (Hallin e Mancini, 2004, p. 92; Bertrand, 2002; Rampal, 1981).

Isso se deve ao fato de um instrumento de autorregulação requerer uma série de fatores sociais para que

possa existir. Requisitos para um conselho de imprensa e seu bom funcionamento são:

- (a) Nações urbanizadas e industrializadas;
- (b) Democracias pluralistas;
- (c) Países em que não haja uma desconfiança extrema no governo⁵ nem uma confiança cega na justiça, no sentido de ser a única instância que possa fazer valer os direitos do cidadão;
- (d) Meios de comunicação privados;
- (e) Jornalistas conscientes de suas responsabilidades;
- (f) Empresas jornalísticas que se submetam aos interesses sociais (Bertrand, 2002; Stapf, 2000).

Embora os conselhos de imprensa sejam apresentados como a instância ideal de regulação (Fidalgo, 2006; Bertrand, 2002), não há consenso sobre a sua contribuição para a superação das violações éticas por parte da imprensa. Por conta do seu poder limitado de sanção, eles são frequentemente denominados como “tigres sem dentes” (Bertrand, 2002; Niggemeier, 2006; Pöttker, 2005). O caso da Alemanha a ser descrito aqui pode contribuir para entender o porquê de tal denominação.

O *Deutscher Presserat*

Se comparado ao brasileiro, o M.A.S. alemão é bem menos diversificado⁶, sobretudo no que diz respeito aos M.A.S. internos. Nenhum dos jornais de circulação nacional tem ombudsman, as seções de autocorreção são publicadas irregularmente e não há manuais de redação. Os principais instrumentos deste sistema na Alemanha são as editorias sobre mídia nos jornais, os estatutos de redação, as revistas sobre jornalismo, a pesquisa acadêmica e o conselho de imprensa (*Deutscher Presserat*).

Uma inovação nos últimos anos tem sido o papel dos blogs que se dedicam à crítica da mídia. O mais conhecido é o *bildblog*, que nasceu se ocupando das falhas éticas do jornal sensacionalista *Bild*. O conselho de imprensa continua, no entanto, sendo o instrumen-

⁵ Como é analisado a seguir, conselhos de imprensa dependem de uma cultura política voltada para o consenso (Hallin e Mancini, 2004). A (des)confiança no governo é uma das hipóteses a ser considerada ao observar-se por que Conselhos de Imprensa são atípicos não só em países em desenvolvimento, como em outros países desenvolvidos como os Estados Unidos.

⁶ Um panorama sobre o M.A.S. alemão pode ser encontrado em www.medienjournalism.de.

to mais importante, seja pela sua representatividade social ou pelo estabelecimento das normas éticas que são utilizadas pelas demais instâncias como parâmetro para suas críticas.

O *Deutscher Presserat* foi fundado em 1956 pela Federação Nacional dos Proprietários de Jornais (BDZV) e pela Federação dos Jornalistas Alemães (DJV). Atualmente, a Federação Alemã dos Proprietários de Revistas (VDZ) e a União dos Jornalistas Alemães (DJU) também participam do conselho.

Segundo o próprio conselho, seus objetivos são: (a) defender a liberdade de imprensa bem como (b) o acesso às fontes; (c) preservar a imagem da imprensa alemã; (d) formular linhas básicas de conduta para o trabalho nas redações (Código de Imprensa ou *Pressekodex*); (e) eliminar atitudes inconvenientes na imprensa; (f) tratar de reclamações contra publicações e comportamentos jornalísticos com base no *Pressekodex*; (g) autorregular a proteção de dados das redações; e (h) ser um parceiro para leitores, jornalistas e donos de jornais e revistas.

O trabalho do *Deutscher Presserat* é financiado pelas instituições que o compõem e pelo governo federal⁷. O conselho conta com um plenário e duas comissões que analisam as reclamações. Todos os grêmios internos são ocupados paritariamente pelos representantes das organizações citadas acima.

A área de competência do *Deutscher Presserat* abrange os jornais e revistas e suas versões on-line. Qualquer pessoa pode enviar pelo correio ou por e-mail uma reclamação ao conselho. No texto da reclamação, é preciso justificá-la, informando qual parágrafo do *Pressekodex* teria sido violado.

Uma comissão do conselho decide então se houve de fato uma violação ao código. No caso de uma violação, as sanções previstas são uma advertência, uma reprovação, uma nota não pública ou uma nota pública de repúdio, que deve ser publicada pelo jornal ou revista responsável pela violação.

O conselho não pode obrigar as empresas jornalísticas a publicarem as notas públicas de repúdio que ele próprio determina. O *Deutscher Presserat* também não é responsável pelo cumprimento do direito de resposta ou por penalidades financeiras. Nesses casos, é preciso

recorrer à Justiça.

A maior parte dos que reclamam são pessoas físicas. Os jornais locais e regionais são o alvo principal das reclamações. A maior parte das reclamações em 2008 se referia à falta de acurácia na investigação jornalística. Neste ano, cerca de 40% das reclamações foram consideradas como justificadas. Das 729 reclamações recebidas em 2008, 15 resultaram em notas públicas de repúdio.

A história

Como foi afirmado, o que motivou a criação de muitos conselhos de imprensa na Europa foram as ameaças do Estado de impor leis mais rígidas ao setor. Na Alemanha, não foi diferente. Pelo contrário: a ideia de um controle externo parecia inaceitável para o setor depois da experiência com a ditadura nazista. O *Deutscher Presserat* foi então concebido como uma organização reativa, e não ativa (Bermes, 1991, p. 196).

A defesa da liberdade de imprensa contra as intervenções estatais marcou a primeira fase (1956-1969) na história do *Deutscher Presserat* (Bermes, 1991). Uma comissão específica para tratar de reclamações de leitores só foi formada em 1970. Até essa data, a tarefa tinha um papel secundário para o conselho.

Para servir como base para as decisões da comissão, o conselho formulou o código de imprensa (*Pressekodex*), em 1973. Os princípios deste código servem hoje como base consensual para a avaliação da atuação da imprensa. Embora não tenha valor legal, é utilizado até mesmo pela Justiça como parâmetro (Bermes, 1991, p. 209).

Nesta segunda fase (1970-1981), depois do surgimento da Comissão de Reclamações (*Beschwerdeausschuss*), a atuação do *Presserat* foi marcada pela não publicação das suas notas de repúdio pelos jornais repreendidos. Nessa época, o sensacionalista *Bild* havia recebido o maior número de notas públicas de repúdio, seguido da revista *Stern*⁸ (Bermes, 1991, p. 218).

Nos anos 70, os conflitos de interesse entre jornalistas e donos de jornais dentro do conselho de imprensa se tornaram claros. Um dos episódios que ilustra esta polariza-

⁷ Este financia exclusivamente o trabalho das Comissões de Reclamação.

⁸ Esta revista ficou famosa no mundo inteiro por ter publicado, em 1983, os supostos diários de Hitler. Após algumas semanas, comprovou-se que os diários eram falsos.

ção foi a forma como o conselho lidou com o conflito entre a editora Axel Springer (responsável pelo sensacionalista *Bild*) e o jornalista investigativo Günter Wallraff.

O jornal já era conhecido pelas suas violações da ética jornalística quando Wallraff publicou seu livro *Der Aufmacher. Der Mann, der bei 'Bild' Hans Esser war* (publicado em português sob o título *Fábrica de Mentiras*). O livro conta a experiência de Wallraff, que trabalhou na redação do jornal, em Hannover, por quatro meses sob identidade falsa. Wallraff apresentou-se como o repórter Hans Esser.

O artigo 4, do *Pressekodex*, condena a investigação jornalística sob falsa identidade. Precisamente, no artigo consta que jornalistas, *a priori*, devem revelar sua identidade. Segundo o código, informações falsas do jornalista sobre a sua identidade e sobre o órgão de imprensa que ele representa não são compatíveis com a imagem e a função da imprensa. Ao mesmo tempo, considera-se a investigação realizada com a ocultação da identidade do repórter como justificada quando contribuir para a obtenção de informações de interesse público que não seriam acessíveis de outra forma. Baseando-se neste artigo, o *Bild* enviou então uma reclamação ao *Presserat* contra Wallraff.

Por outro lado, com o seu livro, Wallraff mostrou que as violações éticas do jornal eram sistemáticas, e não da responsabilidade individual dos repórteres. O caso tornou claro que tratar violações contra o código de imprensa *a priori* como resultado da falta de caráter ou consciência dos jornalistas, como o conselho de imprensa fazia, não é suficiente (Bermes, 1991, p. 292).

A discussão do caso dentro do conselho recebeu o apoio dos donos de jornais (Bermes, 1991, p. 284) e, no final, tanto o *Bild* quanto Wallraff foram repreendidos pelo órgão.

A maior crise, no entanto, ainda estava por vir. Em 1981, o jornal *Express*, pertencente ao presidente da Federação dos Donos de Jornais (BDVZ), recusou-se a imprimir uma nota de repúdio do conselho, do qual a Federação faz parte. Esta foi a gota d'água para que os jornalistas exigissem uma reforma do conselho.

Eles propuseram a participação de representantes do público e reivindicaram uma declaração dos donos de jornais e revistas, na qual estes se comprometeriam a publicar as notas públicas de repúdio emitidas pelo conselho.

Os donos de jornais, no entanto, tinham outro entendimento sobre o papel do conselho. Para eles, o *Deutscher Presserat* era uma organização para evitar intervenções do Estado, e não um instrumento de autocorreção.

O conselho foi reformado e, em 1985, foi constituído um novo *Deutscher Presserat*, cujo formato se mantém até hoje. Ele é o resultado de um acordo entre as federações, depois que – entre outros pontos – a maior parte dos membros das Federações patronais se comprometeu a publicar as notas emitidas pelo conselho. O público, no entanto, permaneceu do lado de fora.

Na prática

As decisões do conselho de imprensa alemão devem ser publicadas pelos jornais e revistas que foram alvos da condenação. Os casos também podem ser consultados no Anuário do *Deutscher Presserat* e na homepage do conselho.

O caso descrito aqui trata do exemplo citado no começo do artigo, da cobertura jornalística sobre o tiroteio de Winnenden. O conselho recebeu 47 reclamações a respeito, das quais 19 foram consideradas injustificadas. Muitas delas eram voltadas à mesma reportagem do jornal sensacionalista *Bild*.

O tablóide publicou uma foto do assassino com um uniforme de guerra e uma arma na mão sob a manchete “Vocês ainda não morreram?”. Em uma foto-montagem, há uma simulação de como ele mata uma professora⁹. Na sua cobertura de várias páginas sobre o tema, o periódico ainda publicou um texto¹⁰ sob o título “Como um garoto simpático se tornou um *Amokschützen*?”¹¹. A versão on-line do tabloide contou ainda com uma matéria sob o título “Ele acabou com essas vidas jovens”, com o nome completo das vítimas¹². O conselho decidiu que nas três matérias houve violações do código de imprensa.

As duas primeiras matérias representam violações aos princípios éticos porque o assassino foi apresentado em uma pose de herói. O jornal foi repreendido com duas notas públicas de repúdio. Com a terceira matéria, o periódico atentou contra o direito à privacidade das vítimas e

⁹ A ilustração pode ser vista em <http://www.bildblog.de/wp-content/amoklauf1.jpg>. Acesso em 07/01/2010.

¹⁰ A ilustração pode ser vista em <http://www.bildblog.de/wp-content/amoklauf2.jpg>. Acesso em 07/01/2010.

¹¹ *Amokschützen* ou *Amokläufer* é alguém que age possuído por fúria.

¹² Mais tarde, descobriu-se que uma das pessoas citadas na reportagem como vítima fatal havia sobrevivido ao ataque, como o próprio jornal admitiu.

de seus familiares. Nesse caso, o conselho pronunciou-se por uma nota não pública de repúdio.

Críticas

O conselho de imprensa alemão parece estar longe de ser o M.A.S. mais eficiente, como Bertrand (2002) define. O problema começa pela não participação do público nas suas decisões. Este não tem representantes no conselho e também não pode assistir às decisões das Comissões de Reclamação, cujas reuniões ocorrem a portas fechadas (Pötter, 2005). Outro problema com relação à transparência é o fato de apenas um tipo de sanção ser de fato público.

Como já foi visto, uma instância de controle ético não pode estabelecer penas, pois isto contrariaria o princípio que rege a ética, a de aprendizado por meio de interiorização das regras e de autocritica. Portanto, o mecanismo de sanção mais poderoso de um conselho de imprensa é o de tornar público o erro cometido. A tomada de decisões a portas fechadas, no entanto, contraria este princípio. Com isso, o próprio conselho limita a sua eficiência.

Há ainda os que criticam que as decisões demoram demais para serem tomadas (Niggemeier, 2006). Quando o conselho se decide por uma nota de repúdio e esta é publicada, o público já não se lembra mais do que se trata. Com isso, o potencial de aprendizado se perde. Além disso, o *Deutscher Presserat* ainda se entende como um órgão que reage a reclamações, e não como um instrumento que tenha a pretensão de mudar a situação da imprensa por iniciativa própria.

Outra crítica se refere ao nível de interpretação das violações éticas (vistas como deslizes individuais) e à intervenção pontual. Com relação a esta última, o conselho sanciona casos (da matéria X no jornal Y), mas não linhas editoriais. Assim, caso uma ou mais publicações trabalhem sistematicamente com imagens discriminatórias de determinados grupos sociais, o *Deutscher Presserat* não tem como sancioná-las (Bermes, 1991, p. 226-227).

Por último, pode-se observar que o principal motivo de reclamação é a falta de acurácia na investigação, ou seja, a publicação de informações erradas ou incompletas. O problema é que o conselho não dispõe de recursos para pesquisar por conta própria se as informações estão corretas.

Apesar das críticas, a maior parte dos jornalistas alemães considera o conselho de imprensa como muito importante. Um estudo representativo com 307 jornalistas mostra que mais de 90% dos entrevistados consideram

o *Presserat* como importante/muito importante (Reinemann, 2008, p. 77). Ao mesmo tempo, só um terço destes acredita que o conselho tenha uma grande influência sobre o setor e o mesmo percentual avalia o trabalho da instituição como transparente. O código de imprensa (*Pressekodex*) conta com a avaliação positiva de mais de dois terços dos entrevistados.

Os jornalistas alemães ouvidos neste estudo defendem, sobretudo, que o conselho possa valer-se de sanções mais fortes como, por exemplo, multas. Nesse ponto, há uma clara divergência entre os jornalistas de acordo com a função que exercem. A maior parte dos chefes de redação (70%) está satisfeita com a atual forma de sancionar do *Deutscher Presserat*. Só 26% deles são a favor de multas. A maior parte de editores (52%) e redatores (62%) defende este tipo de sanção (Reinemann, 2008, p. 79).

Conclusões

Diante de tais críticas, cabe perguntar se um conselho de imprensa consegue cumprir os objetivos de uma autorregulação. De fato, o *Deutscher Presserat* foi um ator importante na luta pela liberdade de imprensa na sua primeira fase. Outra contribuição do conselho foi formular e consolidar um consenso básico sobre determinados princípios éticos na sociedade alemã.

O sucesso desta tarefa está ligado ao fato de o conselho ser formado por representantes do setor, que são reconhecidos como tal dentro dos grupos que representam. Sem representatividade, isto teria sido muito difícil, como mostra a experiência do *National News Council* nos Estados Unidos.

Um tipo de organização como um conselho de imprensa exige que segmentos com interesses opostos dentro de um setor estejam dispostos a chegar a um acordo: conselhos de imprensa como os da Europa Central e do Norte são instâncias orientadas para a busca de um consenso. A ideia é de que organizações patronais e dos trabalhadores formulem juntas as regras às quais ambas irão se submeter.

Esta não é uma tarefa fácil, mesmo em sociedades em que a desconfiança nas instituições públicas não é tão alta como no Brasil. O caso do conflito entre o tablôide *Bild* e o jornalista Günter Wallraff no conselho de imprensa mostra que as diferenças em alguns momentos vêm à tona.

Um fato discutível no cumprimento das suas funções é até que ponto o conselho de imprensa alemão tem

contribuído para reduzir ou eliminar violações éticas das práticas jornalísticas e das publicações.

Os efeitos do *Deutscher Presserat* sobre a imprensa alemã são difíceis de ser mensurados empiricamente. Pöttker (2003, p. 379), no entanto, responde a esta questão de forma convincente ao comparar a ética com o direito: apesar da proibição, todos os dias pessoas são assassinadas ou roubadas, e ninguém considera o direito penal ineficiente por causa disso. Ao mesmo tempo, o próprio autor reconhece que o conselho poderia trabalhar de maneira mais eficiente, se fizesse uso de maneira mais intensiva do único tipo de sanção que possui, o de tornar público os erros cometidos pela imprensa.

Instituições não representativas, como o caso dos observatórios de mídia na América Latina, são muito mais ágeis do que um conselho de imprensa (entre outras vantagens), mas não têm condições de consolidar um padrão ético mínimo, a partir de normas e regras que sejam consensuais no setor, às quais todos os segmentos estejam dispostos a submeter-se (Albuquerque *et al.*, 2002). Esta é provavelmente a principal vantagem de um conselho de imprensa.

Em uma comparação com a situação no nosso país, pode-se afirmar que a falta de um conselho se faz sentir, sobretudo, na ausência de um código de ética da imprensa brasileira, aceito por todos os protagonistas do setor. Ao mesmo tempo, deve-se ter em vista que tais conselhos exigem que ambos os lados, jornalistas e empresas, assumam sua responsabilidade e tomem decisões conjuntamente.

O caso alemão mostra, no entanto, que um conselho de imprensa não pode substituir o trabalho ágil dos observatórios de mídia, não tendo nem a repercussão nem a abertura ao público que estes têm. Isso se deve ao fato de conselhos de imprensa, via de regra, terem sido concebidos como órgãos reativos, enquanto os observatórios latino-americanos assumem de forma bastante consciente o seu papel de transformação do cenário midiático (Herrera e Christofolletti, 2007). Por isso, apesar da vantagem da construção de um consenso ético, a função de tais instrumentos de autorregulação, embora seja muito importante, pode ser vista como complementar.

Referências

- ALBUQUERQUE, A.; LADEIRA, J.D.M.; SILVA, M.A.R. 2002. Media Criticism no Brasil: o Observatório da Imprensa. *Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 25(2):166-183.
- AZNAR, H. 2005a. *Comunicación responsable. La autorregulación de los medios*. Barcelona, Ariel, 288 p.
- AZNAR, H. 2005b. *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales. Códigos y recomendaciones para los medios*. Barcelona, Paidós, 320 p.
- BERMES, J. 1991. *Der Streit um die Presse-Selbstkontrolle. Der Deutsche Presserat. Eine Untersuchung zur Arbeit und Reform des Selbstkontrollorgans der bundesdeutschen Presse*. Baden-Baden, Nomos Verl.-Ges., 464 p.
- BERTRAND, C.J. 2002. *O arsenal da democracia. Sistemas de responsabilização da mídia*. Bauru, Edusc, 514 p.
- BERTRAND, C.J. 2003. *An Arsenal for Democracy. Media Accountability Systems*. New Jersey, Hampton Press, 420 pp.
- EISERMANN, J. 1997. Medienselbstkontrolle. Ein organisationsanalytischer Vergleich des Deutschen Presserates und der Freiwilligen Selbstkontrolle Fernsehen. In: H. WEßLER *et al.*, *Perspektiven der Medienkritik. Die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit öffentlicher Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 237-250.
- FIDALGO, J. 2006. *O lugar da ética e da auto-regulação na identidade profissional dos jornalistas*. Covilhã, Minho. Tese de doutoramento. Universidade do Minho, 667 p.
- FOMFEREK, S. 2005. *Die Presse-Selbstkontrolle in Schweden und Deutschland im Vergleich*. Dortmund, Nordrhein-Westphalen. Diplomarbeit. Universität Dortmund, 122 p.
- HALLIN, D.C.; MANCINI, P. 2004. *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 342 p.
- <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511790867>
- HERRERA, S.; CHRISTOFOLETTI, R. 2007. Um Guia de Observatório de Mídia na América Latina. *Observatório da Imprensa*. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=428IPB009>, acesso em 07/01/2010.
- NIGGEMEIER, S. 2006. *Presserat. Zur Sache, Kätzchen. Faz-Net*. Disponível em: <http://www.faz.net/s/Rub8A25A-66CA9514B9892E0074EDE4E5AFA/Doc~EC602BF04C9054105863DCCE52FF70275~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, acesso em 07/01/2010.
- PAULINO, F.O. 2008. *Responsabilidade social da mídia. Análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil e Espanha*. Brasília, DF. Tese de doutorado. Universidade de Brasília, 347 p. Disponível em: http://www.fenaj.org.br/arquivos/tese_fernando_paulino.pdf, acesso em 07/01/2010.
- PÖTTKER, H. 2003. Zahnloser Tiger? Plädoyer für wirksame Selbstkontrolle des Journalismus im Dienste der Kommunikationsfreiheit. In: W. LANGENBUCHER, *Die Kommunikationsfreiheit der Gesellschaft. Die demokratischen Funktionen eines Grundrechts*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 379-384.
- PÖTTKER, H. 2005. Der Deutsche Presserat und seine Kritiker. Plädoyer für eine transparente Selbstkontrolle des

- Journalismus. In: A. BAUM; W. LANGENBUCHER; H. PÖTTKER (org.), *Handbuch Medienselbstkontrolle*. Wiesbaden, VS Verlag, p. 125-132.
- PÖTTKER, H.; STARCK, K. 2003. Criss-Crossing Perspectives: contrasting models of press self-regulation in Germany and the United States. *Journalism Studies*, **4**(1):47-64. <http://dx.doi.org/10.1080/14616700306503>
- PRITCHARD, D. 1991. The Role of Press Councils in a System of Media Accountability: The Case of Quebec. *Canadian Journal of Communication*, **16**(1). Disponível em: <http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/viewArticle/583/489>, acesso em: 07/01/2010.
- RAMPAL, K.R. 1981. The concept of the press council. *Gazette*, **28**:91-103. <http://dx.doi.org/10.1177/001654928102800202>
- REINEMANN, C. 2008. Vom Papier- zum Säbelzahniger. *Message*, **3**:76-81.
- SAXER, U. 1984. Journalismus und Medienethik. Möglichkeiten und Grenzen ethischer Selbstverpflichtung. *Media Perspektiven*, **1**:21-32.
- SILVA, L.M.; PAULINO, F.O. 2007. Media Accountability Systems: models, proposals and outlooks. *Brazilian Journalism Research*, **3**(1):137-153.
- STAPF, I. 2000. Formen medienethischer Selbstkontrolle in den USA. In: C. SCHICHA; C. BROSDA, *Medienethik zwischen Theorie und Praxis : Normen für die Kommunikationsgesellschaft*. Münster, Lit., p. 144-166.
- STAPF, I. 2005. Medienselbstkontrolle. Eine Einführung. In: A. BAUM; W. LANGENBUCHER; H. PÖTTKER (org.), *Handbuch Medienselbstkontrolle*. Wiesbaden, VS Verlag, p. 17-36.
- SUHR, O. 1998. *Europäische Presse-Selbstkontrolle*. Baden-Baden, Nomos, 118 p.
- VILLANUEVA, E. 2000. Deontología informativa ¿para qué? In: H. AZNAR; E. VILLANUEVA, *Deontología y autorregulación informativa. Ensayos desde una perspectiva comparada*. Cidade do México, Fundación Manuel Buendía, p. 15-32.
- WIDMER, M. 2003. *Das Verhältnis zwischen Medienrecht und Medienethik. Unter besonderer Berücksichtigung der "Erklärung der Rechte und Pflichten der Journalistinnen und Journalisten" und des Schweizer Presserats*. Bern, Stämpfli Verlag, 184 p.
- WIEDEMANN, V. 1992. *Freiwillige Selbstkontrolle der Presse*. Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 270 p.

Submetido em: 15/01/2010

Aceito em: 03/02/2010