

ARTIGO

OMBUDSMAN EN VEÍCULOS DE COMUNICAÇÃO DO BRASIL E DE PORTUGAL:

reflexão sobre atividades
desenvolvidas entre 1989-2013

Copyright © 2014
SBPjor / Associação
Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo

FERNANDO OLIVEIRA PAULINO

Universidade de Brasília

MADALENA OLIVEIRA

Universidade do Minho

RESUMO - O objetivo do artigo é refletir sobre a história da prática de *ombudsman* em veículos de comunicação no Brasil e em Portugal, procurando, ao mesmo tempo, identificar os desafios e as dificuldades inerentes à função na comunicação mediática. A perspectiva adotada neste contexto recorre a uma abordagem comparativa que, à semelhança do que acontece nas ciências sociais em geral, visa descobrir regularidades e reconhecer dissimilaridades das atividades realizadas pelos ombudsmans do Brasil e de Portugal entre 1989 e 2013. Procurando, então, por meio da comparação, um método de objetivação da análise, neste artigo, buscamos delinear essa função nos veículos de comunicação dos dois países. Com uma história de quase 25 anos no espaço lusófono e não obstante as suas propriedades como mecanismo de accountability, hetero e autorregulação, a prática de *ombudsman* não chegou a generalizar-se nos países de língua portuguesa. Se no Brasil é ainda pensável a expansão dessa atividade, em Portugal, o *ombudsman* é já um instrumento em declínio. Afetados pela crise econômica que devasta a Europa, os veículos de comunicação portugueses resistem à instituição dessa posição e os que já a acolheram parecem estar a dispensá-la progressivamente.

Palavras-chave: *Ombudsman*. *Accountability*. Ética. Metadiscorso.

EL DEFENSOR DEL LECTOR EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE BRASIL Y PORTUGAL: reflexión sobre actividades desarrolladas entre 1989 y 2013

RESUMEN - El objetivo del texto es reflexionar sobre la historia de las prácticas del defensor del lector (*ombudsman*) en medios de comunicación de Brasil y Portugal, procurando, al mismo tiempo, identificar los retos y las dificultades inherentes a la función. Se adoptó un enfoque comparativo que pretende descubrir regularidades y reconocer diferencias de las actividades desarrolladas por los defensores de Brasil y de Portugal entre 1989 y 2013. El artículo se propone hacer un retrato de esa función en medios de comunicación de los dos países, utilizando la comparación como método objetivo de análisis. Con una historia de casi 25 años en el espacio lusófono y a pesar de sus propiedades como mecanismo de transparencia (*accountability*), hetero y autorregulación, la práctica del defensor del lector no se ha generalizado en los países de lengua portuguesa. Si en Brasil todavía es concebible la expansión de esta actividad, en Portugal el defensor es un instrumento en declive. Los medios portugueses, afectados por la crisis económica en Europa, se resisten a crear ese cargo y los que ya lo hicieron, parecen estar prescindiendo de él de forma progresiva.

Palabras clave: Defensor del lector (*ombudsman*). Transparencia (*accountability*). Ética. Metadiscorso.

**OMBUDSMEN IN THE BRAZILIAN AND PORTUGUESE MEDIA:
a reflection on the activities developed between 1989 and 2013**

ABSTRACT - This article aims to reflect on the history of the practices of *ombudsmen* in the Brazilian and Portuguese media, seeking simultaneously to identify the challenges and difficulties inherent to this function in mediatic communication. A comparative approach is adopted here, which, as is generally the case in social science, seeks to discover regularities and recognize differences in the activities developed by the *ombudsmen* in Brazil and Portugal between 1989 and 2013. Hence, using comparison to obtain a method to objectify the analysis, this study purports to outline the function in communication vehicles in both countries. With almost 25 years' existence in the lusophone sphere and, despite having properties such as the accountability mechanism, hetero- and auto-regulation, the *ombudsman* has not been widely adopted in Portuguese-speaking countries. In Brazil, the expansion of the function is still conceivable, while in Portugal, the *ombudsman* is an instrument undergoing steady decline. Affected by the European economic crisis, the Portuguese media have resisted the establishment of the institution and those who have already accepted it seem to be abandoning it progressively.

Keywords: Ombudsman. Accountability. Ethics. Meta-speech.

**1 DA PROFISSIONALIZAÇÃO DO JORNALISMO À NECESSIDADE DE
REGULAÇÃO DA ATIVIDADE DOS JORNALISTAS**

Sendo uma atividade que se define pelo registro da história humana no presente, o jornalismo é frequentemente encarado como uma atividade de paixões. Mas, se, por um lado, há no jornalismo um lado vibrante e excitante, que se prende principalmente à ideia de que a essa atividade cabe, por assim dizer, a “vigilância” dos poderes constituídos (legislativo, executivo e judicial), há, por outro, também, uma face frágil que resulta da fronteira entre o desejo de noticiar e o bem-fazer.

No dizer de Honoré de Balzac (2004, p. 73), o jornalismo seria “uma catapulta imensa, posta em movimento por ódios mesquinhos”. Nessa ideia, fixa-se a percepção de que essa é uma atividade sujeita a cedências ou a motivações menos nobres, razão pela qual a história dos séculos XVIII e XIX está repleta de apreciações negativas à prática de transmitir notícias. Com efeito, a discussão sobre as virtudes e os malefícios da prática jornalística é quase tão antiga quanto a própria atividade.

Preocupações explícitas de intelectuais, escritores e políticos, a legitimidade do jornalismo e a qualidade das produções jornalísticas foram sempre susceptíveis de intensos debates. Com uma longa tradição de crítica, portanto, o jornalismo é, na atividade da mídia, de algum modo o responsável pela necessidade de mecanismos de *accountability*, como é o caso do *ombudsman*. Na verdade, qualquer análise da história do jornalismo seria incompleta se não levasse em conta também a história das

percepções que muitos pensadores de referência registraram em escritos literários e críticos. De linhagem germânica e francesa, especialmente, esses registros dão conta dos incômodos que uma atividade genericamente aceita por todos poderia gerar junto às elites. De Karl Kraus, na Áustria, a Gustav Freytag e Arthur Schnitzler, na Alemanha, passando por Voltaire e por Balzac, na França, e mesmo por Eça de Queirós em Portugal e por Lima Barreto no Brasil, são inúmeros os exemplos de passagens literárias que denotam certa adversidade ao jornalismo e aos jornalistas.

É, porém, sobretudo a partir do processo de profissionalização do jornalismo que as preocupações ético-deontológicas adquirem uma escala mais formal. Até então, a atividade era desenvolvida por “amadores com jeito para escrever”, cujo estatuto social carecia de reconhecimento efetivo e para quem, em alguns casos, como lembrava Freytag na peça *Die Journalisten*, a virtude estava em escrever conforme as conveniências, umas vezes à esquerda, outras à direita. Daí que o debate ético e a necessidade de regulação decorram especialmente do reconhecimento de uma condição profissional específica para os jornalistas.

De fato, apesar de a questão deontológica ser intrínseca, por natureza, a toda a conduta humana, do ponto de vista profissional, ela se insere no jornalismo, sobretudo, a partir da segunda metade do século XIX, quando, na realidade, abre-se o acesso dos jornalistas ao estatuto profissional. Estavam então já percorridas longas décadas de desprezo por um ofício que procurava a todo o custo caminhos de legitimação pública e soluções para o hiato de credibilidade criado por desconfianças sobre a honestidade dos “gazeteiros”. Mas os primeiros códigos de ética apareceriam apenas nos anos 1900, pelo que se poderia dizer que, apesar de suscitada por toda a história do jornalismo, principalmente no que diz respeito aos debates relacionados com a liberdade de expressão, só no século XX é que a ética transforma-se em uma questão indeclinável da tarefa jornalística.

Ora, nesse contexto de profissionalização, a preocupação ética manifesta-se então em torno de três funções que Pauli Juusela (1991) sistematiza desta forma: 1) proteger o público do uso irresponsável, associal e propagandístico da mídia; 2) proteger os jornalistas de pressões ou de outras atividades que sejam contra a sua consciência; e 3) manter canais abertos, ou seja, garantir o acesso dos jornalistas às fontes de informação para que se cumpra a utilidade que lhes é reivindicada de servir ao interesse público.

Se a um primeiro impulso poderia ser pensado que a necessidade de regular a atividade esteve exclusivamente ligada à necessidade de defender o público dos malefícios de informação perversa, a verdade é

que a questão deontológica tem também a finalidade de contribuir para proteger o próprio jornalista e para lhe garantir as condições necessárias a um trabalho mais honesto, mais justo e realmente útil. Entende-se, portanto, que o imperativo ético nasce de algum modo da compreensão de que o jornalismo é essencialmente um serviço público, que goza de liberdade, mas que lida de perto com direitos fundamentais nem sempre compatíveis com essa plena liberdade de ação. Dessa forma, trata-se de uma atividade onde, com frequência, assiste-se a conflitos de interesses, sejam eles respeitantes à relação entre as fontes de informação e o presumido interesse público, sejam relativos apenas ao dilema entre a convicção pessoal do jornalista e as suas obrigações profissionais, a ética tende a exercer, sobretudo, uma função reguladora. Tratando-se, em verdade, de um ramo da ética profissional, a deontologia jornalística concerne especialmente à aplicação de uma teoria reflexiva aos problemas que surgem no decurso da tarefa informativa.

Todo o século XX foi, por assim dizer, francamente dinâmico desse ponto de vista para o jornalismo. O próprio aparecimento de meios como o rádio e a televisão contribuiu para o alargamento do debate e para o reconhecimento da necessidade e da importância da adoção de medidas de hetero e de autorregulação. É nesse contexto que aparecem os Conselhos de Ética e os Sindicatos de Jornalistas e que são publicados códigos deontológicos que visam definir um conjunto de princípios das práticas jornalísticas.

Para além desses mecanismos, a segunda metade do século XX assiste também ao aparecimento da prática do *news ombudsman*¹, cuja função primeira é atender e mediar as manifestações do público. Situando-se entre os mecanismos de hetero e de autorregulação, essa figura pressupõe a abertura da profissão à interação com o público, uma possibilidade que hoje os *blogs* e as redes sociais tornaram ainda mais imediata.

Nessa perspectiva, o objetivo do presente artigo é promover uma reflexão sobre a história da prática de *ombudsman* em veículos de comunicação no Brasil e em Portugal, buscando problematizar desafios inerentes à função na comunicação mediática e às suas debilidades como instrumento de *accountability*. Em termos metodológicos, neste trabalho, procurou-se desenvolver uma abordagem essencialmente assentada na comparação como instrumento de análise social. Nessa perspectiva, o método comparativo tem nas ciências sociais um papel decisivo para a construção do conhecimento.

Desde os estudos sociais clássicos, de Comte a Weber, a comparação tem sido usada como instrumento de explicação dos fenômenos sociais. Neste estudo em particular, para além de uma leitura histórica focada em casos específicos de exercício da função do *ombudsman*, procurou-se confrontar práticas no sentido de perceber que proximidades há,

nesse domínio, entre os dois países. Para isso, foi desenvolvida uma sistematização de atividades realizadas entre 1989 e 2013 por meio de metodologia ancorada em método e estudo de caso, utilizando-se das contribuições de estudo de casos sistematizadas por Lakatos e Marconi (1999) e de avaliação comparada a partir da investigação de Hallin e Mancini (2004) que reuniu pontos de aproximação e distanciamento nos sistemas de mídia de países latino-americanos e do Sul da Europa.

Em conformidade com os pressupostos da análise comparativa, este artigo está especialmente baseado em um trabalho descritivo, abordado de um ponto de vista histórico. Na última parte, procede-se a uma discussão exploratória em torno das fragilidades que a figura do *ombudsman* tem enfrentado, especialmente na Europa, com riscos sérios de extinção.

2 OMBUDSMAN COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY DA MÍDIA

Susanne Fengler (2011) sugere que os instrumentos de *Accountability* da mídia são práticas de prestação de contas dos veículos de comunicação. A autora classifica as experiências como a) práticas estabelecidas tomando como exemplo as atividades de *ombudsman* e iniciativas de crítica dos conteúdos veiculados e b) práticas inovadoras de prestação de contas da mídia, tais como blogs e utilização de redes sociais (Twitter e Facebook) como espaços de interação entre profissionais e o público.

Além disso, a *Organization of News Ombudsmen* (ONO) reúne práticas de *ombudsman* ao redor do mundo em sua página web². Com uma história que remonta formalmente à década de 1960 (há registros que dão conta de experiências anteriores na Ásia), o *ombudsman* surge com o propósito de criar um canal de comunicação entre o veículo e os leitores, tendo um pouco mais tarde aparecido também com uma função equivalente em algumas emissoras de rádio e de televisão. As duas primeiras experiências ocorrem nos EUA, no Courier-Journal, de Louisville, e no Washington Post (que extinguiu a posição no início de 2013). Depois dessas experiências, a prática começa a aparecer progressivamente na Europa, especialmente em jornais de referência como o *El País* e o *Le Monde*.

Segundo Mário Mesquita, o *ombudsman* “constitui uma quarta instância, chamada a intervir *a posteriori*, relativamente às queixas dos ‘consumidores’ ou dos ‘promotores’, com vista a reexaminar, do ponto de vista ético, o processo de informação” (MESQUITA, 1998, p. 91). É nessa medida que, para o autor, o *ombudsman* é uma espécie de “avaliador da informação”, podendo “reabrir, em público, todo o

processo de elaboração da informação, favorecendo o diálogo entre jornalistas, fontes e leitores” (MESQUITA, 1998, p. 91).

Com modalidades de atuação que podem variar de órgão para órgão, o *ombudsman* é, genericamente, alguém que é contratado pelo veículo de comunicação “para exercer uma vigilância sobre os procedimentos éticos e técnicos dos seus profissionais” (MATA, 2002, p. 39). Para Jorge Wemans, que foi o primeiro provedor do leitor do jornal Público em Portugal, o *ombudsman* é “um crítico dentro de casa”, que tem como finalidade “ouvir as queixas dos leitores e obrigar os jornalistas a levarem-nas a sério e a responderem-lhes”, servindo “para remover suspeitas, tornando claro aquilo que era desconhecido dos leitores” (WEMANS, 1999, p. 17).

Por sua vez, para Mário Mesquita, o *ombudsman* assenta na necessidade de recuperar ou manter o respeito dos leitores pelo jornal, sendo uma espécie de “go-between”, exercendo a sua competência em três níveis: “examinar e responder às reclamações, dúvidas e sugestões dos leitores, proceder à crítica regular do jornal, com base na reflexão ética e nos princípios deontológicos do jornalismo; e, por fim, analisar e criticar aspectos do funcionamento e do discurso dos media” (MESQUITA, 1998, p. 17).

De acordo com Mesquita, que foi o primeiro *ombudsman* da imprensa portuguesa, o poder dessa figura resume-se a um poder de influência e de palavra que procura “dar voz às vozes dos leitores, criticar o diário nas suas próprias páginas e formular recomendações e sugestões” (MESQUITA, 1998, p. 17). Admitindo que o *ombudsman* não tem força coerciva, Mesquita considera que a vantagem dessa função está no fato de se constituir como um mediador que tem a “possibilidade de criticar o jornal nas suas próprias páginas”, podendo assim “contribuir para reduzir o isolamento dos leitores perante o jornal” (MESQUITA, 1998, p. 17).

Já para Caio Túlio Costa, o primeiro *ombudsman* da mídia brasileira (e o primeiro em toda a América Latina), essa função não se resume a um mero serviço de anotação de reclamações (COSTA, 2006). Embora ele não tenha, como lembra Kenia Maia (2006, p. 9) “o poder de mandar publicar uma correção ou de solicitar a modificação de práticas profissionais, de exigir a publicação de um complemento de informação ou, ao contrário, de solicitar a interdição de artigo sobre um determinado assunto”, o *ombudsman* encerra em si uma função essencialmente simbólica. Para Joaquim Fidalgo, que também exerceu essa função no jornal *Público*, em Portugal, “o Provedor do Leitor pode ter um papel estimulante na dinamização da discussão (fora e dentro do meio em que trabalha) sobre o jornalismo que se vai fazendo” (FIDALGO, 2004, p. 10).

De acordo com Huub Evers (2012), várias razões podem justificar a

opção de um veículo de comunicação para integrar um *ombudsman*: por um lado, pela necessidade de aumentar a interação com a audiência e as relações de comunicação entre leitores, ouvintes, telespectadores e profissionais; por outro, pela necessidade de promover a qualidade do trabalho jornalístico e mediático e ter em conta as percepções do público. Segundo esse autor, crê-se que “um bom processo de tratamento de queixas é uma contribuição para o incremento da qualidade” (EVERS, 2012, p. 228) e quebrar o entendimento segundo o qual as redações são bastiões impenetráveis.

O *ombudsman* desempenha, no entanto, uma função que é desprovida do poder de punir atos irresponsáveis, desonestos, lesivos ou simplesmente desatentos dos jornalistas e profissionais da mídia em geral, mas tem reconhecidamente – em veículos onde a função é exercida – o encargo de “despertar a consciência” para os efeitos da atividade mediática. Dando voz ao público, “ele promove uma espécie de metadiscorso que fomenta a reflexão sobre o papel e o impacto da comunicação social, ao mesmo tempo que instiga o debate sobre a ortodoxia de uma atividade hoje fundamental, embora reparável ou questionável lá onde choca com as liberdades individuais” (OLIVEIRA; PAULINO, 2012, p. 78).

Embora adotemos neste artigo genericamente a palavra *ombudsman* (de origem sueca), a figura tomou, em diferentes países, designações diversas. Na França existe como o “Médiateur”, assumindo assim a conotação da função como a de um mediador entre o público e a empresa e os jornalistas. Na Espanha, o *ombudsman* é conhecido como o “Defensor del Lector”, o “Defensor del Oyente” e o “Defensor del Espectador” (nesse caso, a especificidade da designação depende da especificidade do meio), designações que parecem induzir uma postura de defesa do público relativamente às empresas mediáticas e aos jornalistas; assim como na Alemanha, de resto, onde o *ombudsman* é identificado como “Leseranwalt”, o que, numa tradução literal, quer dizer “advogado dos leitores”.

A denominação *ombudsman*, como anota Carlos Maciá Barber (2006, p. 49), “goza de especial êxito no âmbito anglo-saxônico (Canadá, EUA, Porto Rico), ibero-americano (Brasil, Colômbia, México, Venezuela, Equador) e oriental (Israel e Japão)”. Em Portugal, porém, o *ombudsman* assume-se como o “Provedor dos Leitores” na imprensa, um conceito mais tarde extensivo à mídia audiovisual pública com a especificação de “Provedor do Ouvinte” e de “Provedor do Telespetador”. Já no Brasil, regista-se uma distinção entre a mídia impressa e a mídia audiovisual. Nos jornais, o *ombudsman* mantém a designação original. Na rádio e na TV de iniciativa pública, essa função opera sob a chancela de um serviço geral de “Ouvidoria”, uma acepção que remonta em certo sentido às funções do Ouvidor-Geral da Roma Antiga, a

do Ouvidor do Rei, durante o processo de colonização, e principalmente ao sistema de Ouvidorias públicas estimuladas pela Ouvidoria Geral da União.

Ainda que, em termos gerais, não possamos falar de diferenças significativas no que diz respeito às competências expectáveis do *ombudsman*, podemos com propriedade admitir que diferentes designações incorrem interpretação de pequenas variações no entendimento do seu papel. Se, em alguns casos, ele se apresenta como defensor, ouvidor ou advogado – que se coloca, portanto, do lado do público, representando-o junto da organização mediática e dos jornalistas -, noutros posiciona-se como um mediador ou um provedor de esclarecimentos e uma instância de interação “para os dois lados”. É essa a diferença sutil que, em certo sentido, encontramos também entre as experiências brasileira e portuguesa. Se a mídia brasileira tende a apresentar o *ombudsman* por vezes como uma espécie de “atendente” do público, os órgãos portugueses parecem demonstrar um entendimento segundo o qual o *ombudsman* pode, inclusive, ter iniciativas próprias e não apenas atuar em resposta às interpelações do público.

3 A EXPERIÊNCIA LUSÓFONA DA PRÁTICA DO OMBUDSMAN

A experiência brasileira é pioneira não só no mundo lusófono como em toda a América Latina. O cargo foi estreado por Caio Túlio Costa, que publicou a sua primeira coluna na Folha de S. Paulo no dia 24 de setembro de 1989. Com o título *Quando alguém é pago para defender o leitor*, a coluna inaugural de Caio Túlio Costa anunciava o início de uma função que visaria “comentar as notícias da semana e a maneira como a imprensa tratou os assuntos com um único objetivo: ler os jornais e escutar as notícias com olhos e ouvidos de leitor exigente. Informação correta é requisito para se ter opinião e decidir as coisas da vida”³.

Na sua página *on-line*, o jornal explica que “a Folha examinava a criação do cargo desde 1986, motivada pelo sucesso das experiências do diário espanhol El País e do norte-americano The Washington Post”⁴. A Folha de S. Paulo iniciou a função com pioneirismo no final dos anos 1980, mantendo-a até hoje, o que faz do veículo uma iniciativa de referência nesse domínio. Durante quase 24 anos, o jornal conheceu dez *ombudsmen* em doze mandatos. A Caio Túlio Costa seguiram-se Mario Vítor Santos (1991-1993), Junia Nogueira de Sá, (1993-1994), Marcelo Leite (1994-1997), Mario Vítor Santos (que se repete na função por um ano, em 1997), Renata Lo Prete (1998-2001), Bernardo Ajzenberg (2001-2004), Marcelo Beraba

(2004-2007), Mário Magalhães (2007-2008), Carlos Eduardo Lins da Silva (2008-2010). Atualmente o cargo é ocupado por Susana Singer.

Embora se conheçam outras experiências avulsas em jornais de difusão regional, na imprensa nacional brasileira, a figura do *ombudsman* tem um significado diferente dos demais apenas em um outro periódico diário, *O Povo*. Nesse jornal, a função iniciou-se em 1993 (com Adísia Sá), contando, atualmente, com o 14º profissional no cargo, hoje ocupado por Daniela Nogueira. Precederam-na Adísia Sá (1993-1996), Márcia Gurgel (1996-1998), Lira Neto (que atuou apenas em 1998), Gilson (1999-2002), Débora (2000-2002), Regina Riberio (que atuou por um ano durante 2002), Roberto (2003-2004), Glauter George (2004-2005), Plínio (2005-2007), Paulo Verlaine (2007-2009), Rita Célia (2009-2010), Paulo Rogério (2010-2013) e Erivaldo Carvalho (2013-2014). De acordo com o jornal *O Povo*, o *ombudsman* “tem a obrigação de produzir uma crítica interna, diária, escrever uma coluna semanal, publicada na edição de domingo, e atender os leitores”⁵.

Na imprensa, os mandatos são genericamente de um ano (renováveis até 3 vezes, quer no caso da *Folha de S. Paulo* quer no caso de *O Povo*). Entretanto, a adoção do *ombudsman* é uma opção livre do jornal, que não segue nenhuma diretiva que o obrigue a manter essa função. Nesses periódicos, são competências gerais do *ombudsman* receber e analisar as queixas dos leitores e produzir uma coluna semanal que, nesses dois títulos, publica-se aos domingos. Ao contrário do que acontece nos meios audiovisuais, na imprensa, o *ombudsman* atua exclusivamente em função da informação sem mediar manifestações relacionadas com o entretenimento.

Ainda que outros meios tenham adotado, por pequenos períodos de tempo, a figura do *ombudsman*, a *Folha de S. Paulo* e *O Povo* são os únicos órgãos impressos onde a função se tem mantido de forma ininterrupta. Na mídia audiovisual, o *ombudsman* existiu durante algum tempo na TV Cultura, mas não chegou nunca a ter programa regular como canal público de apresentação do trabalho desenvolvido dentro da programação da emissora. Na rádio e na televisão, o papel do *ombudsman* é praticamente exclusivo do sistema público de comunicação, sendo particularmente visível no segmento audiovisual no seio da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Inclusive, desde a sua criação, em 2007, a EBC integra um serviço de Ouvidoria.

A Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, estabelece que

[...] a EBC contará com 1 (uma) Ouvidoria, dirigida por 1 (um) Ouvidor, a quem compete exercer a crítica interna da programação por ela produzida ou veiculada, com respeito à observância dos princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública, bem como examinar e opinar sobre as queixas e reclamações de telespectadores (sugiro com c porque é transcrição da lei brasileira) e rádio-ouvintes referentes à programação.

Nomeado por um mandato de dois anos, renovável uma vez, o *ombudsman* da EBC adota, então, a designação de Ouvidor, mantendo um vínculo que só pode ser interrompido “nas hipóteses de renúncia ou de processo judicial com decisão definitiva”⁶. As suas competências implicam

[...] redigir boletim interno diário com críticas à programação do dia anterior, a ser encaminhado à Diretoria Executiva; 2) conduzir, sob sua inteira responsabilidade editorial, no mínimo 15 (quinze) minutos de programação semanal, a ser veiculada pela EBC [...], voltada à divulgação pública de análises sobre a programação da EBC; 3) elaborar relatórios bimestrais sobre a atuação da EBC, a serem encaminhados aos membros do Conselho Curador⁷.

Atendendo às características da empresa – que reúne a *TV Brasil*, a *Agência Brasil* (uma agência noticiosa), a *TV Brasil Internacional*, a *Radioagência Nacional* e oito emissoras de rádio –, o *ombudsman* da EBC corresponde, na verdade, a uma equipe de assistentes técnicos que garante o serviço de Ouvidoria e a quem compete, como se lê no site da Ouvidoria, receber, analisar e distribuir “manifestações e pedidos de informações enviadas pelo público ao Atendimento ao Cidadão da Ouvidoria”⁸.

No caso da EBC, Joseti Marques sucede no cargo Regina Lima e Laurindo Leal Filho, acumulando a função para todos os veículos da EBC. Sob sua responsabilidade está o programa *O Público na TV*, exibido na *TV Brasil*, e o programa *Rádio em Debate*, transmitido em todas as rádios do grupo, e assina uma coluna semanal da Ouvidoria para o serviço noticioso *Agência Brasil*.

De acordo com uma análise realizada em 2012 (OLIVEIRA; PAULINO, 2012), o programa da Ouvidoria da EBC para as rádios e televisão do grupo baseia-se em um modelo de convidados intercalado com entrevistas com os cidadãos, havendo intervenções da ouvidora, que assume um papel de apresentação/moderação das entrevistas. Na versão radiofônica, a duração do programa da Ouvidoria coincide com a do programa do provedor do ouvinte português. Durante quinze minutos, a ouvidora segue o mesmo registro que usa na TV, sendo majoritariamente uma apresentadora que entrevista seus convidados.

Ao contrário do que acontece nos jornais, onde cada *ombudsman* responde apenas por um único órgão, no universo de rádios da EBC, a ouvidora enfrenta o desafio de ter de responder em um produto só para diferentes emissoras. Entre fevereiro de 2009 e julho de 2012, o programa tinha duas versões precisamente para atender aos diferentes perfis das rádios⁹. Desde agosto de 2012, porém, o programa passou a ter edição única, continuando a organizar-se em torno de um tema considerado de

interesse geral para o espectro dessas emissoras.

Na mensagem que dirige ao público, Regina Lima diz que a Ouvidoria tem “um importante canal de mediação entre o cidadão e os profissionais que fazem a agência de notícias, o rádio e a TV que compõem o sistema público de comunicação”¹⁰. De acordo com a ex-ouvidora, “compete à Ouvidoria construir mecanismos que contribuam para a crescente qualificação do debate acerca do sistema público de comunicação”¹¹.

Do mesmo modo, Laurindo Leal Filho já tinha manifestado esse entendimento, uma vez que na mensagem aberta ao público que mantinha no site da Ouvidoria identificava a Ouvidoria como “uma das portas principais a serem abertas pela EBC para a sociedade”¹². Para o primeiro Ouvidor da EBC, por essa porta circulariam “as demandas, as expectativas, as sugestões, os elogios e as críticas do público ao seu veículo de comunicação”¹³.

Ainda segundo Leal Filho, além da produção de respostas, a Ouvidoria também deveria produzir “indagações, na medida em que cabe à Ouvidoria instigar o público a participar desse debate”¹⁴. Em sua opinião, “um sistema de radiodifusão pública só existe se o público se sentir dono da empresa”, razão pela qual entendia que tinha de se ter atenção às manifestações do público, “levá-las em conta e, naquilo que for possível, aplicá-las na correção de rumos da empresa”¹⁵.

Se no Brasil a experiência do *news ombudsman* soma, nos órgãos de referência, 29 pessoas que passaram pela experiência, quer na mídia impressa quer na mídia audiovisual; no contexto português, a experiência não excede ainda uma vintena de profissionais. A figura do *ombudsman* aparece no jornal *Diário de Notícias*, em 1997, inaugurada pelo jornalista Mário Mesquita. Apesar de ter havido uma experiência anterior em um diário desportivo, em 1992, é comum tomar-se a iniciativa do *Diário de Notícias* como a que dá início à função na imprensa de referência em Portugal.

Mário Mesquita exerceu a função no *Diário de Notícias*, entre janeiro de 1997 e fevereiro de 1998; sendo sucedido, no mesmo jornal, por Diogo Pires Aurélio, um professor de filosofia da Universidade Nova de Lisboa; depois Estrela Serrano, que tinha atuado como jornalista, professora e assessora de imprensa (2001-2004); José Carlos Abrantes – que foi essencialmente professor de teoria e história da imagem na Universidade de Coimbra e na Escola Superior de Comunicação Social de Lisboa (2005-2007); e Mário Bettencourt Resendes, que tinha sido diretor do jornal e o responsável pela criação do cargo de “Provedor dos Leitores”.

Bettencourt Resendes interrompeu, porém, o cargo por motivo de doença grave, tendo falecido pouco tempo depois. Nesse período, ao

contrário do que aconteceu com os veículos brasileiros, o jornal inicia uma interrupção na ocupação do cargo que só voltaria a ser ocupado em janeiro de 2012 pelo atual provedor, Óscar Mascarenhas, jornalista e ex-presidente do Sindicato dos Jornalistas Portugueses.

No jornal *Público*, a figura do *ombudsman* aparece logo um mês depois do lançamento da função no *Diário de Notícias*. Jorge Wemans, já citado neste artigo, foi o primeiro provedor (1997-1998) desse jornal, que tem sido o mais regular na imprensa portuguesa na manutenção dessa função (embora o último provedor tenha cessado funções em fevereiro de 2013 e ainda não tenha sido anunciado qualquer substituto). A Wemans sucedeu Joaquim Fidalgo (1999-2001).

Até 2004, o jornal *Público* mantém também um longo hiato, interrompendo o exercício da função por razões não apresentadas aos leitores. Durante o ano de 2004, a função é desempenhada por Joaquim Furtado, a quem se segue nova interrupção. Só em 2006 o jornal volta a ter provedor, com Rui Araújo, que permanece no cargo até 2007. Joaquim Vieira esteve no cargo entre 2008 e 2009. José Queirós foi seu sucessor ocupando o lugar de 2010 até fevereiro de 2013. Em outubro desse ano, o professor Paquete de Oliveira assume a função.

Com uma experiência muito mais ocasional, o *Jornal de Notícias* criou o cargo apenas em 2001, com o ex-diretor do jornal Fernando Martins, que desempenhou a função por quase quatro anos. Seguiu-se-lhe o segundo e último provedor, Manuel Pinto, ex-jornalista do veículo e professor de jornalismo da Universidade do Minho, que esteve no cargo entre 2004 e 2006. Embora tenha anunciado o relançamento da função em 2011, o *Jornal de Notícias* parece ter abandonado definitivamente esse projeto.

Ao todo, entre 1997 e 2013, a imprensa portuguesa conheceu 14 provedores, tradicionalmente jornalistas de profissão, embora no *Diário de Notícias* dois professores universitários sem percurso pelo jornalismo tenham também desempenhado a função. Nos três jornais, apenas uma mulher esteve no cargo. Além disso, a maioria dos provedores, findos os seus mandatos, editou livros com o registo da experiência (por exemplo, MESQUITA, 1998; WEMANS, 1999; FIDALGO, 2004; MARTINS, 2005; SERRANOS, 2006).

Como no Brasil, também a designação do *ombudsman* decorre de um ato voluntário da direção editorial dos jornais, isto é, não constitui obrigação legal. Já nos veículos audiovisuais portugueses, a experiência só existe nos meios públicos, tendo, nesse caso, sido instituída por legislação própria, no início de 2006. Criada, portanto, por iniciativa governamental, a figura do *ombudsman* foi apresentada como encerrando o propósito de fazer dos operadores públicos

de radiodifusão um padrão de referência para os órgãos privados. Instituídos pela Lei 2/2006, de 14 de fevereiro, os Provedores do Ouvinte e do Telespectador iniciaram funções em setembro daquele ano.

Na televisão, o cargo foi estreado por José Paquete de Oliveira, que cumpriu dois mandatos. Em 2011, foi substituído por José Carlos Abrantes, que tinha desempenhado o cargo no *Diário de Notícias*. Atualmente, Jaime Fernandes exerce a função. Para além de manter um gabinete de “atendimento” permanente às interpelações do público, o provedor do telespectador dos canais da RTP é também responsável pela emissão semanal do programa *A voz do Cidadão*. Se na imprensa o *ombudsman* atua exclusivamente sobre conteúdos jornalísticos, na televisão, como na rádio, de resto, a esfera de atuação estende-se também à programação geral e, portanto, a conteúdos não exclusivamente do foro informativo.

Ademais, o funcionamento do provedor do ouvinte é em tudo semelhante ao do provedor do telespectador. Com um estatuto comum, quer o provedor do ouvinte quer o do telespectador, operam para o conjunto dos canais do operador público. Para o conjunto das rádios da RDP, o cargo foi inicialmente ocupado por José Nuno Martins, que fundou o programa *Em nome do ouvinte*. Sucederam ao primeiro provedor da rádio pública três outros profissionais: Adelino Gomes (2008-2010), Mário Figueiredo (2010-2012) e Paula Cordeiro, professora universitária, que está no cargo desde 2012 e que é a segunda mulher a assumir a função de *ombudsman* em Portugal (a primeira, como já dito, havia sido Estrela Serrano no *Diário de Notícias*).

Mais recente na rádio e na TV, a posição do *ombudsman* tem sido mais regular nos meios audiovisuais do que na imprensa, o que decorre do fato de constituir-se uma obrigação legal. No entanto e apesar do desejo manifestado pelo ministro da tutela responsável pela instituição do cargo nos operadores públicos, a função não se estendeu nunca aos órgãos privados, sendo, em Portugal, uma experiência relativamente discreta.

4 FRAGILIDADES, INSUFICIÊNCIAS E CETICISMO

Uma leitura transversal das experiências do Brasil e de Portugal confere alguns elementos para uma reflexão em torno da figura do *ombudsman*, do seu lugar enquanto ferramenta de prestação de contas, de hetero e autorregulação e das perspectivas que a função pode ter em termos futuros.

Com efeito, essa sempre foi uma função relativamente frágil. Como sugere Mário Mesquita, o *ombudsman* está “situado no centro de

um triângulo infernal – leitores, fontes e jornalistas”, desempenhando um “papel solitário” que se arrisca sempre “a ser mal compreendido e mal amado” (MESQUITA, 1998, p. 92). Embora ele possa, como defende o autor, “desenvolver a noção de responsabilidade social da imprensa e ajudar a reduzir o alienamento do leitor relativamente ao seu jornal” (MESQUITA, 1998, p. 92), a verdade é que a prática do *ombudsman* não vingou como uma atividade generalizada a todos os meios jornalísticos.

Em Portugal, talvez ao contrário do que acontece no Brasil, é mesmo evidente um declínio progressivo da função, tendo já existido em três jornais diários, de difusão nacional. Entretanto, hoje existe apenas no *Diário de Notícias* e no *Público*. No caso da mídia brasileira, a experiência expandiu-se de maneira limitada com a criação de Ouvidoria da EBC, que se soma aos canais criados na *Folha de S. Paulo* e de *O Povo*. Talvez a contenção da diminuição da perda de receita, com uma redução menor da tiragem dos jornais brasileiros em comparação ao que ocorre na Europa e nos EUA, não tenha colocado em xeque a existência desses serviços nos dois veículos privados citados acima.

Além disso, a baixa taxa de participação do público e os encargos financeiros representados pela contratação de um “crítico da casa” são as principais razões genericamente apontadas pelos próprios *ombudsmen* que, no balanço da sua atividade, lamentam a fraca implicação dos cidadãos.

Em um artigo em que debatem o impasse atual em torno dessa função, Rick Kenney e Kerem Ozkan explicam que a atividade de ouvidoria “não vai muito longe em termos de dar voz e visibilidade ao trabalho de criticar a ação da mídia, em dar resposta aos consumidores da mídia e em interagir com a comunidade” (KENNEY e OZKAN, 2011, p. 39). De acordo com esses investigadores,

[...] a melhor esperança em relação ao estabelecimento de um sistema credível de prestação de contas passa por redefinir a missão do *ombudsman* e por integrar o ideal com as melhores práticas dos conselhos de redação num contexto de crítica autônoma e externa (KENNEY; OZKAN, 2011, p. 39).

Embora o declínio da atividade dos *ombudsmen* seja uma contradição nas sociedades modernas, como sugere Huub Evers (2012), vários fatores parecem contribuir para a perda de impacto desses “profissionais da ética”. A proliferação das plataformas de acesso aberto, como as redes sociais e os blogs, tem promovido um desinteresse por uma função mediadora entre o benefício do público e o dever dos profissionais da mídia.

Nesses novos espaços de debate público, os “consumidores” encontram um contexto favorável à crítica e ao comentário que

diminui o papel que o *ombudsman*, por estatuto, deveria ter. Embora falte a essa nova esfera pública a análise de um especialista, de um conhecedor do funcionamento do jornalismo, em contrapartida, os leitores, ouvintes e telespectadores encontram uma oportunidade de debate e de crítica em circunstâncias que promovem a interação.

Quanto à multiplicação de suportes, o consumo da mídia tradicional tem decrescido substancialmente. As audiências estão hoje mais fragmentadas do que no passado, o que significa uma dependência cada vez menor do público relativamente aos jornais, às rádios e às televisões onde se exerce a função do *ombudsman*.

Já o desconhecimento em relação às competências do *ombudsman* tem sido um fator de vulnerabilidade dessa atividade. Ainda que na linha dos estudos de educomunicação ou de literacia mediática promovam-se cada vez mais ações de formação do público para o exercício de um consumo crítico da mídia, a verdade é que o lugar do *ombudsman* continua a ser um lugar ignorado por parte significativa do público. Tendo desempenhado sempre a sua atividade com relativa discrição, os *ombudsmans* do Brasil e de Portugal não são, por norma, reconhecidos no propósito de se constituírem plenamente como “examinadores da ética”. Daí que, do ponto de vista da eficácia, sejam muitas vezes depreciados.

Em um contexto generalizado de fragilidades, intrínsecas à sua missão e decorrentes do desconhecimento do público, a figura do *ombudsman* enfrenta também, na atualidade, a ameaça que paira sobre todo o sistema mediático tradicional, a da crise econômica mundial. As dificuldades experimentadas pelos grupos mediáticos obrigam as organizações a cortar encargos com atividades consideradas dispensáveis.

Pensar o futuro do lugar do *ombudsman* é uma tarefa que não pode ignorar as transformações que têm ocorrido nos modos de produção mediática. Circunscrever a missão dessa forma de regulação e prestação de contas de jornalistas e demais profissionais da mídia às formas tradicionais de comunicação significa estreitar as possibilidades de expansão do imperativo ético.

Em decorrência da cada vez mais ampliada rede de produção de conteúdos informacionais, o desafio passará por alargar a preocupação ética a uma cadeia de circulação de mensagens que já não cabe apenas nos jornais, nas rádios e na televisão. Em síntese, a abordagem diacrônica da experiência do *ombudsman* no Brasil e em Portugal permite concluir que, para contrariar a ideia de uma “morte lenta”, esse mecanismo se debate com a necessidade de redefinir o seu campo de atuação, de tirar proveito de canais alternativos de

relacionamento com o público e de recursos oferecidos pela internet, e ainda de cultivar nas audiências uma consciência mais firme do papel da comunicação no desenvolvimento social e cultural.

NOTES

- 1 Na primeira coluna que escreveu para o jornal Público (em Portugal), Jorge Wemans explicava que ombudsman “é a palavra escandinava que designava a pessoa escolhida pela comunidade local para, durante os longos invernos, zelar para que a neve, o gelo e a porcaria fossem removidos das ruas e as chaminés se mantivessem desobstruídas” (WEMANS, 1999, p. 17). Acrescentava ainda que “o conceito ilumina na perfeição o papel do provedor do leitor [a designação que esta figura adotou em Portugal]. Não na sua vertente de limpa-chaminés, mas no sentido de que este deve ser um varredor das barreiras que se erguem entre os leitores e o jornal” (WEMANS, 1999, p. 17).
- 2 <http://newsombudsmen.org/>
- 3 http://www1.folha.uol.com.br/folha/ombudsman/omb_19890924.htm
- 4 <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ombudsman/cargo.shtml>
- 5 <http://www.opovo.com.br/vocefazopovo/>
- 6 Parágrafo 3 Artigo 20 da Lei nº 11.652 de 07 de Abril de 2008
- 7 Parágrafo 3 Artigo 20 da Lei nº 11.652 de 07 de Abril de 2008
- 8 <http://www.ebc.com.br/home/ouvidoria>
- 9 Com efeito, “há um perfil muito diferenciado entre as emissoras da EBC com transmissões de conteúdo que vão desde, por exemplo, as necessidades dos ribeirinhos e comunidades indígenas da região Norte (Rádio Nacional da Amazônia) até o público apreciador de música de concerto tocada pela MEC FM no Rio de Janeiro” (PAULINO, 2010, p. 105).
- 10 Ver <http://memoria.ebc.com.br/portal/ouvidoria/carta-do-ouvidor>
- 11 Ver <http://memoria.ebc.com.br/portal/ouvidoria/carta-do-ouvidor>
- 12 Carta do Ouvidor, já não disponível no site da EBC (último acesso em agosto de 2009).

13 Idem.

14 Idem.

15 Idem.

REFERÊNCIAS

BALZAC, Honoré. **Os jornalistas**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

BARBER, Carlos Maciá. Um modelo de Defensor del Lector, del Oyente y del Telespectador para el perfeccionamiento del ejercicio del periodismo en España. **Comunicación y Sociedad**, Navarra, v. 19, n. 1, 2006, p. 47-66, 2006.

COSTA, Caio Túlio. **Ombudsman**. O Relógio de Pascoal. São Paulo: Geração Editorial, 2006.

EVERS, Huub. The news ombudsman: lightning rod or watchdog? **Central European Journal of Communication**, Wroclaw, v. 5, n. 2 (9), p. 224-242, Outono, 2012.

EBERWEIN, T.; FENGLER, S.; LAUK, E.; LEPIK-BORK, T. (Ed.), Mapping **Media Accountability** – in Europe and Beyond, Köln: Herbert von Harlem Verlag, p. 7-21, 2011.

FIDALGO, Joaquim. **Em nome do leitor**: as colunas do provedor do Público. Coimbra: Minerva, 2004.

HALLIN, Daniel C.; MANCINI, Paolo. **Comparing Media Systems**: Three Models of Media and Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

JUUSELA, Pauli. **Journalistic Codes of Ethics in the CSCR Countries**. Tampere: University of Tampere, 1991.

KENNEY, Rick; OZKAN, Kerem. The ethics examiner and media councils: improving ombudsmanship and news councils for true citizen journalism. **Journal of Mass Media Ethics**: Exploring Questions of Media Morality, v. 26, n. 1, p. 38-55, 2011.

MAIA, Kenia. O ombudsman na Folha de S. Paulo: entre a crítica da mídia e as reclamações dos leitores. In: IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, 4, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: SBPjor, 2006. p. 1-11. Disponível em: http://sbpjour.kamotini.kinghost.net/sbpjour/admjor/arquivos/ind_kenia_maia.pdf Acesso em: 15 abr 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1999

MARTINS, Fernando. **A geração da ética**. Coimbra: Minerva, 2005

MATA, Maria José. **A autocritica no jornalismo**. Coimbra: Minerva, 2002.

MESQUITA, Mário. **O Jornalismo em Análise**: a coluna do Provedor dos Leitores em análise. Coimbra: Minerva, 1998.

OLIVEIRA, Madalena; PAULINO, Fernando Oliveira. O ombudsman nos meios públicos de comunicação em Portugal e no Brasil: da promessa de uma ética participada aos desafios cotidianos. In: LEDO, Margarita; LÓPEZ, Xosé; SALGUEIRO, María. **Anuário Internacional de Comunicação Lusófona 2012**: Medios Públicos e espaço lusófono. Santiago de Compostela: Agacom, 2012.

SERRANO, Estrela. **Para compreender o jornalismo**. Coimbra: Minerva, 2006

WEMANS, Jorge. **O Público em Público**. Coimbra: Minerva, 1999

Fernando Oliveira Paulino Professor, Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Coordenador do grupo de Ética, Liberdade de Expressão e Direito à Comunicação e membro do Conselho Diretivo da Associação Latino-Americana de Investigadores de Comunicação (ALAIIC). E-mail: paulino@unb.br

Madalena Oliveira Professora, Universidade do Minho, vice-chair da secção de Rádio da ECREA e secretária geral da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação (SOPCOM). E-mail: madalena.oliveira@ics.uminho.pt

RECEBIDO EM: 28/09/2013 | ACEITO EM: 04/04/2014