

Policy paper


Elsa Costa e Silva
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
Universidade do Minho


março 2020

Jornalismo e democracia:

pistas para uma nova política de apoio do Estado à imprensa

A autora agradece os contributos de Helena Sousa, Manuel Pinto e Joaquim Fidalgo numa versão inicial do trabalho.

1) O contexto

O jornalismo é, historicamente, um recurso essencial para a democracia. Poderia pensar-se que, numa era de profusão informacional e de acesso livre a dados e informações como é esta era digital, o jornalismo perdeu razão de ser e oportunidade histórica. Contudo, as recentes crises da democracia, como a crescente abstenção eleitoral, o recrudescimento de correntes populistas e a proliferação das chamadas *fake news*, vieram demonstrar que a função jornalística é ainda essencial para as sociedades liberais ocidentais. Tal como a Educação, a Saúde e a Justiça, o jornalismo é um bem público.

O jornalismo é uma ferramenta essencial de escrutínio e acesso à informação verificada e credível, que é basilar para os mecanismos de representação e deliberação associados à governação das sociedades. Vários estudos recentes têm demonstrado que o exercício do jornalismo tem efeitos positivos na qualidade da democracia e da representação política. E o jornalismo escrito, a imprensa, tem uma importância particular. Há alguma evidência científica de que as funções desempenhadas pelos jornais não são totalmente garantidas pelos outros *media* (Druckman, 2005; Facorro & Fleur, 1993; Katz et al., 1973). Os jornais têm sido essenciais na produção de investigação jornalística sobre abusos de poder por parte de várias instituições (Schudson, 2008) e o encerramento de redações locais está associado à crescente polarização política (Darr et al., 2018, Schulhofer-Wohl & Garrido, 2013, Masket, 2019). O exercício jornalístico em contexto de liberdade de imprensa está ainda associado a menores níveis de corrupção (Hamada, Abdel-Salam, & Elkilany, 2019).

A investigação científica tem também salientado o facto de que os jornais estão tradicionalmente na base da pirâmide informativa. Ou seja, a produção noticiosa de jornais influencia diretamente a produção de outros meios, nomeadamente rádios, televisões, agregadores de conteúdos e novos *media*, como blogues e redes sociais. À imprensa tem sido reconhecida a capacidade para dar amplitude e profundidade à informação, essenciais para a reflexão que promove a decisão informada por parte dos cidadãos. A informação noticiosa nunca foi uma atividade comercial que providenciase, por si só, retorno económico. Ou seja, os cidadãos nunca pagaram o real valor da informação, já que, desde que é um empreendimento comercial, a informação sempre foi “subsidiada” pela publicidade. E, atualmente, este modelo de negócio está em crise. Cardoso et al. (2017) assinalam que a tendência de quebra na circulação da imprensa paga coloca o setor numa situação de fragilidade económica sem precedente. Silva (2019) mostra também que as receitas dos grupos de *media* portugueses com posição na imprensa têm vindo a decrescer em ritmo acelerado e que isso se tem

refletido negativamente na condição laboral dos jornalistas. A recente pandemia de COVID-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, veio agravar de forma muito significativa a já débil situação de muitos meios, confrontados com a diminuição drástica da publicidade resultante da quase paragem da atividade económica. Por outro lado, alguns meios, cumprindo o sentido de dever público de informar, suspenderam as *paywalls* nesse período – o que não incentivou, obviamente, o aumento de subscrições, ainda que tenha demonstrado de forma inequívoca o valor da informação.

A imprensa é, atualmente, o meio mais penalizado pela mudança de comportamento das audiências e pela digitalização das economias. Mas é, desde os seus primórdios, o único meio totalmente dedicado à componente noticiosa. Deste modo, e sendo o jornalismo, sobretudo



Sendo o jornalismo essencial e basilar nas democracias e não havendo, atualmente, um modelo de negócio que o sustente comercialmente esta, a questão é a de se o Estado deve intervir para assegurar a viabilidade da função social

o de imprensa, essencial e basilar nas democracias e não havendo, atualmente, um modelo de negócio que sustente comercialmente esta atividade, a questão é agora a de saber se o Estado deve intervir e assegurar a viabilidade da função social promovida pelo jornalismo. A questão coloca-se na função social do jornalismo e não na viabilidade das empresas porque a atividade comercial, que sustentou o jornalismo no último século e meio, tinha por principal objetivo criar lucro para os acionistas e não defender o valor social, político e cultural do jornalismo. Nos primeiros anos da crise económica e financeira de 2008-09, os principais grupos portugueses mantiveram maioritariamente os lucros, ao mesmo tempo que despediram jornalistas e encetaram outras estratégias de redução de custos (Silva, 2014;

Silva & Sousa, 2017). A sustentabilidade do jornalismo deve, por isso, equacionar outras soluções, nomeadamente cooperativas de jornalistas ou instituições sem fins lucrativos, aliás como vem já sendo preconizado por alguns especialistas na área (Cagé, 2016).

Assim, ao longo da sua história, o jornalismo comercial (em contexto de mercado) foi pago substancialmente pela publicidade, com um modelo de negócios apoiado em receitas vindas da subscrição, das vendas em banca e da publicidade. Esta ideia de modelo de negócio único para todo o setor parece, no atual contexto, estar terminada. Não haverá provavelmente mais um só modelo de negócio, mas sim vários modelos, várias formas de monetização. Haverá, talvez, no futuro, modelos de negócio diversificados que garantam a sustentabilidade das empresas jornalísticas. Mas não há atualmente soluções de mercado sustentáveis para a indústria. Há casos de algum sucesso nesta nova ecosfera, mas são exceções dificilmente replicáveis em larga escala e de forma a-contextual. Ou seja, o que está em causa é a função social e política do jornalismo e não um mercado económico. Por isso, o que se impõe não é em primeiro lugar uma questão de encontrar um modelo de negócio, mas

o imperativo de legitimação e reafirmação do papel do jornalismo (cada vez mais essencial no contexto actual, contaminado pela desinformação).

Chamar o Estado a esta matéria não é despropositado. Nas sociedades liberais ocidentais, o Estado sempre teve um papel importante no ordenamento do setor mediático através das suas estratégias regulatórias, que têm estabelecido normas, princípios e limites à atuação dos órgãos de comunicação de massas. Para além disso, podemos ainda referir o enquadramento legal que visa garantir os direitos das empresas, nomeadamente através da defesa dos direitos de autor, como a Lei da Cópia. Claro que ainda haverá muito a fazer, nomeadamente no que diz respeito à desigualdade fiscal das empresas nacionais face às grandes plataformas e às receitas que estas capturam, o que gera uma perda de valor para as empresas de comunicação nacional. Pode ainda referir-se os apoios indiretos aos *media* locais (em termos de apoio à modernização nos *media* locais e nas políticas de incentivo à leitura, através do apoio postal).

A questão não é, pois, saber se o Estado deve intervir, mas sim em que dimensão e em que modalidades deve intervir. E, no atual contexto, um apoio estatal de base mais alargada será necessário devido à situação de emergência em que se encontra a imprensa, fruto de várias crises. A imprensa portuguesa enfrenta há já mais de uma década uma situação de queda muito significativa, como já referido, no que diz respeito a circulação e receitas publicitárias. As mudanças nos hábitos de consumo noticioso, a par da crescente concorrência das novas plataformas agregadoras e de sociabilidade (nomeadamente, a Google e o Facebook) pela atenção dos consumidores, são razões apontadas para justificar uma quebra na procura das publicações impressas. Por outro lado, também os anunciantes têm agora à disposição outras plataformas para publicitar os seus bens e serviços, meios que personalizam e dirigem a publicidade de acordo com o perfil do consumidor. Estas tendências no mercado nacional estão alinhadas com o que se passa a nível mundial: a imprensa está a passar por uma mudança paradigmática.

2) O leque de políticas de apoio

São crescentes, na esfera pública e no mundo académico, as vozes que defendem que a crise na imprensa escrita não pode ser resolvida apenas em contexto do mercado liberal e que há lugar para uma intervenção legítima dos Estados. Sendo estas posições legítimas e justificáveis no atual contexto da imprensa, é preciso manter uma perspetiva crítica sobre a forma como estas intervenções podem ser justificadas e implementadas, olhando para o que são as suas

vantagens, mas também as limitações e os perigos. Atualmente, as políticas de apoio existentes em vários países têm evoluído para sistemas tecnologicamente neutros, ou seja, o suporte é fornecido ao produto jornalístico, independentemente da plataforma de distribuição (papel ou digital).

Há, fundamentalmente, dois tipos de razões para justificar a existência de apoios. Poderemos apoiar por motivos que têm a ver com **razões de mercado**, que se justificariam dada a crise que afeta a atividade económica no setor. E aí poderá haver a opção de apoiar o produtor (ou seja, atuando a nível dos custos de produção) ou o consumidor (criando assim condições para o aumento das receitas). Os apoios ao produtor podem revestir, por exemplo, a forma de subsídios à contratação de jornalistas ou ajudas para suportar os custos de produção (em função da circulação ou número de páginas, por exemplo). Alguns países que têm subsídios diretos às empresas de imprensa são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Luxemburgo, Noruega e Suécia. Portugal tem também uma experiência de subsídio direta da imprensa na região autónoma da Madeira.

Os apoios ao consumidor poderão ser concretizados através de políticas fiscais. Sendo este um mercado dual, poderá estabelecer-se um sistema de benefícios fiscais para as empresas que escolham publicitar os seus bens e serviços em jornais. Haverá ainda a possibilidade de apoiar diretamente o principal beneficiário do mercado da informação: o leitor. Isto poderia ser efetuado através da dedução em sede de IRS de parte ou da totalidade do valor de uma assinatura de jornal. Aumentar as receitas por via da circulação poderia ainda ser efetuado pela aquisição de jornais por parte de organismos públicos (designadamente os que têm afluência de público, como postos de atendimento da Segurança Social e centros de saúde) e por parte das escolas e instituições de ensino do País.

Estas medidas visam garantir o fornecimento regular e sustentado de informação de natureza generalista, um mercado de ideias e o debate generalizado e nacional de temas de interesse público transversal.

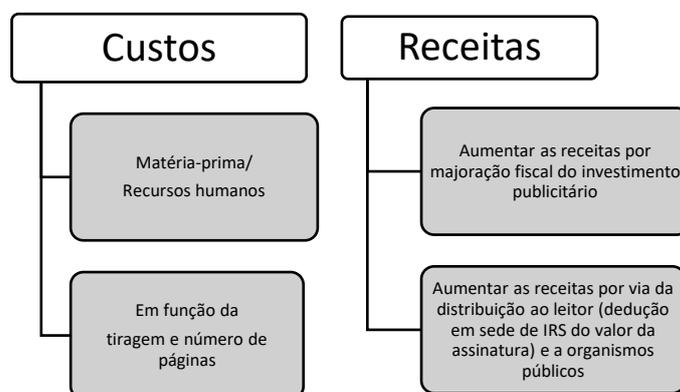


Figura 1. Vias de apoio aos *media* jornalísticos

Sendo relevantes e justificáveis no atual contexto, os apoios que resultam de condições económicas adversas para os jornais devem, contudo, resultar de um enquadramento que não cause desigualdades para os meios. Em primeiro lugar, há que garantir que os programas de apoio são organizados e postos em prática a partir de critérios claros, transparentes e equitativos. Num contexto histórico de instrumentalização e de tentativa de controlo dos *media* como é o caso português, a não existência destes critérios apenas aumentaria a desconfiança face aos *media* noticiosos. Por isso, há que evitar medidas que dependem da discricionariedade do “decisor” político, como por exemplo, a colocação de publicidade em jornais ou uma seleção de jornais para disponibilizar às escolas. Estas medidas são uma ameaça para a independência política dos jornais e colocam o risco da desigualdade de oportunidades para os intervenientes do mercado, criando a ideia de clientelismo e favorecimento.

Por outro lado, neste tipo de medidas, em que apenas a lógica de mercado determina os apoios, há que ainda considerar as consequências lógicas do mercado: ele tende a favorecer o maior *player* e a concentração; logo, os que mais vendem, serão sempre os que mais recebem. Serão sempre os mais bem posicionados para investir, inovar e tirar partido da sua posição no mercado. Ou seja, um sistema de apoio que apenas olhe para o mercado vai ignorar questões de interesse público que justificam o jornalismo e também produtos não vocacionados para as maiorias, devendo, portanto, ser complementado com outras abordagens. O mercado mediático não favorece naturalmente a diversidade.

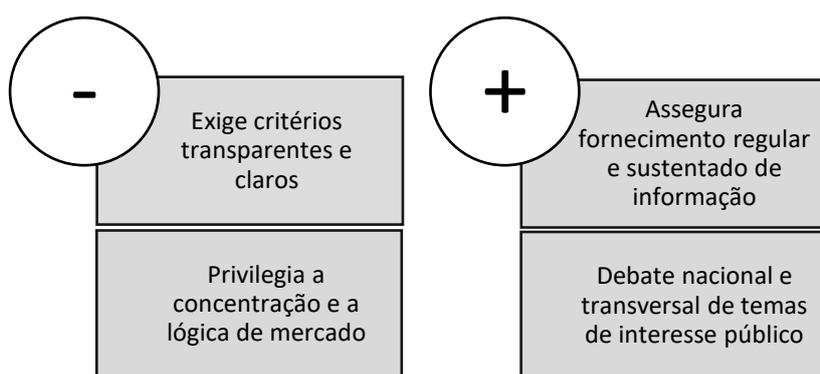


Figura 2. Riscos e vantagens de apoios à imprensa por razões de natureza económica

Assim, tem sido invocado outro tipo de razão para subsidiar a empresa, a que diz respeito às **funções sociais e políticas do jornalismo**. Não sendo o jornalismo um produto simplesmente económico, o mercado falha em providenciar soluções jornalísticas que não garantem lucro ou retorno financeiro, mas que são essenciais

para assegurar diversidade e profundidade informativa à oferta. Deste modo, poderá haver razões para subsidiar o jornalismo de forma a garantir diversidade (garantindo espaço para perspetivas menos prevalentes na sociedade e apoiando imprensa local, para garantir informação de proximidade) e profundidade (nomeadamente, subsidiando projetos inovadores e o jornalismo de investigação). A existência de medidas deste âmbito será suficiente quando o mercado providencia uma oferta generalista, mas sendo de natureza mais pontual poderá não garantir uma verdadeira cobertura nacional de assuntos de interesse público e geral.

No âmbito da função social e política do jornalismo, poderão ser consideradas políticas de promoção à diversidade e à profundidade, apoiando:

- a imprensa local (através de apoio postal, mas também de apoio à contratação de jornalistas e/ou majoração de investimento publicitário por parte de empresas locais e/ou dedução em sede de IRS da assinatura de um jornal local, para além de uma assinatura nacional)

- a imprensa menos lida (apoiando projetos jornalísticos menos prevalentes no mercado, por subsidiação direta da circulação ou por discriminação positiva na aquisição por parte de organismos públicos)

- inovação jornalística (na forma e no conteúdo)

- projetos jornalísticos independentes (através de fundos de financiamento que estabelecem mecanismos de apoio direto à concretização de oferta alternativa).



Figura 3. Princípios e valores da função social e política do jornalismo

Apoios desta natureza existem em alguns países, como Áustria, Dinamarca, França, Países Baixos, Noruega, Suécia e Reino Unido (que compartilha, através da BBC, a contratação de jornalistas que trabalhem em jornais locais). Em países com diversidade linguística e

étnica, essa também tem sido uma razão para apoiar produção jornalística direcionada para audiências específicas.

3) Critérios para avaliar propostas de políticas

A política de apoio mais generalizada na Europa diz respeito à subsídio indireta (tal como Portugal, com taxas reduzidas de IVA e com apoio postal). Mas existe, em vários países com democracias consolidadas, uma tradição de subsídio direta às empresas jornalísticas, que evidencia a assunção do papel essencial dos *media* para a vida política e cultural das sociedades. É também evidente que diferentes políticas de apoio respondem a diferentes objetivos. Assim, mecanismos que visem a sustentabilidade económica da imprensa nacional poderão não responder a propósitos de diversidade e/ou profundidade. Assim como instituir políticas de promoção da diversidade, por exemplo com o apoio à imprensa local, não garante um mercado de informação geral e de debate público nacional.

Deste modo, a existirem, os programas de apoio deverão considerar que existem razões de natureza económica (podendo subsidiar, pelo menos transitivamente, a nível das receitas e/ou custos) e de natureza social (subsidiando a qualidade e a diversidade), e, portanto, finalidades diferentes a atingir de acordo com o mecanismo escolhido. Há ainda a salvaguardar que estes programas não existem para garantir lucros às empresas, nem devem criar subsídios dependentes (devendo, por isso, estarem previstos mecanismos que premeiem iniciativas de sustentabilidade económica e financeira, nomeadamente estratégias que tenham sucesso em aumentar as receitas). Assim, algumas questões que importa analisar e debater têm a ver com o estabelecimento de critérios para o desenvolvimento de políticas e de mecanismos de apoio. As considerações de base são de ordem vária:

- o sistema de apoio deve considerar princípios claros, transparentes, equitativos e objetivos para atribuição de apoio;
- os jornais/produtos noticiosos que recebem o apoio deverão ter em contratos de longo prazo um número mínimo de jornalistas profissionais;
- os jornais/produtos noticiosos que recebem o apoio deverão fornecer informação de carácter generalista;
- os jornais/produtos noticiosos que recebem o apoio deverão ter conteúdo original de natureza reconhecidamente jornalística;
- o sistema de apoio deve prever o reconhecimento de práticas que promovam a autonomia financeira e económica e

discriminar positivamente projetos que resultem de cooperativas de jornalistas;

- o sistema de apoio deve enquadrar-se num plano amplo de valorização e de legitimação do jornalismo e de estímulo à leitura, através de iniciativas generalizadas de promoção de literacia mediática, envolvendo atores com um nível de penetração capilar no país, nomeadamente juntas de freguesia, escolas e bibliotecas escolares, bibliotecas municipais e instituições de solidariedade social.

4) Recomendação

Tendo em conta o leque de políticas disponíveis e das consequências esperadas para o espaço público, um sistema de apoio à sustentabilidade dos jornais deveria:

- *apoiar o consumidor, permitindo deduzir em sede de IRS o valor anual da assinatura de um jornal à escolha do leitor (que terá de cumprir os requisitos anteriormente mencionados).*
Colocando a tónica na relação do jornal com o seu leitor, esta medida poderá levar ao aumento da circulação dos títulos e de hábitos de leitura. Por outro lado, ao retirar o Estado da equação direta de subsidiação, evita críticas de potencial instrumentalização e manipulação do poder político e o risco de condicionamento editorial. Numa primeira fase, num período de adaptação ao programa e combinado com medidas de estímulo à leitura, a estratégia pode passar por oferecer uma assinatura de jornal, à escolha, a todos os jovens do Ensino Secundário e Superior.
- *permitir a cada organismo público com afluência regular de público (lojas do cidadão, centros de saúde, postos de atendimento da segurança social, tribunais) e a cada escola a aquisição de uma ou mais assinaturas de jornais.*
- *articular a aquisição de jornais com iniciativas de promoção de literacia mediática, envolvendo escolas, bibliotecas escolares e bibliotecas municipais.*
Esta medida generaliza a circulação de imprensa, promovendo a leitura de jornais em todo o país e junto de várias camadas da população, desta forma apoiando também o aumento de circulação dos títulos ao mesmo tempo que se valoriza o produto e a função jornalística.
- *permitir em sede de IRC a majoração do investimento publicitário que as empresas fazem em jornais locais ou permitir em sede de*

IRS a dedução de uma segunda assinatura de jornal, desde que este seja de natureza local e cumpra os requisitos acima mencionados. Esta medida promove a diversidade, privilegiando a informação de proximidade, ao criar as condições para aumentar as receitas das empresas locais de imprensa, quer por via da distribuição, quer por via da publicidade.

- *criar um fundo, a gerir por um comité independente (onde poderiam estar instituições como universidades, sindicato dos jornalistas, organizações da sociedade civil), para apoiar projetos jornalísticos de natureza independente e/ou inovadora, que não recebam, pelo menos, 5% do total de valor subsidiado por via da dedução de assinaturas em sede de IRS.*

Esta medida permite criar uma bolsa de inovação para apoiar projetos jornalísticos que, tendo menor dimensão, não deixam de introduzir diversidade, profundidade e qualidade ao mercado jornalístico. Deste modo se contraria igualmente a tendência para a concentração no mercado mediático.

Principalmente, tem que se garantir que qualquer estratégia de atuação por parte do Estado olhe não só para a indústria, mas sobretudo para as necessidades dos cidadãos que devem ser satisfeitas. Trata-se de garantir que há resposta social à necessidade de informação, que tem de ser de interesse público, de proximidade, diversa e de qualidade. A urgência é inequívoca, tanto mais pelo profundo impacto da recente crise originada pela pandemia do novo coronavírus. Em sociedades liberais, a questão não é decidir se o Estado deve intervir (porque ele intervém sempre), mas sim qual é a conjugação de poderes que vai produzir o melhor resultado. A resposta a esta problemática exigirá uma nova correlação de forças, dado que o mercado não está a dar respostas. A tendência atual é para o desaparecimento dos títulos nacionais. Portanto, qual é o resultado que queremos? E esta não é uma questão de mercado, mas sim de democracia.

Referências bibliográficas

- Cagé, J. (2016). *Salvar os média: capitalismo, financiamento, participativo e democracia*. Lisboa: Temas e debates.
- Cardoso, G., Mendonça, S., Quintanilha, T. L., Paisana, M. & Pais, P.C. (2017). *A imprensa em Portugal – Desempenho e indicadores de gestão (2008- 2016)*. Relatórios Obercom – Julho 2017, Lisboa: Obercom.
- Darr, J. P., Hitt, M. P., & Dunaway, J. L. (2018). Newspaper closures polarize voting behavior. *Journal of Communication*, 68(6), 1007-1028. <https://doi.org/10.1093/joc/jqy051>
- Druckman, J. N. (2005). Media matter: how newspapers and television news cover campaigns and influence voters. *Political Communication*, 22(4), 463-481. <https://doi.org/10.1080/10584600500311394>
- Facorro, L. B., & DeFleur, M. L. (1993). A cross-cultural experiment on how well audiences remember news stories from newspaper, computer, television, and radio sources. *Journalism Quarterly*, 70(3), 585-601. <https://doi.org/10.1177/107769909307000310>
- Hamada, B. I., Abdel-Salam, A.-S. G., & Elkilany, E. A. (2019). Press freedom and corruption: An examination of the relationship. *Global Media and Communication*, 15(3), 303-321. <https://doi.org/10.1177/1742766519871676>
- Katz, E., Haas, H., & Gurevitch, M. (1973). On the use of the mass media for important things. *American sociological review*, 164-181. <https://doi.org/10.2307/2094393>
- Masket, S. (2019). What Is, and Isn't, Causing Polarization in Modern State Legislatures. *PS: Political Science & Politics*, 52(3), 430-435. <http://doi.org/10.1017/S104909651900009X>
- Schudson, M. (2008). *Why democracies need an unlovable press*. Cambridge: Polity Press.
- Schulhofer-Wohl, S., & Garrido, M. (2013). Do newspapers matter? Short-run and long-run evidence from the closure of The Cincinnati Post. *Journal of Media Economics*, 26(2), 60-81. <http://doi.org/10.3386/w14817>
- Silva, E. C. (2019). O futuro da imprensa portuguesa: há lugar para o Estado?. *Observatorio (OBS*)*, 13(3), 95-112. <http://dx.doi.org/10.15847/obsOBS13320191401>
- Silva, E.C. (2014) Crisis, financialization and regulation: the case of media industries in Portugal, *The Political Economy of Communication*, 2(2), 47-60.

Silva, E.C & Sousa, H. (2017) Portugal: the challenges of democratisation. In P. B.-L. (Ed.), *Media in Third-Wave Democracies Southern and Central/Eastern Europe in a comparative perspective* (pp. 90-108). Budapest: L'Harmattan.

A autora

Elsa Costa e Silva é professora de Economia Política da Comunicação e de Jornalismo na Universidade do Minho. Os seus interesses de investigação centram-se na concentração da propriedade dos *media*, economia dos *media* e regulação. Publicou em várias revistas nacionais e internacionais. É coordenadora do GT de Economia e Políticas de Comunicação da SOPCOM – Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação. Foi jornalista do Diário de Notícias.

Email: elsa.silva@ics.uminho.pt