

CÓDIGOS EDITORIAIS E DEONTOLOGIA DO JORNALISMO PÚBLICO NO BRASIL*

Editorial guidelines and deontology of public service journalism in Brazil
Pautas editoriales y deontología del periodismo de servicio público en Brasil

_DANILO ROTHBERG
_DANIELE FERREIRA SERIDÓRIO

SOBRE OS AUTORES >

Foto: Pexels

DANILO ROTHBERG >

Livre-docente em Sociologia da Comunicação. Bacharel em Comunicação, mestre em Comunicação e doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Professor do Departamento de Ciências Humanas da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação (Faac) da Unesp. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação na mesma instituição. Realizou estágios de pós-doutorado na Open University, Reino Unido, e na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisador visitante na University of Warwick, no King's College London e na Open University, todos no Reino Unido. e-mail: danilo.rothberg@unesp.br

DANIELE FERREIRA SERIDÓRIO >

Doutoranda e mestre em Comunicação pela Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Faac-Unesp). e-mail: seridorio@gmail.com

RESUMO > ABSTRACT > RESUMEN

Este artigo apresenta resultados de estudo que empregou análise documental orientada por três questões de pesquisa com o objetivo de rastrear, em códigos editoriais da *TV Cultura* (São Paulo) e da *TV Brasil*, elementos para identificar como essas organizações constroem aspectos centrais de sua concepção de jornalismo público. Os resultados indicam contradições a serem exploradas para o aperfeiçoamento do jornalismo público no Brasil, em especial em relação à especificidade com que as emissoras sustentam metas de objetividade e neutralidade. Esses aspectos são interpretados à luz da revisão da literatura pertinente, a fim de apontar contrastes, semelhanças e oportunidades de aperfeiçoamento. Palavras-chave: Jornalismo público. Deontologia. Códigos editoriais. Objetividade.

This paper presents the results of a study that employed document analysis guided by three research questions to track, in editorial codes of *TV Cultura* (São Paulo) and *TV Brasil*, elements to identify how these organizations construct central aspects of their conception of public service journalism. The results indicate contradictions to be explored for the improvement of public service journalism in Brazil, especially regarding how the broadcasters support standards of objectivity and neutrality. These aspects are interpreted in light of the review of relevant literature in order to point out contrasts, similarities, and opportunities for improvement. Keywords: Public service journalism. Deontology. Editorial codes. Objectivity.

Este artículo presenta los resultados de un estudio que empleó el análisis documental guiada por tres preguntas de investigación con el objetivo de rastrear, en los códigos editoriales de *TV Cultura* (São Paulo) y *TV Brasil*, elementos para identificar cómo estas organizaciones construyen aspectos centrales de su concepción del periodismo público. Los resultados indican contradicciones a explorar para la mejora del periodismo público en Brasil, especialmente con respecto a la especificidad con la que los organismos de radiodifusión apoyan los objetivos de objetividad y neutralidad. Estos aspectos se interpretan a la luz de la revisión de la literatura relevante, a fin de señalar contrastes, similitudes y oportunidades de mejora. Palabras clave: Periodismo público. Deontología. Códigos editoriales. Objetividad.

* Uma versão inicial deste artigo foi apresentada no XVII Encontro Nacional de Pesquisadores em Jornalismo, realizado em Goiânia (GO), em novembro de 2019.

INTRODUÇÃO

Os esforços teóricos e as contribuições empíricas que buscam construir a teoria e a prática das diversas formas de comunicação pública no Brasil levaram a uma multiplicidade de perspectivas eventualmente conflitantes, contexto agravado pela frágil regulação da radiodifusão pública no país. Mas a escassez de diretrizes objetivas para a área, em particular no âmbito do jornalismo das emissoras públicas, não impediu organizações como a *TV Cultura* (São Paulo) e a *TV Brasil* de produzirem manuais e códigos editoriais, que podem ser analisados em suas determinações sobre funções, objetivos e práticas do que pode ser tido como jornalismo público no país. Este artigo apresenta resultados de nosso estudo¹, que rastreou, em documentos dessa natureza, recomendações explícitas e fundamentos implícitos que sugerem como as organizações constroem sua visão sobre jornalismo público.

A análise documental de manuais e códigos editoriais da *TV Cultura* e da *TV Brasil* foi orientada por três questões de pesquisa que buscaram colocar à prova sua suposta aderência aos cânones do jornalismo público enquanto comunicação pública e instituição social, a saber: 1) Quais são os princípios do jornalismo público segundo os documentos? 2) Qual deve ser o objetivo e a finalidade do jornalismo praticado pela emissora? 3) Quais práticas efetivas são recomendadas para atingir o ideal de jornalismo público expresso ou implícito nos documentos?

¹ Este artigo inclui aspectos de pesquisa de doutorado em andamento, realizada com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) – Processo 2017/12913-1. As opiniões, hipóteses, conclusões ou recomendações expressas aqui são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

Os dados coletados foram interpretados à luz da literatura especializada, de modo a indicar contrastes e convergências. Os resultados indicam que as diretrizes expostas nos documentos convergem em parte com aspectos deontológicos clássicos, como a exigência de pluralidade e contextualização como princípio da imparcialidade devida ou possível, a manutenção de uma esfera de debate público e a informação para o exercício da cidadania.

Apesar dessa convergência, as emissoras analisadas sustentam a credibilidade de sua prática jornalística em visões diferentes sobre o que vêm a ser a verdade e a isenção crítica. Enquanto a *TV Brasil* situa a precisão como meio da busca pela verdade, a *TV Cultura* valoriza o papel da mediação realizada pelos jornalistas para operar um debate alegadamente equidistante entre os atores.

Esses aspectos dos manuais e dos códigos editoriais estudados são brevemente interpretados à luz da revisão da literatura pertinente, a fim de sugerir problematizações cabíveis. Os aspectos normativos do jornalismo na *TV Brasil* serão ainda comentados à luz dos desdobramentos da extinção do conselho curador da organização controladora da emissora, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), pela Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016 (BRASIL, 2016), e da fusão em um só canal da programação das emissoras TV Brasil e NBR, esta destinada à publicidade de governo, pela Portaria nº 216 da Presidência da EBC, de 9 de abril de 2019 (EBC, 2019), medida considerada ilegal por entidades de defesa do direito à comunicação, por alegadamente ferir o princípio da complementaridade previsto no artigo 223 da Constituição Federal (HAJE, 2019).

Este artigo está dividido em três seções. A primeira revisita teorias fundamentais sobre nosso tema. A segunda apresenta resultados e sua discussão. E a terceira exhibe considerações gerais e indica questões adicionais de pesquisa.

TEORIZAÇÕES FUNDAMENTAIS

Brandão (2012) resume a comunicação pública em cinco áreas de diferentes definições e ramos da atividade profissional: organizacional; científica; do Estado e/ou governamental; política; e estratégia de comunicação da sociedade civil organizada. A convergência entre essas áreas está na constatação de que a comunicação pública é aquela que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade, com objetivos de informar para construir cidadania e defender o interesse público. O debate que é gerado sobre interesse público é um dos pontos positivos indicados por Duarte (2011) em relação à multiplicidade de definições e práticas.

Duarte (2012, p. 61) identifica a sobreposição das áreas, baseado no entendimento de que quase toda comunicação pode ser considerada pública. O autor fundamenta-se numa perspectiva abrangente, na qual a comunicação pública implica interação e circulação de fluxos de informação em mão dupla sobre temas de interesse coletivo. Estariam excluídas as formas comunicativas “sobre interesses particulares, privados, de mercado, pessoas corporativas, institucionais, comerciais, promocionais ou de ‘um público’”.

Duarte (2011) resume quatro eixos para guiar a prática profissional e das organizações que atuam na comunicação pública. O primeiro é a transparência, que engloba um comportamento responsável e pautado na prestação de contas. O segundo é o acesso, que trata do atendimento adequado às necessidades de cada setor e dos indivíduos. O terceiro é a interação, que se mostra pela utilização de mecanismo para viabilizar o estabelecimento de relacionamentos bilaterais entre públicos e emissores. O quarto é a ouvidoria social, fundamentada no estabelecimento de canais para receber demandas da sociedade.

A diversidade de experiências de comunicação pública no Brasil contemporâneo indica avanços significativos, mas persistem questões em aberto para a elaboração de diretrizes comuns, inclusive no aspecto ético (MATOS; GIL, 2019). Sobretudo, a manutenção da vitalidade da esfera pública tem sido situada como uma das responsabilidades de mídias públicas, que devem desenvolver meios de participação e engajamento no processo comunicativo (MATOS, 2011; 2012; LEAL FILHO, 2016).

Miola e Marques (2017) indicam quatro perspectivas de estudo da comunicação pública: atores; natureza do conteúdo; canal de transmissão; e papel do receptor. A primeira perspectiva centra a definição na identificação dos agentes promotores da comunicação, que devem ser atores do Estado/governo; essa perspectiva não esgota o entendimento sobre comunicação pública, uma vez que a comunicação produzida por esses atores também pode ser veiculada em meios comerciais. A segunda associa a natureza de conteúdo ao interesse público, definição dificultada por uma generalidade de possibilidades, porque a dissociação do agente produtor inclui práticas comunicativas que partem de diferentes setores da sociedade, dificultando delineamentos conceituais e práticos. A terceira engloba as práticas que partem de canais de propriedade ou gestão pública; tal definição exclui parte da comunicação pública, já que um número considerável do orçamento publicitário dos governos é destinado às emissoras que exploram comercialmente a radiodifusão. A quarta, enfim, enfoca o papel desempenhado pelo público na comunicação: "Haveria uma demanda específica direcionada ao próprio Estado enquanto promotor da comunicação: criar espaços para o debate, alimentá-lo com informações pertinentes à participação e, mais importante, mas também mais difícil, abrir-se às críticas e intervenções dos cidadãos" (MIOLA; MARQUES, 2017, p. 13).

São perspectivas que em certa parte se sobrepõem, o que traz a necessidade, segundo Miola e Marques, de um parâmetro adicional de estudo da comunicação pública, estruturado em duas dimensões. Na primeira dimensão, estão as práticas comunicativas que visam aproximar cidadãos e representantes, incentivando a participação social, melhorando o fluxo administrativo e a prestação de serviços aos cidadãos, além de aumentar a transparência e *accountability* da máquina pública. A segunda dimensão abrange as práticas comunicativas utilizadas como estratégia do Estado. Nesse processo, a legitimidade precisa ser conquistada pela persuasão, em busca de assegurar estrategicamente a confiança nas instituições e contribuir com a estabilidade do sistema político.

A multiplicidade conceitual dos autores aqui brevemente revisados contribui para a análise das práticas de comunicação pública, em um contexto de trajetória histórica que não favorece a regulamentação da

radiodifusão pública no Brasil. Esse aspecto macrossocial impacta níveis institucionais e organizacionais (REESE; SHOEMAKER, 2016).

As emissoras brasileiras com concessão de radiodifusão pública atuam em um vazio regulatório, que facilita sua captura por interesses privados, com escassos mecanismos e critérios de avaliação de sua atuação. E, em busca da legitimação de suas práticas, as emissoras de radiodifusão recorrem a estratégias do jornalismo enquanto instituição social.

Instituições governam áreas da vida social por meio da imposição de exigências de conformidade com regras e ações sistematizadas, além de princípios duráveis e estáveis (COOK, 2005). No caso do jornalismo, a institucionalização de práticas profissionais requer a adoção de padrões constantemente verificados, aos quais os atores são demandados a se adaptar, em um circuito autocentrado que tem sido examinado com auxílio do conceito de campo social, em que os atores se movem de maneiras dadas por sistemas de disposições incorporadas, conforme determinadas regras, e estruturados em relações de força exercidas de modo repetitivo e relativamente automatizado, assim entendidos como *habitus* (BOURDIEU, 1998; BENSON, 2006).

Pensar o jornalismo como instituição é considerar que sua produção se encaixa nesses parâmetros, o que exige confrontar em certa medida os estudos organizacionais (KAPLAN, 2006). A visão organizacional considera cada organização separadamente, identificando em cada uma delas diferentes objetivos e critérios distintos para definir e produzir notícias. No contexto, o profissionalismo e suas práticas passam a formar um conjunto de valores, em constantes negociações operadas com o objetivo de satisfazer desígnios da organização, sob as quais tendem a se tornar de difícil visualização os aspectos da propriedade de mídia e as identidades dos jornalistas (SHOEMAKER; REESE, 2014). A visão institucional vê um processo coletivo para o jornalismo, realizado a partir de regras institucionalizadas, que são reconhecidas em diferentes organizações.

Adotar a visão institucional não significa abandonar as particularidades de cada organização, mas sim sustentar o argumento de que a visão organizacional não explica por que há tantas similaridades no processo e no resultado das notícias, ainda que as organizações tenham recursos diferentes e visem atingir diferentes audiências. “A mídia como instituição ocorre quando surge entre as organizações um consenso sobre a definição de notícias e os processos para produzi-la”, indica Cook (2006, p. 162, tradução nossa), de modo que as organizações jornalísticas, embora por vias distintas e processos singulares, acabam celebrando a coincidência entre suas práticas inclusive como forma de legitimação institucional do campo (COOK, 2005; SPARROW, 2006).

Outros aspectos intervenientes são estudados na literatura. O modelo de hierarquia das influências, proposto por Shoemaker e Reese (2014), relaciona cinco níveis de influência sobre a produção de mídias, a saber: identidade dos profissionais; rotinas de produção; nível organizacional; questões da instituição; e sistema social.

Sob a perspectiva institucional, rotinas de produção e nível organizacional são considerados práticas institucionalizadas, adotadas a fim de conferir autonomia e legitimidade, como a busca pela objetividade, a

adoção rigorosa do *lead* e de um estilo de escrever interessado em conferir a aparência de relato equilibrado (RYFE, 2006).

Não se deve supor, no entanto, a existência de uma relação causal entre políticas organizacionais e comportamento profissional dos jornalistas, já que estes terão suas próprias formas de adaptação ou resistência. “As políticas de uma organização de mídia [...] podem não se traduzir diretamente no conhecimento sobre as visões políticas de seus empregados, que podem não compartilhar, como indivíduos, ou mesmo resistir à política de nível superior”, segundo Shoemaker e Reese (2014, p. 12, tradução nossa).

Para as questões de nosso estudo, descrito neste artigo, cabe-nos atentar ao apego à objetividade, fundamentada em uma norma moral operacionalizada por um conjunto de práticas e técnicas, como edição, observação e padrões de escrita, que devem separar fatos de valores. Para os jornalistas, segui-las não implica a certeza de que a verdade pode ser alcançada, mas sim apenas a expectativa de que é possível se aproximar da verdade por meio da utilização de métodos institucionalizados (SCHUDSON, 2001).

A objetividade é uma das práticas que buscam possibilitar a articulação dos fatos como discurso jornalístico informativo, na forma de uma “relação/conexão entre realidade social e realidade midiática, como a busca e a aproximação da realidade através do jornalismo” (SPONHOLZ, 2003, p. 111). Nesse processo, está a intersubjetividade: uma notícia verdadeira é aquela sobre a qual há um acordo universal determinado por uma comunidade comunicativa ou “aquela que de algum modo alcança o sentido próprio de um fato, portanto conformando-se nos limites dos percursos interpretativos dogmaticamente instituídos por uma comunidade de sentido” (GOMES, 2009, p. 64).

A objetividade é utilizada estrategicamente pelo jornalismo enquanto instituição para reforçar a aparência de que as organizações de mídia e os jornalistas estão atentos à sua função social, ao supostamente relatar os fatos com o compromisso de aproximar-se o máximo possível aos ideais de neutralidade e isenção e oferecer aos públicos consumidores de notícias a possibilidade de interpretar os fatos (TUCHMAN, 1972).

Tal recurso não é empregado apenas para a autolegitimação da corporação, mas também em busca de proteção diante da sociedade; além disso, abdicar da tarefa de buscar a realidade abriria espaço para manipulação e esvaziaria o jornalismo de sentido no mercado de ideias, no qual devem ser preservados o valor moral e a função daquela instituição (SPONHOLZ, 2009; GOMES, 2009). A autonomia do jornalismo assenta-se inclusive sobre a delimitação da virtude ética dos jornalistas, que assim devem ser autônomos em sua prática profissional para poderem ser éticos: “os processos de avaliação de acontecimentos são regidos por um sistema de valores próprios do jornalismo”, lembram Paul e Christofletti (2019, p. 103), que salientam a centralidade dos sistemas cognitivos aplicados rotineiramente na profissão para eger e separar o que deverá considerado como informação de interesse público em cada acontecimento.

Reconhecido como um dos princípios deontológicos da atividade jornalística, o interesse público também serve como um dos recursos de autolegitimação social. Ao alegadamente servir ao interesse público, o jornalismo permite que o bem comum seja decidido pelo bem e a vontade geral da sociedade: somente

“dimensões de jornalismo que produzem efeito sobre o interesse da esfera civil poderiam estar integralmente ao serviço do interesse público” (GOMES, 2009, p. 80).

Se tais ideais são mais facilmente afirmados nos Estados Unidos, em que os valores democráticos seriam consensuais socialmente e na trajetória de suas instituições políticas, conforme a literatura especializada, sua importação no Brasil não ocorreu pacificamente, segundo Albuquerque (2000; 2017).

No país, os jornalistas atuam sob uma “concepção da democracia como uma realidade ainda por se construir e que, simultaneamente, tem a sua existência ameaçada pela instabilidade inerente à nossa sociedade” (ALBUQUERQUE, 2000, p. 37). E, em um ambiente de incerteza, as corporações jornalísticas tenderiam a atribuir a si mesmas um compromisso político com a construção de consensos supostamente necessários para viabilizar a continuidade da democracia, o que por vezes não seria necessariamente compatível com a preservação do ideal de objetividade.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram dois os documentos analisados em nosso estudo, selecionados por conterem as informações que permitem a identificação de princípios e finalidades do jornalismo público:

- 1) *Diretrizes do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta para a programação jornalística de suas emissoras*, de abril de 2017, que traz diretrizes tanto para a área de jornalismo quanto de programação da *TV Cultura* e da *Rádio Cultura*, ambas sediadas em São Paulo e administradas pela Fundação Padre Anchieta. Segundo informações do próprio documento, o texto é resultado de discussões que ocorreram nas reuniões do Conselho Curador e de seus Comitês Estratégico e de Programação, num período de um ano.
- 2) *Norma de Jornalismo – NOR 801*, referência para as práticas jornalísticas dos veículos administrados pela EBC – entre eles, a *TV Brasil*. O texto, de 75 páginas, foi aprovado em 11 de junho de 2012, atualizado em 20 de junho de 2016 e tem como objetivo implantar o *Manual de Jornalismo da EBC*, que é anexo ao documento.

A análise documental foi orientada pelas três questões de pesquisa apresentadas na introdução do artigo, processando-se em busca da localização e da recuperação dos conteúdos representativos de “semelhanças e diferenças” entre princípios, práticas e finalidades do jornalismo público, e empreendida como um “conjunto de operações intelectuais que têm como objetivo descrever e representar os documentos de maneira unificada e sistemática” (MOREIRA, 2011, p. 276).

As diretrizes para o jornalismo da *TV Cultura* afirmam a obrigação de atender aos parâmetros estabelecidos no artigo 3º estatuto social da emissora, isto é, de “promoção de atividades educativas e culturais”, “formação

crítica do público para o exercício da cidadania” e “valorização dos bens constitutivos da nacionalidade brasileira” (FUNDAÇÃO..., 2017, p. 1).

O texto não diferencia tais diretrizes das práticas supostamente necessárias que deveriam ser adotadas para alcançá-los. Explicita compromissos genéricos, como a alegada exigência de que jornalistas devem possuir “sabedoria para equilibrar as diversas visões de mundo legítimas na sociedade democrática, sem se deixar capturar por nenhuma dela”. O equilíbrio deve ser alcançado não meramente pela contraposição de fontes (“ele disse, ela disse”), mas sim de modo a “prover informações e análises e conduzir os debates de uma forma que propicie esclarecimento e construção de conhecimento” (FUNDAÇÃO..., 2017, p. 3).

O documento estabelece quatro diretrizes para o jornalismo da *TV Cultura*: pluralidade; mediação; debate; e equilíbrio. A primeira enfatiza a abertura à suposta “pluralidade político-ideológica existente na sociedade brasileira”. A segunda defende que âncoras, editores, apresentadores e repórteres sejam mediadores dos “dissensos” presentes na sociedade, por meio do exercício da “isenção crítica”, definida no texto como o “tratamento igualmente respeitoso, mas inquisidor em relação a todos os atores, interesses e pontos de vista que não desrespeitem valores básicos da civilização e da democracia”. Na terceira diretriz, há indícios de um diálogo com concepções de comunicação pública, mas sem considerações à participação do público; o “debate” em questão deve se dar entre “representantes de visões diferentes e garantindo que o contraditório e o confronto de ideias sejam efetivos, substanciais e representativos da pluralidade social”, assumindo-se como necessário especialmente em “tempos de divisões apaixonadas”. Segundo a quarta diretriz, abordagens equilibradas levariam a um “jornalismo público de qualidade, capaz de qualificar o debate coletivo e a cidadania”; ainda que o debate coletivo deva “mostrar o espírito e as paixões de seu tempo”, não pode se confundir com “com o provimento de tribunas para a divulgação de ofensas, denunciamentos e discursos de ódio” (FUNDAÇÃO..., 2017, p. 4).

A *Norma de Jornalismo* da Empresa Brasil de Comunicação especifica que as regras não devem ser aplicadas a seus veículos que prestam serviços à publicização de ações de órgãos de governo, como a *NBR*² (EBC, 2016). Esse esclarecimento pressupõe a distinção entre comunicação pública e comunicação governamental. Apesar de a EBC englobar veículos que prestam esses dois tipos de serviço, há normas para as práticas do que é entendido pela empresa como comunicação pública, ou seja, aquela não submetida à finalidade de publicização de realizações de governo. É justamente esse entendimento, respaldado pelo artigo 223 da Constituição Federal, que determina o “princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal”, o qual teria sido ignorado pela fusão da programação de *TV Brasil* e *NBR*, operada pela Portaria nº 216 da Presidência da EBC, de 9 de abril de 2019 (EBC, 2019). Nesse sentido, se mantida a medida, apesar de sua contestação por entidades que militam pela democratização das comunicações (HAJE, 2019), o documento aqui estudado tenderia a ser anulada, e a discussão desenvolvida neste artigo sobre o assunto serviria essencialmente à preservação da memória da comunicação pública na radiodifusão brasileira.

² A *TV Nacional do Brasil (NBR)* foi um canal de TV mantido pelo governo federal e destinado à divulgação institucional de informações oficiais sobre políticas, ações e agenda do Poder Executivo. O canal operou de 1998 a 2019, quando sua programação foi unida com a da *TV Brasil*, pela Portaria nº 216 da Presidência da Empresa Brasil de Comunicação, controladora de ambas.

A *Norma de Jornalismo* da EBC prevê aplicação de penalidade ao descumprimento das diretrizes dispostas no manual da emissora, cabendo a um Comitê Editorial de Jornalismo deliberar sobre possíveis infrações e esclarecer sobre possíveis situações não contempladas.

Segundo as normas adotadas pela *TV Brasil*, fomentar o debate é objetivo e finalidade do jornalismo público, que deve “fornecer espaços e meios para o debate público acerca de temas de relevância local, regional, nacional e internacional, assegurada a expressão de ideias, opiniões e pontos de vista divergentes”. Outro aspecto sob o qual subjaz o reconhecimento da especificidade do jornalismo público está na afirmação de sua existência como alternativa às demais mídias, de modo que a EBC, “ao se constituir em alternativa para o cidadão, dedica atenção aos fatos habitualmente ausentes na mídia. Quanto aos fatos de cobertura comum aos veículos privados e estatais, a EBC procura acrescentar enfoques diferenciados e/ou complementares” (EBC, 2016, p. 5).

A alegada preocupação com a centralidade no cidadão busca sustentação sobre a indicação de um roteiro de questões que os jornalistas devem se fazer a fim de situar-se no lugar de seu telespectador, a exemplo do código de ética da American Society of Newspaper Editors (ASNE, 2002). Ambos sugerem uma forma de sócioautoanálise como mecanismo ético, coerente com a afirmação da autonomia do jornalismo (PAUL; CHRISTOFOLETTI, 2019).

O jornalista da EBC deve se colocar no lugar do cidadão a cada matéria, cada entrevista, cada programa que faz. E se perguntar: como o nosso ouvinte, telespectador e internauta está recebendo nossa informação? Está sendo útil ou significativo para a sua vida? Estamos fazendo as pontes corretas entre a notícia e a vida das pessoas? Essas são algumas perguntas que ajudam a descobrir se o jornalismo da EBC tem, de fato, o foco no cidadão (EBC, 2016, p. 7).

Outra prática indicada é a utilização dos meios de participação social e de relacionamento com o público da EBC, como a Ouvidoria e o extinto Conselho Curador. O texto coloca essas práticas como estratégias para alegadamente subordinar a emissora aos interesses da sociedade. Também estão incluídas aqui as práticas de jornalismo participativo e a pauta colaborativa, aparentemente uma forma de inovação adotada pela EBC para manter o relacionamento com o público, na forma de acolhimento de sugestões de pautas, críticas e dados para a produção de conteúdo.

Também há no texto o estabelecimento de normas para práticas de jornalismo investigativo. Denúncias só podem ser divulgadas após 24 horas, para manifestação do denunciado. “Quando uma denúncia se consolida como notícia, deve ser divulgada, tratada sem partidarismo ou pré-julgamento [...]. O cidadão precisa ser informado claramente a respeito de cada acontecimento, inclusive sobre o seu desfecho, seja qual for” (EBC, 2016, p. 9).

Há no documento a indicação de práticas específicas, sobre, por exemplo, como manter transparência com as fontes, que devem ser informadas sobre tema e aspectos da entrevista (ao vivo ou gravadas). Mas também há indicações pouco delimitadas, como a de que a administração do tempo de resposta do entrevistado

deve ser feita de maneira “inteligente”, com cortes “oportunos”; o jornalista “não pode induzir respostas ou demonstrar parcialidade” (EBC, 2016, p. 11). Como estratégias de qualidade, o documento inclui a adoção de planos editoriais, gestão da informação e atuação de um comitê editorial.

Em síntese, resumizamos a análise documental no Quadro 1, que resume as diretrizes correspondentes a cada emissora considerada.

Quadro 1. Diretrizes de jornalismo da *TV Brasil* e da *TV Cultura* conforme seus manuais editoriais

	<i>TV Brasil</i>	<i>TV Cultura</i>
1) Quais são os princípios do jornalismo público segundo os documentos?	Compromisso com a verdade Credibilidade Ética Isenção e imparcialidade Pluralidade e diversidade Abrangência nacional e regionalismo Autonomia Subordinação ao interesse público Vetar qualquer tipo de proselitismo Inclusão Participação Inovação Precisão Clareza Respeito aos valores da família Promoção da cultura de paz Objetividade Respeito à privacidade	Pluralidade Mediação Debate Equilíbrio Independência em relação ao governo e aos anunciantes Respeito à igualdade e à diversidade

<p>2) Qual deve ser o objetivo e a finalidade do jornalismo praticado pela emissora?</p>	<p>Fomentar a construção da cidadania, a participação da sociedade e a consciência crítica do cidadão</p> <p>Produzir jornalismo como cooperação aos processos educacionais</p> <p>Preservar a cultura e língua nacional</p> <p>Fornecer espaço para o debate público</p>	<p>Transmitir programação de caráter informativo e educativo</p> <p>Defender e aprimoramento da pessoa humana para sua formação crítica e o exercício da cidadania</p> <p>Valorizar dos bens constitutivos da nacionalidade brasileira</p>
<p>3) Quais práticas efetivas são recomendadas para atingir o ideal de jornalismo público expresso ou implícito nos documentos?</p>	<p>Linguagem clara, precisa e objetiva</p> <p>Contextualização e análises que devem estar seccionadas e identificadas</p> <p>Dedicar atenção aos fatos habitualmente ausentes na mídia</p> <p>Foco no cidadão</p> <p>Normas para participação do público</p> <p>Admitir erros</p> <p>Respeito à legislação sobre privacidade e imagem pessoal</p> <p>Normas para jornalismo investigativo</p> <p>Não publicar sensacionalismo</p> <p>Regras para uso do off</p> <p>Dar crédito para outros veículos</p> <p>Utilizar diferentes mecanismos</p> <p>(infográficos, descrições e ferramentas digitais) para enriquecer a informação</p> <p>Normas de relacionamento com a fonte</p> <p>Normas de relacionamento interno</p> <p>Orientações para cobertura de temas específicos</p> <p>Normas para edição</p> <p>Normas para uso da internet</p> <p>Normas previstas pelo Código de Ética do Jornalista</p>	<p>Superar o modelo de exposição dos dois lados e oferecer análises que conduzam o debate</p> <p>Pluralidade de fontes</p> <p>Veiculação de notícias e opiniões que incomodem os poderosos</p> <p>Exercício da isenção crítica</p>

Fonte: Elaboração dos autores.

É possível indicar que os manuais aqui estudados convergem em parâmetros clássicos da deontologia do jornalismo (CORNU, 1998), mas se diferenciam em aspectos que buscam legitimar a visão de cada organização no contexto da comunicação pública, em busca de sua institucionalização (COOK, 2005; 2006; SPARROW, 2006), e nas estratégias empregadas para afirmar a autonomia de seus processos de produção como condição para exercício da ética profissional (PAUL; CHRISTOFOLETTI, 2019).

As duas emissoras sustentam a credibilidade de sua prática jornalística em visões diferentes sobre como deve se constituir seu jornalismo. Em síntese, enquanto a *TV Brasil* celebra a “precisão”, a “objetividade” e o “compromisso com a verdade”, além de meios de acolher sugestões do público na produção de pautas, a *TV Cultura* valoriza o papel da mediação realizada pelos jornalistas para operar um debate alegadamente equidistante entre os atores, com “isenção crítica”.

Além disso, podemos sugerir que o jornalismo público da *TV Brasil* e da *TV Cultura* recorre às práticas comuns de institucionalização do campo para se afirmar, conforme a literatura aqui revisada (SPONHOLZ, 2003; 2009; GOMES, 2009); isso ocorre à medida que as emissoras sustentam a possibilidade de seu jornalismo manter-se objetivo e distante de pressões por sua captura por governos e corporações, mas também adotando características típicas surgidas na trajetória da atividade jornalística enquanto instituição no Brasil, tais como a pretensa capacidade de corrigir alegadas assimetrias de informação entre os diversos públicos, inclusive por meio da tomada de posição como árbitro de debates públicos.

Nesse aspecto, o jornalismo público brasileiro possui paralelos com a emissora usualmente citada como referência em radiodifusão pública, a *BBC*², que em seu código editorial afirma o princípio de imparcialidade devida como meta central. Sob tal conceito, subjaz a compreensão de que é obrigação da comunicação pública fundamentar o debate público por meio de procedimentos adequados de busca de precisão, equilíbrio, pluralidade e contextualização, a despeito da impossibilidade ontológica de neutralidade da linguagem e da complexa tarefa de separação entre a subjetividade dos jornalistas e a narrativa de caráter jornalístico (ROTHBERG, 2011). A dificuldade de alcançar essa meta, sustenta a *BBC* em seu código editorial, não é razão para que os jornalistas dela abdicuem ou a relativizem; ao invés, torna a tarefa mais exigente em termos de atenção, sistematização e *accountability* (BBC, 2019).

Deve ser ressaltado que, conforme a literatura revisada, a existência de normas não implica a adoção de comportamentos relacionados, dada a complexidade dos níveis apreciados sob o modelo de hierarquia das influências (SHOEMAKER; REESE, 2014).

Quais paralelos podem ser traçados entre *BBC, TVBrasil e TVCultura*? A *TVBrasil*, ao abraçar o “compromisso com a verdade”, estaria um passo atrás no percurso de complexidade no tratamento de uma meta crucial como essa para o jornalismo financiado por recursos públicos, já que, basicamente, supõe que exista uma verdade

² A *British Broadcasting Corporation (BBC)* foi fundada em 1922, como corporação pública de rádio e televisão do Reino Unido. É custeada majoritariamente por uma taxa de licença que deve ser paga diretamente pelos usuários de sua programação em qualquer suporte midiático. Opera independentemente dos governos, sob supervisão pública e com uma missão determinada e revisada periodicamente por estruturas democráticas de gestão

e que ela pode ser alcançada graças ao compromisso dos jornalistas, amparados por formatos próprios de gestão, ainda que extraordinariamente frágeis, como provou a reorganização da EBC levada a cabo por determinações autocráticas do Poder Executivo (BRASIL, 2016; EBC, 2019). A *BBC* já não compartilha da crença de que exista uma verdade, e no lugar disso anuncia seu compromisso com uma espécie de engenharia jornalística alegadamente capaz de proporcionar a aproximação ao ideal da provisão de equilíbrio entre as visões existentes na sociedade (ROTHBERG, 2011).

Já a *TV Cultura*, com sua aposta na “isenção crítica”, está, por um lado, mais perto da *BBC*, ao valorizar a necessidade de mediação adequada entre visões concorrentes, mas, por outro lado, se distancia notavelmente da corporação britânica, ao não especificar como desenvolverá seus esforços em direção à consecução daquela meta, anunciando apenas a expectativa de que a capacidade de seus profissionais, ancorada em sua “tradição jornalística”, será suficiente (FUNDAÇÃO..., 2017, p. 2-4). Quaisquer insuficiências do jornalismo público da *TV Cultura* poderiam, nesse sentido, ser creditadas à escassez de lastro para a realização de suas metas: para dizer o mínimo, enquanto as diretrizes de jornalismo da *TV Cultura* ocupam quatro páginas, o código editorial da *BBC* possui 215 páginas, além de 15 apêndices sobre casos especiais de cobertura noticiosa (BBC, 2019).

Mas há, como esperado, um extenso volume de literatura acadêmica questionando a “imparcialidade devida” da *BBC*, tanto teoricamente quanto em investigações empíricas, em parte revisadas por Mills (2016) e Freedman (2019), que convergem na amplificação de denúncia, circulada ao menos desde a publicação da pesquisa de Philo (1976), de que, sob o manto da imparcialidade, a *BBC* promove de forma subterrânea e contribui para consolidar a visão do *establishment* capitalista, com vieses de tratamento pejorativo de alvos que incluem mulheres e sindicatos de trabalhadores. A questão, adverte Freedman (2019, p. 211, tradução nossa), “é que a ‘imparcialidade’, enquanto para alguns é um admirável objetivo profissional, é também uma maneira pela qual, nos últimos anos, um consenso de mercado passou a ser normalizado, legitimado e visto como efetivamente inevitável”.

No Brasil, notamos a escassez de conhecimento científico sobre como a deontologia do jornalismo tem sido ou não seguida pelas emissoras públicas, de modo que somente um programa rigoroso de investigação poderia testar, similarmente, a hipótese aventada de maneira crescente a respeito da *BBC*. Isso nos leva à conclusão do artigo na próxima seção com sugestões de questões adicionais de pesquisa.

CONSIDERAÇÕES

Este texto apresentou resultados de estudo empírico que rastreou, em documentos editoriais de duas das mais importantes TVs públicas brasileiras, concepções que puderam ser consideradas como fundamentos do que as emissoras consideram ser a função de seu jornalismo público. Como aspectos centrais daquelas concepções, encontramos princípios clássicos da deontologia do jornalismo, mas recolocados à luz de condicionantes específicos. Enquanto a *TV Brasil* afirma um genérico compromisso com a verdade, não

necessariamente lastreado em práticas efetivas para sua busca, e enuncia uma valorização da participação do público na produção jornalística, a *TV Cultura* se propõe como mediadora do debate público com isenção crítica, também sem indicar práticas seguras para perseguir esse ideal.

A breve interpretação desse quadro à luz da revisão da literatura pertinente sugere que as duas emissoras podem ser comparadas, em certos aspectos, ao exemplo de uma das mais bem-sucedidas realizações de radiodifusão pública, a *BBC*, que, ao defender a busca da imparcialidade devida, se assemelha às brasileiras, mas delas se diferencia ao contextualizar e detalhar procedimentos de busca de suas metas editoriais.

Para o avanço dos estudos sobre a temática e a superação dos limites próprios do desenho da pesquisa, sugerimos que o contexto de reformulação da governança da EBC, em curso no momento de conclusão deste artigo, dificulta o aprofundamento da análise de seu código editorial, uma vez que a própria sobrevivência da *TV Brasil* está em jogo.

Uma forma de avançar está na análise comparativa das diretrizes editoriais das TVs públicas estaduais, que pode proporcionar um quadro geral a partir do qual relações com o contexto internacional poderiam ser mais fecundas. Além disso, o exame de casos específicos de cobertura noticiosa, se confrontados com as implicações possíveis da adoção de princípios editoriais deontológicos, ainda que vagos, pode indicar o rigor com que os códigos vêm sendo cumpridos ou não. Adicionalmente, a pesquisa de critérios de noticiabilidade realizada por meio de etnografia em redações jornalísticas pode revelar a percepção dos profissionais sobre a viabilidade e até a própria legitimidade de códigos editoriais, não raramente vistos como fonte de constrangimentos contornáveis.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Afonso de. Protecting democracy or conspiring against it? Media and politics in Latin America: a glimpse from Brazil. *Journalism*, v. 18, n. 1, p. 1-18, 2017.

_____. Um outro “quarto poder”: imprensa e compromisso político no Brasil. *Contracampo*, Niterói, n. 4, p. 23-57, jan. 2000.

ASNE – AMERICAN SOCIETY OF NEWSPAPER EDITORS. *Code of Ethics*. 2002. Disponível em: <https://www.pbs.org/newshour/extra/app/uploads/2014/03/mediaethics_handout6.pdf>. Acesso em: 8 maio 2019.

BBC – BRITISH BROADCASTING CORPORATION. *The BBC's Editorial Values*. London, 2019. Disponível em: <<http://downloads.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/pdfs/bbc-editorial-guidelines-whole-document.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2019.

BENSON, Rodney. News media as a “journalistic field”: what Bourdieu adds to New Institutionalism, and vice versa. *Political Communication*, v. 23, n. 2, p. 187-202, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-33.

BRASIL. Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa. *Medida Provisória nº 744, de 1º de setembro de 2016*. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/sumarios-de-proposicoes/mpv744/at_download/file>. Acesso em: 8 maio 2019.

COOK, Timothy E. The news media as a political institution: looking backward and looking forward. *Political Communication*, v. 23, n. 2, p. 159-171, 2006.

_____. *Governing with the news: the news media as political institutions*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

CORNU, Daniel. *Ética da informação*. Bauru: Edusc, 1998.

DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: _____. (Org.) *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 59-71.

_____. *Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 121-134.

EBC – EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Norma de Jornalismo – NOR 801*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/institucional/sites/_institucional/files/atoms/files/norma_de_jornalismo_-_versao_aprovada_os_008-2016.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

_____. *Portaria-Presidente nº 216, de 9 de abril de 2019*. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.ebc.com.br/sites/_institucional/files/atoms/files/portaria_-_presi_no_216_-_programacao_televisiva_da_ebc.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

FREEDMAN, Des. “Public Service” and the journalism crisis: is the BBC the answer? *Television & New Media*, v. 20, n. 3, p. 203-218, 2019.

FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA. *Diretrizes do Conselho Curador da Fundação Padre Anchieta para a programação jornalística de suas emissoras*. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://fpa.com.br/conselho/iniativas/3_guia-de-jornalismo.html#0>. Acesso em: 2 maio 2019.

GOMES, Wilson. *Jornalismo, fatos e interesses: ensaios de teoria do jornalismo*. Florianópolis: Insular, 2009.

HAJE, Lara. *Entidades consideram ilegal fusão da TV Brasil com a NBR*. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 23 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/556015-entidades-consideram-ilegal-fusao-da-tv-brasil-com-a-nbr/>>. Acesso em: 2 maio 2019.

KAPLAN, Richard L. *The news about New Institutionalism: journalism’s ethic of objectivity and its political origins*. *Political Communication*, n. 23, n. 2, p. 173-185, 2006.

LEAL FILHO, Laurindo. A comunicação pública no Brasil. In: MORAES FILHO, Ivan; DOMINGUES DA SILVA, Juliano (Orgs.). *Sobre a mídia que queremos: comunicação pública, direitos humanos & democracia*. Olinda: Centro de Cultura Luiz Freire, 2016. p. 139-154.

MATOS, Heloiza. Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: DUARTE, Jorge (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 47-58.

_____. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUNSCH, Margarida Maria Krohling (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. São Caetano do Sul: Difusão, 2011. p. 39-60.

_____.; GIL, Patrícia (Orgs.). *Comunicação, políticas públicas e discursos em conflito*. São Paulo: ECA-USP, 2019.

MILLS, Tom. *The BBC: myth of a public service*. London: Verso, 2016.

MIOLA, Edna; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Por uma definição de comunicação pública: tipologias e experiências brasileiras. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 6., Porto Alegre, 2017. *Anais...* Rio de Janeiro: Compolítica, 2017.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (Orgs.). *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 269-279.

PAUL, Dairan; CHRISTOFOLETTI, Rogério. Ética jornalística, desenvolvimento moral e phrônesis: aproximações teóricas. *Vozes & Diálogo*, Itajaí, v. 18, n. 2, p. 101-117, jul./dez. 2019.

PHILO, Greg. *Bad news*. London: Routledge and Kegan Paul, 1976.

REESE, Stephen D.; SHOEMAKER, Pamela J. Media sociology for the networked public sphere: the hierarchy of influences model. *Mass Communication and Society*, v. 19, n. 4, p. 389-410, 2016.

ROTHBERG, Danilo. *Jornalismo público: informação, cidadania e televisão*. São Paulo: Unesp, 2011.

RYFE, David Michael. Guest editor's introduction: new institutionalism and the news. *Political Communication*, v. 23, n. 2, p. 135-144, 2006.

SCHUDSON, Michael. The objectivity norm in American journalism. *Journalism*, v. 2, n. 2, p. 149-170, 2001.

SHOEMAKER, Pamela J.; REESE, Stephen D. *Mediating the message in the 21st century: a media sociology perspective*. Nova York: Routledge, 2014.

SPARROW, Bartholomew H. A research agenda for an institutional media. *Political Communication*, v. 23, n. 2, p. 145-157, 2006.

SPONHOLZ, Liriam. O que é mesmo um fato? Conceitos e suas consequências para o jornalismo. *Galáxia*, São Paulo, n. 18, p. 56-69, dez. 2009.

_____. Objetividade em jornalismo: uma perspectiva da teoria do conhecimento. *Famecos*, Porto Alegre, n. 21, p. 110-120, ago. 2003.

TUCHMAN, Gaye. Objectivity as strategic ritual: as examination of newsmen's notions of objectivity. *American Journal of Sociology*, v. 77, n. 4, p. 660-679, 1972.