

## **O *ombudsman* nos meios públicos de comunicação em Portugal e no Brasil: da promessa de uma ética participada aos desafios cotidianos**

Madalena Oliveira – [madalena.oliveira@ics.uminho.pt](mailto:madalena.oliveira@ics.uminho.pt)

(CECS, Universidade do Minho)

Fernando Oliveira Paulino – [fopaulino@gmail.com](mailto:fopaulino@gmail.com)

(Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília)

### **Resumo**

Apesar de as primeiras experiências de provedoria/ouvidoria nos media remontarem a meados do século XX, nos meios públicos de comunicação portugueses e brasileiros a figura do *ombudsman* apareceu apenas depois de 2004. Coincidente com o princípio de instituição de um mediador entre o órgão de comunicação e o público, a criação dos provedores do ouvinte e do telespetador na rádio e na TV pública em Portugal e do ouvidor na Empresa Brasil de Comunicação funda-se no propósito de promover o escrutínio dos órgãos de serviço público. Fazendo apelo a uma reflexão ética participada pelas próprias audiências (convidadas a interagir com o provedor/ouvidor), este mecanismo de tem na sua base também o objetivo de fomentar uma melhor compreensão do funcionamento dos próprios meios e das suas práticas.

Neste artigo, os autores procuram refletir sobre a missão do *ombudsman* dos meios públicos nos dois países, registando a história e o contexto da sua instituição e refletindo sobre as dificuldades inerentes a esta função. Com recurso a pesquisa documental e a referências ilustrativas aos programas produzidos pelos *ombudsmen* de ambos os países, a proposta deste trabalho fixa-se acima de tudo no objetivo de problematizar o alcance e os limites do provedor/ouvidor e as coincidências e dissemelhanças desta função em Portugal e no Brasil, os únicos países do espaço lusófono com atividade neste domínio nos media públicos.

**Palavras-chave:** ombudsman, ética, serviço público, participação, lusofonia

### **Abstract**

Although the first experiments of ombudsmanship in media date back to the middle of the twentieth century, the Portuguese and Brazilian public media the ombudsman's function appeared only after 2004. Coincident with the principle of establishing a mediator between the medium enterprise and the public, the creation of the ombudsman of the listener and the viewer on public radio and TV in Portugal and in Empresa Brasil de Comunicação is founded in order to promote scrutiny of public service media. Appealing to an ethical reflection participated by the audiences themselves (invited to interact with the ombudsman), this mechanism is based on the goal of promoting better understanding of the functioning of the media and their own practices.

In this article, the authors seek to reflect on the mission of public media ombudsman in the two countries, noting the history and context of their creation and reflecting on the difficulties inherent to this function. Using documental research and referring to the programs produced by ombudsmen in both countries, the purpose of this paper is to discuss the scope and limits of the ombudsmanship and the similarities and dissimilarities of this function in Portugal and in Brazil, the only countries in the Lusophone space with activity in this area in the public media.

**Keywords:** ombudsman, ethics, public service, participation, lusophonia

## Introdução: da tradição na imprensa à emergência nos média públicos

Não sendo original nos meios de comunicação, a figura do *ombudsman* tem raízes nas primeiras experiências democráticas da história política. De acordo com Maria José Mata (2002:29), ela «inspira-se na figura do ouvidor-geral, que na Roma Antiga era encarnada pelos tribunos da plebe», tendo sido continuada pela figura do ouvidor do rei em algumas monarquias como a portuguesa. Retomada, na Suécia, no século XIX como uma instância de intermediação entre a administração central e os cidadãos, a figura do *ombudsman* generalizou-se progressivamente em vários domínios da relação entre os serviços públicos e a população em geral.

Etimologicamente, a palavra *ombudsman* tem origem numa forma antiga do nórdico primitivo, uma língua germânica. Radica em ‘umboðsmaðr’, que quer dizer ‘representante’, um qualitativo que a função do *ombudsman* tem genericamente assumido num pressuposto de independência relativamente às instituições junto das quais representa os cidadãos.

Nos média, a história do *ombudsman* escreve-se com algumas incertezas. Num artigo publicado em novembro de 1999, pela Organization of News Ombudsmen, Takeshi Maezawa conta que em 1922 o jornal *The Asahi Shimbun* de Tóquio, tinha criado um comité para receber e tratar queixas dos leitores. Admitindo-se então que, de algum modo, o movimento de criação da figura do *ombudsman* tenha aparecido no Japão, é genericamente assumido que o primeiro *news ombudsman* propriamente dito foi designado em Louisville, «para trabalhar para os leitores do *The Courier-Journal* e *The Louisville Times*»<sup>14</sup>.

Criada com o objetivo de receber as queixas dos leitores relativamente ao trabalho jornalístico, a posição do *ombudsman* está intimamente ligada ao debate ético-deontológico que tem questionado a atividade jornalística e a profissionalização dos jornalistas desde a primeira metade do século XX. Encarada como um mecanismo de autorregulação e de escrutínio público dos média, a função do *ombudsman* tem uma tradição de pouco mais de meio século na imprensa, sendo mais recente nos meios audiovisuais.

Do ponto de vista discursivo, pode dizer-se que a atividade do *ombudsman* de imprensa continua um certo paradigma de crítica do jornalismo que começa na literatura. De Karl Kraus na Áustria, a Eça de Queirós em Portugal, passando por Gustav Freytag na Alemanha, por Balzac em França, e por Lima Barreto no Brasil, muitos escritos literários da segunda metade do século XIX em diante dão conta de um descontentamento de intelectuais relativamente à prática jornalística. O perfil do jornalista traçado nalgumas destas obras, bem como os ambientes das redações descritos nas páginas destes autores revelam um desprezo por comportamentos corruptos e mais coniventes com os poderes político e económico do que com a verdade dos factos.

Embora o estatuto do escritor seja em tudo distinto do estatuto do *ombudsman*, desde logo porque mesmo narrando episódios da vida quotidiana o escritor o faz num registo quase sempre ficcional, há na dinâmica destas produções literárias uma antecipação da necessidade de melhor conhecer as práticas dos redatores de notícias e de as expor a um certo escrutínio público. As reflexões sobre o carácter do jornalista<sup>15</sup> e sobre a qualidade das suas composições informativas<sup>16</sup> constituem na literatura o princípio de exigência de uma monitorização dos relatos de atualidade e da deontologia dos profissionais do jornalismo.

Não sendo necessariamente, no sentido literário do termo, um crítico da imprensa, ou da atividade dos média em âmbito mais amplo, o *ombudsman* exerce hoje, ‘dentro de portas’, um papel de apreciação e análise dos comportamentos dos jornalistas que prolonga, numa via institucionalizada, a atenção de que o jornalismo e os jornalistas foram objeto em obras como *Os Maias*, de Eça de Queirós, e

<sup>14</sup> <http://newsombudsmen.org/articles/origins/the-controversy-over-the-origins-and-functions-of-ombudsmanship>

<sup>15</sup> Os jornalistas eram encarados por Balzac como onnipotentes e vaidosos, que exerciam sobre os governos uma influência abusiva. Gustav Freytag, por seu turno, descreveu-os em *Die Journalisten* como tendo um carácter camaleão, capazes que eram de escrever à direita ou à esquerda, conforme as conveniências. Em *Fink und Fliederbusch*, Arthur Schnitzler descreve-os como «mercenários sem escrúpulos».

<sup>16</sup> Considerado uma «sub-literatura sem valor nem prestígio», o jornal era para Rousseau «uma obra efémera sem mérito e sem utilidade» (Albert e Terrou, 1970:15). Já Diderot classificava a produção jornalística como «pasto para os ignorantes». Voltaire falava de «narrativas de bagatelas».

*Recordações do escrivão Isaías Caminha*, de Lima Barreto, por exemplo. Primeiro na imprensa, portanto, exclusivamente focados na narrativa noticiosa, os *ombudsmen* instituíram-se como agentes de um espaço de exame nas próprias páginas dos jornais, respondendo a interpelações de leitores ora indignados ora zelosos de uma atividade considerada essencial à vida em sociedade.

Hoje, a figura do *ombudsman* está também presente nos meios audiovisuais, na rádio e na televisão, atuando, por regra, quer ao nível da prática jornalística quer ao nível da produção de entretenimento e programação dos canais. Como descreveremos adiante, a posição do *ombudsman* nestes meios está, no espaço lusófono, ao contrário do que acontece na imprensa, onde decorre de uma instituição voluntária das direções editoriais das empresas, regulada por lei que a institui de modo compulsório. Na imprensa de propriedade privada como nos meios públicos, sobre os quais nos debruçamos de modo particular no presente artigo, é no desafio de uma ética participada pelo público que este mecanismo se fundamenta. E é aí, nesse desafio de ‘julgar em casa’, que ela se joga num tabuleiro de fragilidades pelas quais resiste a estender-se aos meios de radiodifusão privada, onde é ainda meramente residual em todo o mundo.

### Diferentes designações, uma mesma função?

Ainda que genericamente referido pelo nome de *ombudsman* – palavra, como vimos, de origem nórdica, mas assumida como designação internacional –, esta função adquiriu em diferentes países designações muito distintas. Em Espanha, esta figura é identificada como o ‘Defensor del Lector’ na imprensa e o ‘Defensor del Espectador’ na TV. Em França, adquiriu a designação genérica, para a imprensa e para os meios audiovisuais, de ‘Médiateur’. Já na Alemanha, os *ombudsleute* são conhecidos como ‘Leseranwälte’, ou seja, numa tradução literal, ‘advogados dos leitores’.

De acordo com Carlos Maciá Barber, «a denominação *ombudsman* goza de especial êxito no âmbito anglo-saxónico (Canadá, EUA, Porto Rico), ibero-americano (Brasil, Colômbia, México, Venezuela, Equador) e oriental (Israel e Japão)» (2006: 49). A tradução para diferentes designações não é, no entanto, uma questão estritamente linguística. Com efeito, em língua portuguesa, a função é conhecida por duas denominações distintas. Em Portugal, assumiu-se como o ‘Provedor dos Leitores’, mais tarde extensivo ao ‘Provedor do Ouvinte’ e ao ‘Provedor do Telespetador’. No Brasil, por outro lado, para além da designação original de *ombudsman*, especialmente comum na imprensa, nos média audiovisuais do sistema de comunicação pública, a função está inscrita num serviço de Ouvidoria<sup>17</sup>.

Embora muito aproximadas do ponto de vista semântico, estas designações autorizarão conotações um pouco distintas em culturas inevitavelmente diversas. Sabemos, já o assinalámos, que a etimologia remete para a ideia de representante, uma qualidade que pode significar a ambiguidade própria da dupla representação do público e da empresa. É, por isso, mais inequívoca a terminologia espanhola, na medida em que esclarece que o *ombudsman* é um defensor do leitor, do ouvinte e do telespetador, uma designação levada ao extremo na língua alemã, com a assunção do *ombudsman* como um advogado de defesa do público por relação à empresa mediática. Mais amena, a expressão brasileira mantém, ainda assim, esta postura ao lado do público, sendo o ouvidor aquele que ouve e acolhe o ouvinte e o telespetador. Ligeiramente à margem desta abordagem, a designação utilizada em Portugal remete o *ombudsman* literalmente para o papel de alguém que provê, que fornece informação numa direção discursiva que parece ser da empresa para o público, ainda que por sua interpelação. Entre uma e outra denominação, o termo francês é talvez o mais temperado e, por conseguinte, o menos radical. O ‘Médiateur’ define assim, como sugere a tradução para a língua portuguesa, a função de um *mediador*, de alguém que se situa entre a empresa e o público, que medeia uma relação necessária, mas nem sempre dialogante.

Referindo-se ao *ombudsman* como um ‘go-between’, Mário Mesquita, primeiro provedor dos leitores da imprensa portuguesa de referência, considerava na sua ‘crónica do dia zero’ no ‘Diário de Notícias’, que o provedor seria «na melhor das hipóteses, um intermediário», que poderia «contribuir para reduzir o isolamento dos leitores perante o jornal» (1998:23). O que não quereria dizer que o

<sup>17</sup> Os Serviços de Ouvidoria estão disseminados em órgãos públicos brasileiros. As iniciativas relacionadas com o Poder Executivo Federal são fomentadas pela Ouvidoria-Geral da União, disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaOuvidoria/OQueE/>

*ombudsman*, enquanto representante dos leitores, se limitasse a «um mero serviço de anotação de reclamações», como adverte Caio Túlio Costa, o primeiro *ombudsman* em meios de comunicação da América Latina, que exerceu a função na ‘Folha de São Paulo’ (2006:23).

Não obstante insignificantes variações na conotação da função, o trabalho do *ombudsman* resume-se na tarefa de receber os comentários e queixas dos leitores, ouvintes e telespetadores, de analisar criticamente estas interpelações confrontando editores e jornalistas com as fragilidades das suas produções, e de dar retorno público destas abordagens. É na Organization of News Ombudsmen que encontramos as mais detalhadas formas de definir a função. Em formulações diversas, umas mais académicas outras mais pragmáticas, o papel do *ombudsman* é descrito como estando vinculado à necessidade de empreender a qualidade do trabalho jornalístico. Será, por outro lado, expectável que o *ombudsman* ajude os jornalistas a ser mais acessíveis e escrutináveis, contrariando-se assim o princípio segundo o qual, para Mário Mesquita, os jornalistas não gostam de ser criticados (1998:12). Alertar os profissionais para as sensibilidades do público é outro objetivo comumente associado à tarefa do *ombudsman*, de quem se espera ainda uma apreciação das questões controversas ligadas à produção noticiosa.

Nos media públicos, que observaremos mais em particular neste artigo, esta função do *ombudsman* é frequentemente extensível às dinâmicas de animação e entretenimento e à qualidade das grelhas de programação<sup>18</sup>. Não tendo um olhar exclusivo sobre a atividade jornalística, na rádio e na TV, o provedor/ouvidor<sup>19</sup> pronuncia-se sobre procedimentos do jornalismo e sobre aspetos que respeitam à produção de programas e sobre a própria qualidade tecnológica das emissões e o acesso às transmissões.

Virtuoso no propósito, mas frágil na ação, sobretudo porque encarado com desconfiança e apreensão pelos jornalistas e demais profissionais dos média, o *ombudsman* experimenta na pele a dúvida sobre a sua eficácia enquanto mecanismo de regulação e de mediação. Sobre ele cai a suspeita de uma atividade de Relações Públicas, que o confunde com um agente de marketing do órgão para o qual trabalha. Próximo, em termos institucionais, do Provedor/Ouvidor do Cliente de muitas companhias comerciais, do Provedor/Ouvidor do Estudante e do Provedor/Ouvidor de Justiça, o Provedor/Ouvidor dos Média é, por vezes, confundido com uma instância de promoção da boa imagem do meio de comunicação a que está ligado, sendo questionado relativamente à efetiva eficácia da sua atividade. Para que serve se não tem poder sancionatório?

Na introdução ao livro que publicou depois da experiência que desenvolveu no ‘Diário de Notícias’, Mário Mesquita refere-se ao poder do *ombudsman* como um poder acima de tudo de influência e de palavra (1998:15). Como lembra Kênia Maia, num texto sobre o *ombudsman* da ‘Folha de São Paulo’ (2006), «o *ombudsman* não tem 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». Reconhecendo que o papel do *ombudsman* tem limitações naturais, Joaquim Fidalgo, que também exerceu a função no jornal ‘Público’, em Portugal, sugere, no entanto, que «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» (2004:10).

Ainda que desprovido do poder de punir atos irresponsáveis, desonestos, lesivos ou simplesmente desatentos dos jornalistas e profissionais dos média em geral, o *ombudsman* tem reconhecidamente em todos os meios onde a função é exercida o encargo de ‘despertar consciência’ para os efeitos da atividade mediática. Dando voz ao público, ele promove uma espécie de metadiscurso 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.

<sup>18</sup> Estas grelhas têm no Brasil a designação de ‘grades’.

<sup>19</sup> Num texto em que nos referimos às experiências brasileira e portuguesa, entendemos não dever fazer opção por uma das designações que o *ombudsman* assume nos dois países. Essa distinção é feita exclusivamente nas referências isoladas a cada uma destas experiências.

## A experiência portuguesa nos média públicos: os provedores do ouvinte e do telespetador

Se na imprensa portuguesa o *ombudsman* existe com certa regularidade desde 1997, na rádio e na televisão a função só haveria de ser instituída em 2006, sendo aí exercida exclusivamente nos operadores públicos. Ao contrário do que acontece nos três jornais que, em Portugal, registam experiências mais ou menos regulares de atividade de um *ombudsman*<sup>20</sup>, esta posição nos média públicos foi criada por legislação própria que a tornou obrigatória nos operadores de serviço público de rádio e de televisão. Bem acolhida e apoiada com voto favorável de praticamente todos os partidos políticos com assento parlamentar, esta iniciativa legislativa foi apresentada como uma forma de incentivar a ‘prestação de contas’ do setor da comunicação social. Na apresentação da proposta aos deputados da Assembleia da República, o ministro da tutela, na altura Augusto Santos Silva, defendeu-a na convicção de que a atividade dos *ombudsmen* é «um dos fatores de promoção de uma cultura de responsabilidade social, diálogo com as audiências, reflexividade crítica, profissional e empresarial»<sup>21</sup>.

Promulgada em fevereiro de 2006, a Lei que cria os Provedores do Ouvinte e do Telespetador, para todos os canais da RDP e RTP, os operadores públicos de radiodifusão (Lei 2/2006, de 14 de fevereiro), tem por base a expectativa de reforçar os mecanismos de supervisão da atividade mediática, no pressuposto de que a informação e a programação de serviço público devem ser sujeitas ao escrutínio das audiências. Essa foi a explicação dada pelo ministro dos Assuntos Parlamentares, responsável pela pasta da comunicação social, que na apresentação do diploma considerou que «o operador público deve garantir mecanismos de monitorização interna e escrutínio público da programação difundida». Por outro lado, a proposta enunciada pelo Governo sustentava-se na ideia segundo a qual o serviço público de rádio e televisão deveria «constituir um padrão de referência para outros operadores».

No que concerne ao estatuto destes *ombudsmen*, embora não estabeleça propriamente um perfil exigido, a Lei 2/2006 sugere que o provedor deve ser designado «de entre pessoas de reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal, cuja atividade nos últimos cinco anos tenha sido exercida na área da comunicação»<sup>22</sup>. Relativamente à nomeação, estabelece a lei que os provedores do ouvinte e do telespetador são indigitados pelo Conselho de Administração da Rádio e Televisão de Portugal, uma indicação que carece de parecer vinculativo do Conselho de Opinião. Por disposição legal, os mandatos dos provedores «têm a duração de dois anos, renováveis por uma vez»<sup>23</sup>, gozando os seus titulares «de independência face aos órgãos e estruturas da concessionária de serviço público de rádio e de televisão e respetivos operadores»<sup>24</sup>. Com o propósito de concretizar estes princípios, os primeiros titulares do cargo apresentaram, em maio de 2006, o documento que hoje se toma por referência na definição do Estatuto do Provedor. O texto, aprovado pelo legislador, define a missão do provedor em cinco objetivos: 1) representar e defender as perspetivas dos ouvintes e telespetadores; 2) acentuar a fiabilidade do serviço público e promover a credibilidade e boa imagem dos profissionais; 3) estimular o cumprimento da ética profissional e dos códigos deontológicos; 4) fomentar a recetividade dos agentes que participam na produção de conteúdos; 5) contribuir para uma cultura de autocrítica<sup>25</sup>.

Em matéria de competências, a legislação determina que aos provedores compete 1) «receber e avaliar a pertinência de queixas e sugestões dos ouvintes e telespetadores sobre os conteúdos difundidos e a respetiva forma de apresentação pelos serviços públicos de rádio e de televisão»; 2) «produzir pareceres sobre as queixas e sugestões recebidas, dirigindo-os aos órgãos de administração e aos demais responsáveis visados»; 3) «indagar e formular conclusões sobre os critérios adotados e os métodos utilizados na elaboração e apresentação da programação e da informação difundidas»; 4) «transmitir aos ouvintes e telespetadores os seus pareceres sobre os conteúdos difundidos»; 5)

<sup>20</sup> A função tem sido exercida no ‘Diário de Notícias’ e no ‘Público’ de modo mais ou menos sistemático, sendo mais irregular no ‘Jornal de Notícias’.

<sup>21</sup> Ver ata da Reunião Plenária nº 66, de 15 de Dezembro de 2005: DAR I série N.º.68/X/1 [16 de Dezembro de 2006, p. 3267]

<sup>22</sup> Lei 2/2006, de 14 de fevereiro, Artº 23º-A, ponto 1.

<sup>23</sup> Lei 2/2006, de 14 de fevereiro, Artº 23º-B, ponto 2.

<sup>24</sup> Lei 2/2006, de 14 de fevereiro, Artº 23º-B, ponto 1.

<sup>25</sup> Estatuto do Provedor, apresentado a 08 de maio de 2006 por José Paquete de Oliveira e José Nuno Martins, disponível em [http://www.rtp.pt/wportal/grupo/provedor\\_ouvinte/estatuto.php](http://www.rtp.pt/wportal/grupo/provedor_ouvinte/estatuto.php)

«assegurar a edição, nos principais serviços de programas, de um programa semanal sobre matérias da sua competência, com uma duração mínima de quinze minutos, a transmitir em horário adequado»; 6) «elaborar um relatório anual sobre a sua atividade»<sup>26</sup>.

A implementação efetiva da lei não tardou mais do que um par de meses, tendo os primeiros provedores do ouvinte e do telespetador, José Nuno Martins e José Paquete de Oliveira, respetivamente, tomado posse em abril de 2006. Nos meses seguintes seriam então criadas as condições para o início das funções, arrancando em setembro do mesmo ano a emissão regular do programa 'A voz do cidadão', produzido pelo provedor do telespetador, e 'Em nome do ouvinte', da responsabilidade do provedor do ouvinte.

Tendo renovado o mandato inicial, o primeiro provedor do telespetador permaneceu no exercício do cargo até 2011, depois do prolongado processo de indigitação do seu sucessor, José Carlos Abrantes. Na rádio pública, pelo contrário, os mandatos dos provedores do ouvinte não foram nunca renovados, contando o grupo RDP até ao ano 2012 quatro titulares do cargo: José Nuno Martins, entre 2006 e 2008, Adelino Gomes, entre 2008 e 2010, Mário Figueiredo, entre 2010 e 2012, e Paula Cordeiro, desde setembro de 2012.

Com um formato dinâmico, que cruza interpelações de telespetadores com depoimentos de especialistas, o programa 'A voz do cidadão' organiza-se habitualmente por temas. No primeiro relatório que assinou da atividade, o provedor explicava a opção «por um modelo construtivo que não se parecesse com um 'tempo de antena', mas fosse acima de tudo um programa de televisão sobre a televisão que a RTP faz, sujeita à crítica e aos comentários pertinentes dos telespetadores». José Paquete de Oliveira assumia assim a vontade de «interpretar uma função de 'mediador' entre quem faz televisão e quem vê televisão na ótica das exigências que derivam dos compromissos de uma 'estação de serviço público'» (Oliveira, 2007: 44)<sup>27</sup>. Com a preocupação de conceber um programa «com uma função didática, sem presunção, nos modos de ver televisão, sem deixar de assumir pontos de vista críticos» (*ibidem*), o provedor do telespetador criou um modelo seguido de perto pelo seu sucessor.

De tom sereno, condizente com a personalidade própria dos dois provedores do telespetador que a televisão pública conheceu desde 2006, o programa 'A voz do cidadão' tem um impacto moderado na atuação da RTP. No último relatório da sua atividade, o primeiro provedor do telespetador lembrava que a criação desta figura não teria resultado da instituição de um «cargo de faz de conta» (Oliveira, 2011: 63). Sugerindo assim que o programa deveria ser encarado com mais gravidade, o provedor dava sinais da fragilidade que conhecemos à figura do *ombudsman* desde a imprensa: a da sua insuficiência para a real promoção da autocrítica e a da sua confusão com um instrumento de marketing.

O mesmo se poderá dizer do programa 'Em nome do Ouvinte'. Com presença discreta na grelha de programação das rádios públicas<sup>28</sup>, as emissões do provedor do ouvinte assentaram na difusão de «escolhas dos sintagmas mais significativos», bem como num «fluxo e ritmo narrativo ajustados a um ambiente de seriedade temática» (Martins, 2007: 57). Ao criar o seu próprio estilo, o primeiro provedor da rádio definiu um modelo baseado em «pequenas histórias – ditadas pela sensibilidade ferida de ouvintes nas suas mensagens ao provedor», histórias, explicava José Nuno Martins, «a que não faltam os personagens, as datas precisas, os sons; depoimentos dos primeiros atores e de terceiros, num registo tensional de conflitualidade expressa ou da pura contradição de opiniões, à volta de um mesmo tema, antes da intervenção final do provedor, mas sempre com o claro objetivo de cativar e prender a volátil audição distraída e irrecuperável» (*ibid.*:58).

<sup>26</sup> Lei 2/2006, de 14 de fevereiro, Artº 23º-D, ponto 1.

<sup>27</sup> Embora não esteja publicada em livro a história destas experiências (ao contrário do que fizeram quase todos os provedores dos leitores da imprensa portuguesa, que editaram compilações das colunas publicadas no desenvolvimento da função), o exercício dos provedores do ouvinte e do telespetador está largamente documentado no portal do operador público de radiodifusão, onde estão disponíveis todos os relatórios anuais de atividade, bem como todas as emissões dos programas emitidos.

<sup>28</sup> No relatório relativo à atividade de 2006, o primeiro provedor referia que «os horários atribuídos [de emissão] são demasiado defensivos e não afirmativos. São horários de transição e não horários sedimentados por hábitos de escuta comuns em nenhuma das três emissoras. Não são horários nobres. Não são horários universais. São horários em que não se encontram estabilizadas as mais vastas faixas do público, que assim são cautelarmente afastadas das temáticas da cidadania que o programa levanta» (Martins, 2007: 60). O programa é emitido à sexta-feira, às 16h12, na Antena 1, e ao domingo, às 17h40, na Antena 2.

À saída do exercício do cargo, o primeiro provedor confirmava as “previsíveis dificuldades” que anotara no seu primeiro relatório. Por um lado, o cunho pioneiro do cargo. Por outro, a disposição dos profissionais relativamente à atividade do provedor, «uma generalizada atitude de reserva corporativa (...) quanto a qualquer proposta de alteração reclamada pelo ouvinte acerca das práticas convencionadas» (2008: 13) e a desconfiança dos próprios ouvintes sobre a condição do provedor.

A estas dificuldades, o provedor que sucedeu a José Nuno Martins acrescentou um certo descontentamento com o formato do programa, transmitido como programa único nas três estações do operador público, dada a falta de estrutura de suporte à produção de três programas distintos, que nem se justificariam em absoluto pela escassez de interpelações relativas à Antena 2 e à Antena 3. Adelino Gomes sintetizava este desconforto, no relatório de atividade de 2008, nesta constatação: «a RDP está a oferecer ao universo dos ouvintes do serviço público um mesmo programa transmitido em horas de menor audiência e cujos conteúdos não têm em conta os interesses específicos do público-alvo» (2009: 23).

Fazendo referência a dificuldades de ordem técnica na produção do programa, o provedor do ouvinte em funções entre 2010 e 2011 registou sobretudo diferendos com a Administração do operador, admitindo que «as posições de frontal desacordo» que assumiu (na sequência da cessação das emissões em onda curta) terão sido «a pedra de toque para a deterioração das relações com o Conselho de Administração» (Figueiredo, 2012:5).

Numa síntese demasiado restritiva, mas que um artigo desta dimensão não autoriza levar mais adiante, dir-se-ia que a experiência do *ombudsman* nos média públicos portugueses é reconhecida como uma iniciativa meritória e indispensável a uma reflexão sistemática sobre a qualidade do serviço público e sobre o desempenho dos seus profissionais. Não supera, porém, o estatuto de absoluta independência dos provedores o problema do reconhecimento da legitimidade e eficácia das suas intervenções críticas, bem como da própria visibilidade pública do cargo.

### **A experiência brasileira no sistema de comunicação pública: o ouvidor**

Embora experiências avulsas não permitam falar da função do ouvidor de rádio e televisão como um exclusivo do sistema público de comunicação no Brasil, é no seio da Empresa Brasil de Comunicação que o cargo do *ombudsman* é particularmente visível para os meios audiovisuais. Criada em 2007 para garantir uma comunicação pública distinta da dos canais governamentais, com princípios e objetivos de radiodifusão pública estabelecidos pela Lei 11.652, de 7 de abril de 2008, a EBC integra hoje um serviço geral de ouvidoria. Estabelece o mesmo diploma legal que criou a empresa, no Artigo 20, 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 e rádio-ouvintes referentes à programação».

À semelhança do que acontece nos operadores públicos portugueses, também o ouvidor do sistema de comunicação pública brasileiro é nomeado por um mandato de dois anos, renovável uma vez, um mandato que, admite-se no segundo parágrafo deste articulado, só pode cessar «nas hipóteses de renúncia ou de processo judicial com decisão definitiva». Em matéria de competências, o Ouvidor é chamado a 1) «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 Curador»<sup>29</sup>.

Funcionando num regime integrado para toda a empresa – que gere a Agência Brasil, a TV Brasil, a Radioagência Nacional e o sistema público de rádio –, o Ouvidor da EBC opera com uma equipa que, até junho de 2012, era formada por ouvidores-adjuntos responsáveis pelo exercício do cargo nas diversas sub-empresas do grupo. A esta equipa sucedeu, na última reformulação do serviço, uma equipa de

<sup>29</sup> Lei 11.652, de 7 de abril de 2008. Artº 20. Parágrafo 3º

assistentes técnicos, a quem compete, como se lê no site da Ouvidoria<sup>30</sup>, receber, analisar e distribuir «manifestações e pedidos de informações enviadas pelo público ao Atendimento ao Cidadão da Ouvidoria».

Ao contrário do que acontece em Portugal, a ouvidora em exercício em 2012, Regina Lima, acumula a função na rádio, na TV e na agência noticiosa, sendo a apresentadora do programa 'O público na TV', exibido pela TV Brasil, e, desde setembro de 2012<sup>31</sup>, do programa 'Rádio em Debate' emitido por todas as rádios do grupo, ao mesmo tempo que assina uma coluna semanal da Ouvidoria para a Agência Brasil, serviço noticioso disponível em [www.agenciabrasil.ebc.com.br](http://www.agenciabrasil.ebc.com.br).

Com um formato televisivo mais longo do que o do programa 'A voz do cidadão', o programa da Ouvidoria da EBC baseia-se num modelo de convidados intercalado com entrevistas aos cidadãos e com intervenções da ouvidora, que assume um papel de apresentação/moderação das entrevistas, sem produzir análises críticas próprias. Na versão radiofónica, a duração do programa da Ouvidoria coincide com a do programa do provedor do ouvinte português. Durante quinze minutos, a ouvidora segue o mesmo registo que usa na TV, sendo quase exclusivamente uma apresentadora de vozes convidadas.

À semelhança do que sugeria o provedor do ouvinte português Adelino Gomes, também na EBC a Ouvidoria enfrenta a dificuldade de transmitir um único programa (ainda que, durante algum tempo, com duas versões) para um grupo de rádios de perfis distintos. Inspirado em práticas internacionais, que tiveram em linha de conta nomeadamente a experiência portuguesa, o programa 'Rádio em Debate' organizou-se, entre fevereiro de 2009 e julho de 2012, em torno de um tema considerado de interesse geral a todas as emissoras da EBC (Rádio MEC AM, MEC FM, MEC Brasília, Nacional do Rio, Nacional de Brasília, Nacional da Amazônia e Nacional do Alto Solimões), havendo blocos ou edições dedicadas a demandas específicas. 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, 2010:105).

Definindo a Ouvidoria como «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», a ouvidora em exercício desde 2011, entende que «compete à Ouvidoria construir mecanismos que contribuam para a crescente qualificação do debate acerca do sistema público de comunicação»<sup>32</sup>. Regina Lima segue neste entendimento o seu antecessor Laurindo Leal Filho, 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». Acrescentava na altura que por ela circulariam «as demandas, as expectativas, as sugestões, os elogios e as críticas do público ao seu veículo de comunicação», para rematar dizendo que, além da produção de respostas, também se produziriam «indagações, na medida em que cabe à Ouvidoria instigar o público a participar desse debate». Com efeito, para Laurindo Leal Filho, «um sistema de radiodifusão pública só existe se o público se sentir dono da empresa», razão pela qual entendia que tinha que se ter atenção às manifestações do público, «levá-las em conta e, naquilo que for possível, aplicá-las na correção de rumos da empresa»<sup>33</sup>.

De acordo com Valério Brittos e Marcela Brown, «a instalação de ouvidorias abre uma perspectiva de crítica importante, destacável especialmente num país sempre fechado às observações não celebratórias, como o Brasil» (2007). Não original na EBC, a experiência de ouvidoria em meios públicos brasileiros remonta a uma iniciativa da TV Cultura que instituiu a função de *ombudsman* em setembro de 2004. No entanto, para além de não ser fixada por lei como um princípio específico de serviço público, a Ouvidoria da TV Cultura não funcionava na base de um programa que desse visibilidade à função. O ouvidor limitava-se a receber e analisar as queixas e os comentários dos espetadores, respondendo-lhes diretamente, sem fazer uma pedagogia pública de receção crítica das produções mediáticas. Também no formato radiofónico, o atual programa 'Rádio em Debate' foi antecedido por um

<sup>30</sup> <http://memoria.ebc.com.br/portal/ouvidoria/equipe-ouvidoria>

<sup>31</sup> Entre Janeiro de 2010 e Julho de 2012, o Programa Rádio em Debate foi realizado como resultado de Termo de Cooperação entre a Empresa Brasil de Comunicação e a Universidade de Brasília. No total, foram desenvolvidas, neste período, cerca de 400 edições do Programa, parte delas disponíveis em <http://radioagencianacional.ebc.com.br/assunto/r%C3%A1dio-em-debate>

<sup>32</sup> <http://memoria.ebc.com.br/portal/ouvidoria/carta-do-ouvidor>

<sup>33</sup> Declarações prestadas à Agência Brasil, por ocasião da tomada de posse no cargo de Ouvidor, em agosto de 2008.



programa semanal, veiculado na Rádio Nacional de Brasília em período anterior à criação da EBC quando da atuação da extinta Radiobrás.

A relevância prática destas experiências encontramos-na nas palavras de Valério Brittos e Marcela Brown, num artigo sobre a fiscalização de conteúdos televisivos: «o *ombudsman* é o resultado dos esforços no sentido de uma mídia não somente mais ampla, mas, o que é ainda mais importante, também mais democrática» (2007). No relatório anual de 2011, porém, Regina Lima, que chamou a si a produção de todos os programas da Ouvidoria, reconhece a dificuldade que este sistema integrado tem ainda de conhecer em rigor o público pelo qual é interpelado, uma insuficiência a que, em nosso entender, uma demanda de expressão de apreciações ético-deontológicas provocadas pela necessidade de responder aos leitores, aos ouvintes e aos telespetadores.

### **Dos meios públicos para os meios privados: a necessidade de um padrão de referência**

Várias razões inibirão a extensão da iniciativa pública à produção radiofónica e televisiva de âmbito comercial. Desde logo a razão económica, porque a instituição de um provedor/ouvidor implica custos que as empresas consideram ainda dispensáveis. Mas também o débil reconhecimento desta figura, baseado muitas vezes na assunção do espetador como um cliente. Embora se tema que «a natureza do cargo seja aniquilada» num processo de generalização aos meios comerciais, a proposta de criação compulsória da figura do provedor/ouvidor nos meios públicos fundamenta-se na necessidade de inspirar modelos de referência para a iniciativa privada.

O dever de escrutínio público é inerente à natureza pública dos meios de comunicação. Alargar este princípio à comunicação privada do espaço lusófono, onde o *ombudsman* é uma iniciativa praticamente exclusiva do Brasil e de Portugal será o desafio por que a investigação neste domínio poderá argumentar.

Se um contributo para este debate é expectável da pesquisa científica em comunicação, especificamente nos domínios de políticas da comunicação, ética e deontologia, literacia mediática e sociologia da comunicação o caminho que há a trilhar do ponto de vista académico é o da validação da prática do provedor/ouvidor como sistema de escrutínio e requalificação das produções mediáticas. Analisar o discurso dos *ombudsmen*, examinar as dificuldades do público no contacto com os serviços de provedoria/ouvidoria, refletir sobre os contextos e enquadramentos destes mecanismos e incitar a capacitação dos cidadãos para uma interação mais crítica são alguns dos desafios que se impõem à investigação neste domínio, diante dos quais o presente artigo não é senão uma epígrafe nas vastas esquinas da Lusofonia.

### **Referências Bibliográficas**

- Brittos, Valério e Brown, Marcela (2007). «Ombudsman de mídia: a fiscalização dos conteúdos televisivos». In Revista Eletronica Internacional de Economia Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación, vol. 9, nº 3.
- Costa, Caio Túlio (2006). *Ombudsman. O Relógio de Pascoal*. São Paulo: Editora Geração
- Fidalgo, Joaquim (2004). *Em nome do leitor – as colunas do provedor do Público*. Coimbra: Minerva
- Figueiredo, Mário (2012). *Relatório Final do Provedor do Ouvinte – 2011*. Lisboa: RTP
- Gomes, Adelino (2009). *Relatório do Provedor do Ouvinte – 2008*. Lisboa: RTP
- Lima, Regina (2012). *Relatório Anual das Atividades da Ouvidoria em 2011*. Brasília: EBC
- Maciá Barber, Carlos (2006). «Un modelo de Defensor del Lector, del Oyente y del Telespectador para el perfeccionamiento del ejercicio del periodismo en España». In Comunicación y Sociedad, vol. XIX, nº 1, 2006, pp. 47-66.
- Maia, Kênia (2006). «O ombudsman na Folha de S. Paulo: entre a crítica da mídia e as reclamações dos leitores». In: IV SBPJor, 2006, Porto Alegre. Anais do IV SBPJor, 2006.
- Martins, José Nuno (2008). *Relatório Final de Atividade do Provedor do Ouvinte do Serviço Público de Radiodifusão Sonora – 2006-2008*. Lisboa: RTP
- Martins, José Nuno (2007). *Relatório do Provedor do Ouvinte do Serviço Público de Radiodifusão Sonora – 2006*. Lisboa: RTP

- Mata, Maria José (2002). *A autocrítica no jornalismo*. Coimbra: Minerva
- Mesquita, Mário (1998). *O Jornalismo em Análise – a coluna do Provedor dos Leitores em análise*. Coimbra: Minerva
- Oliveira, José Paquete (2011). *Relatório do Provedor do Telespetador da RTP – 2010*. Lisboa: RTP
- Oliveira, José Paquete (2007). *Relatório do Provedor do Telespetador da RTP – 2006*. Lisboa: RTP
- Oliveira, Madalena (2010) *Metajornalismo: quando o jornalismo é sujeito do próprio discurso*. Coimbra: Grácio Editor
- Oliveira, Madalena (2006) 'O provedor nos operadores públicos de rádio e de televisão: para um padrão de referência' –Anuário 2006 A comunicação e os media em análise. Braga. CECS (eBook) 61-65.
- Paulino, Fernando Oliveira (2010). «De Ouvinte a Ouvidor: responsabilidade social da mídia e parâmetros de atuação da Ouvidoria das Rádios da Empresa Brasil de Comunicação (EBC)». In Rogério Chistofolletti. (Org.) (2010). *Vitrine e vidraça: Crítica de Mídia e Qualidade no Jornalismo*. Covilhã: Livros LabCom, p. 95-110.
- Paulino, Fernando Oliveira (2008). Responsabilidade social da mídia: análise conceitual e perspectivas de aplicação no Brasil, Portugal e Espanha. 348 f. Tese (Doutorado em Comunicação)- Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10482/5175>>.
- Silva, Luiz Martins; PAULINO, F. O. (2007). «Media accountability systems: models, proposals and outlooks». In *Brazilian Journalism Research*, v. 3, p. 137-153.

**Forma de citar este artigo:**

Oliveira, Madalena e Oliveira Paulino, Fernando (2012): “O *ombudsman* nos meios públicos de comunicação em Portugal e no Brasil: da promessa de uma ética participada aos desafios cotidianos” em *Anuario Internacional de Comunicação Lusófona*, 10. Santiago de Compostela: AGACOM e LUSOCOM, páxinas 75-84, recuperado o \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2\_\_ de [http://issuu.com/anuariolusocom/docs/cap\\_tulo\\_6?mode=window&viewMode=doublePage](http://issuu.com/anuariolusocom/docs/cap_tulo_6?mode=window&viewMode=doublePage)