

O custo das não decisões na imprensa local e regional portuguesa¹

Paulo Ferreira

Introdução

Quando, em 1995, Jacques Chirac escolheu a imprensa regional para publicar uma carta onde apresentava as razões da sua candidatura à liderança do Estado francês, não o fez por mera simpatia para com estes órgãos de comunicação social. Fê-lo porque sabia que a imprensa regional francesa tem 20 milhões de leitores, o dobro dos que preferem a imprensa nacional.

Nunca em Portugal se assistiu a um facto semelhante. O anúncio de candidaturas a cargos relevantes é invariavelmente forjado na imprensa nacional. O que faz sentido, na medida em que, ao contrário do que acontece em França e em muitos outros países europeus, a imprensa local e regional portuguesa vive genericamente mergulhada numa profunda letargia.

Os dados que se conhecem sobre a realidade do sector parecem atestá-lo à saciedade, como adiante se verá. Mas se dúvidas sobrassem sobre esta abulia que, no limite, contagia e distorce o chamado espaço público (um espaço democrático de expressão da cidadania, de interacção e de intercomunicação social, seguindo aqui o sentido em que Habermas o concebia), bastaria olhar para a apresentação cronológica dos factos mais relevantes ocorridos no campo da comunicação e dos media portugueses no período que vai de 1995 a 1999. Nesse “contributo para a memória e leitura da segunda metade dos anos 90, no que aos media e à comunicação diz respeito” (Pinto *et al*, 2000:11), são elencadas 1325 referências a notícias sobre este campo vindas a lume nos principais órgãos da imprensa nacional. Quantas falam sobre a realidade dos media regionais? Sessenta e seis (66). Contas feitas, menos de 5 por cento do total².

A percentagem espanta? Sim e não.

Espanta, se tivermos em consideração que existem em Portugal, só no que diz respeito

à imprensa escrita local e regional, cerca de 900 títulos devidamente registados no Instituto de Comunicação Social. Com tanto jornal, os acontecimentos dignos de nota foram tão exíguos? As decisões tomadas pelos proprietários dos títulos e pelo Estado relativamente à marcha do sector foram assim tão escassas?

Não espanta se, como faremos adiante, olharmos para as principais características da imprensa local e regional e para o conteúdo das decisões que sobre ela foram tomadas desde 1975.

E volta a espantar se analisarmos o que dizem dois estudos de opinião sobre a imprensa local e regional portuguesa. O primeiro, realizado em 2000 pelo Instituto de Pesquisa e Opinião de Mercado (IPOM)³, mostra que 1.600 dos 2.859 entrevistados liam, na altura do trabalho, mais jornais regionais que nacionais. Isto é: cerca de 56 por cento da amostra então escolhida optava por ler notícias de âmbito regional em detrimento das de âmbito nacional, o que evidencia bem uma das principais características deste tipo de imprensa: “a estreita solidariedade com a estrutura social local” (Alves, 1990: 242).

Em Outubro de 2003 ficaram a conhecer-se as conclusões de um outro estudo sobre a imprensa regional, este da Markttest⁴. Mais de metade (50,9 por cento) dos inquiridos referiu ler ou folhear jornais regionais. Ainda assim, o número de pessoas que têm algum tipo de contacto com os jornais nacionais ditos de informação geral (64,7 por cento) é superior aos leitores que contactam com a imprensa regional (50,9 por cento).

Alguma coisa parece não bater certo. Se os estudos científicos mostram de forma evidente a importância da imprensa local e regional, por que razão não tem ela visibilidade na leitura cronológica a que aludimos? A resposta talvez esteja no facto de os estudos apenas mostrarem as potencialidades da

imprensa local e regional. Não falam das suas dificuldades e, por isso mesmo, não podem retratar a fraca qualidade da esmagadora maioria dos títulos. Acima de tudo, não explicam – nem era esse o objectivo – o atraso estrutural em que o sector se encontra. Podem ser estas, entre outras, as razões que explicam a quase ausência de referências aos media regionais na cronologia.

O objectivo deste ensaio passa, justamente, pelo debate que nos pode conduzir às causas e as consequências do hiato entre a quantidade e qualidade na imprensa local e regional portuguesa. O que atrás fica escrito permite-nos assumir que a esmagadora maioria dos títulos está longe de fazer o que se lhe pede: ser

“um canal de transmissão de mensagens capaz de desempenhar um papel activo na “fabricação de ideias’ dentro de uma comunidade em cujo seio cresceu a nossa cultura pessoal” (Mathien, 1983:32).

Desde logo, porque, em boa medida, a sua sobrevivência tem sido assegurada muito à custa dos apoios que o Estado tem disponibilizado. Citemos apenas dois exemplos: dos 900 títulos, 645 beneficiam de apoios estatais; e, só entre 1999 e 2003, foram gastos mais de 89 milhões de euros em ajudas.

Independentemente de outros factores que podem contribuir para o entendimento desta situação, este artigo irá centrar a sua atenção na dimensão política do problema, por entendermos que aí se situa o cerne dos problemas. Neste sentido: as políticas desenhadas, desde o primeiro Governo Constitucional, para a comunicação social e regional não têm incentivado a procura da qualidade, mas antes a manutenção da mediocridade. Mais: em vez de falarmos na tomada de decisões, talvez seja mais relevante referir as não-decisões, tão escassas são as medidas que, no seu conjunto e pelo seu alcance, deixam antever a definição clara de uma política para o sector. As leituras indicam-nos que o trabalho de Steven Lukes (“Power: a Radical View”) sobre a tomada de decisão é decisivo para tentarmos sustentar minimamente a hipótese que nos guiará ao longo

do ensaio: Mais do que incentivar o desenvolvimento da imprensa local e regional, as políticas – ou a falta delas – definidas para este sector pelos vários Governos têm coartado a sua evolução.

Esta discussão é tanto mais relevante quanto se sabe que o anterior e o actual Governo⁵ (os XV e XVI Governos constitucionais formados pela coligação PSD/CDS-PP) têm vindo a prometer a realização de uma verdadeira reforma estrutural no sector. Mas não a queríamos iniciar sem falarmos das características da imprensa local e regional. Agarraremos depois aquelas que nos parecem ser as duas decisões mais relevantes sobre o sector – elaboração do Estatuto da imprensa local e regional e decisão de reduzir o portepago de que beneficiava, até aí a 100 por cento, a maioria dos títulos – para entender quem foram os actores e que movimentações ençetaram para alcançar os objectivos.

Dada a amplitude da reforma prometida pelo anterior e pelo actual Executivo, lançaremos um olhar sobre o que é até agora conhecido, para tentar perceber se, de facto, as prioridades e o processo de decisão se inverteram.

Só então arriscaremos dizer alguma coisa na conclusão do ensaio.

Características da imprensa local e regional

Deixamos para um artigo sobre esta mesma matéria submetido para publicação na *Revista Comunicação e Sociedade*, número temático relativo à Economia Política da Comunicação, a análise do conceito de imprensa local e regional em Portugal e o debate sobre o papel que ela pode desempenhar numa altura em que a deriva pós-moderna e globalizadora obriga a reintroduzir no debate a importância das identidades culturais e das comunidades locais e regionais.

Interessa-nos agora olhar para algumas das suas características, de modo a percebermos de que realidade falamos quando falamos da imprensa local e regional.

Os dados disponíveis no Instituto de Comunicação Social mostram o seguinte:

i) Há 900 títulos de publicações periódicas;

ii) O número de jornais diários não ultrapassa os 30;

iii) A periodicidade mais comum é a mensal, seguida da semanal;

iv) O conjunto de tiragens médias situa-se perto dos 4.500 exemplares. Metade dos jornais com direito a porte-pago (645 no total) não vai além dos 2.500 exemplares;

v) Só 8 por cento dos jornais tem tiragens acima dos 10.000 exemplares;

vi) Só 23 por cento das empresas jornalísticas tem contabilidade organizada

vii) Só dez empresas ultrapassam os 500 mil euros de vendas anuais de publicidade.

No documento que serviu de base à apresentação da reforma dos média regionais, o secretário de Estado com a tutela do sector no XVI Governo Constitucional, Feliciano Barreiras Duarte, divulgou mais dados – uns actualizam os do ICS e outros são novos e relevantes.

Assim:

i) A maioria dos jornais tem uma situação económica débil;

ii) A tiragem média é de 4 mil exemplares;

iii) A periodicidade mais frequente é a mensal (43%), seguida da semanal (30%) e da quinzenal (23%);

iv) Apenas 15% da tiragem é vendida em banca;

v) 281 dos títulos que recebem porte-pago não têm um único profissional com contrato de trabalho.

O exercício da decisão

Por que razão se chegou a este estado? O olhar que lançamos, no artigo da *Revista Comunicação e Sociedade* a que aludimos acima, sobre as políticas de informação dos governos portugueses que se seguiram à Revolução do 25 de Abril mostra que sempre a imprensa local e regional foi uma espécie de parente pobre dessas mesmas políticas. Mesmo quando, com os Governos de Cavaco Silva, a pulsão liberalizadora viu chegado o seu tempo, o sector não deixou de ser olhado com o mesmo paternalismo de sempre.

Essa realidade é evidente quando se analisam as decisões mais relevantes que foram tomadas sobre o sector. Antes de

partirmos para aí, importa, contudo, perceber do que falamos quando falamos da tomada de decisões. O que é, afinal, decidir? Num processo de tomada de decisões, que valores e circunstâncias fazem pender a balança para um dos lados e não para o outro? A não tomada de decisões pode ser ela mesma uma decisão? Quem intervém no processo decisório e quem tem poder para tomar decisões?

O interesse pelo estudo das decisões tem em Herbert Simon um dos principais percussores. Logo a seguir à II Guerra Mundial, Simon procurou mostrar que os modelos matemáticos usados até então para estudar as decisões eram insuficientes, advogando que o importante é analisar o indivíduo (o decisor) e a organização onde ele se insere. Por isto: na medida em que a decisão contém em si uma proposta de acção, ela perceber-se-á tanto melhor quanto melhor pudermos identificar os actores nela envolvidos.

Ou seja: a decisão não é mais que

“o instante final de um processo que se inicia um tempo antes, muitas vezes num momento difícil de identificar. Esse momento é aquilo a que muitas vezes se chama o estímulo da decisão” (Camões, 1997: 81).

Podemos igualmente falar de um “conjunto de acções e factores dinâmicos que começa com a identificação de um estímulo para a acção e termina com o consenso ou envolvimento para a acção” (idem, *ibidem*). “Importa reter nestes conceitos uma outra variável. É que, havendo muitos intervenientes no processo de decisão, os factores externos são inequivocamente relevantes.” O ambiente muitas vezes pode também decidir” (idem, *ibidem*).

Simon identificou dois tipos de decisões: programadas ou de rotina e não programadas. A tipologia clássica opta por uma classificação que nos parece mais rigorosa:

i) decisões estratégicas (grande impacto a longo prazo, envolvendo muitos membros e todos os níveis organizacionais);

ii) decisões táticas (impacto de médio prazo);

iii) decisões operacionais (impacto de curto prazo);

Para a discussão que nos interessa aqui levar a cabo deve acrescentar-se a importância dos aspectos políticos na tomada de decisão: os jogos de poder, os grupos de influência, os lobbies e a defesa dos seus interesses. Veremos mais à frente como uma das principais decisões sobre a imprensa regional – o corte no porte-pago – tem todos estes condimentos.

O contributo de Lukes

Se o trabalho de Herbert Simon é importante pela sua componente pioneira, o contributo que Steven Lukes deu para o entendimento da tomada de decisões no âmbito do exercício do poder é igualmente de enorme relevância.

A primeira constatação de Lukes é esta: para perceber o exercício do poder, não basta analisar as práticas facilmente observáveis. A sua tese é a de que o poder tem três dimensões:

i) Visão unidimensional. A análise dos processos de decisão faz-se através do estudo do comportamento dos vários protagonistas sociais. O que interessa é perceber quem fez impor o seu ponto de vista e por que razão o que conseguiu impor. Ou seja: só podemos chegar a conclusões quando o conflito e a luta pelo exercício do poder são abertos e observáveis.

ii) Visão bidimensional. O poder tem duas faces: a tomada de decisões e a não tomada de decisões. Neste último caso, evita-se a acção sobre questões em relação às quais não importa decidir, maneira de afastar da agenda pública as matérias mais complexas e problemáticas para o exercício do poder.

iii) Visão tridimensional. Nas duas visões anteriores, a noção de conflito está sempre presente. Ora, a melhor forma de exercer o poder passa por eliminar o conflito, estágio a que corresponde justamente a visão tridimensional.

A nossa proposta inicial passava por considerar que a imprensa regional e local de Portugal tem sido vítima da não tomada de decisões. O que nos obriga, tendo por certo que a sua operacionalização em termos científicos não é fácil, a olhar com um pouco mais de cuidado para as não decisões.

Lukes recorre aos trabalhos de Bachrach e Baratz⁶ e de Matthew Crenson⁷ para nos explicar que estamos perante um processo em que

“os pedidos de mudança (...) podem ser sufocados mesmo antes de serem verbalizados. Ou ‘mortos’ antes de subirem à arena da tomada de decisões. Ou, falhando todas estas coisas, destruídos durante o estágio da tomada de decisões no processo político” (Lukes, 1974: 18, 19).

Do que se trata, no fundo, é de reconhecer que estamos perante assuntos de fronteira no espectro político. Ora, Bachrach e Baratz consideram fundamental identificar essas questões, na exacta medida em que a sua não colocação na agenda pode dizer muito do poder político em causa e dos interesses que giram em torno de si.

Mais: para os mesmos autores, a ideia de que o poder na tomada de decisões só é observável quando o conflito é aberto também se aplica à análise das não-decisões.

“Se não há conflito, aberto ou encoberto, a presunção só pode ser a de que há um consenso, caso em que a existência de não-decisões é impossível”, escrevem os autores, citados por Lukes (Lukes, 1974: 19).

Matthew Crenson é ainda mais lapidar. A sua tese é basicamente esta: a análise das não-decisões é mais relevante do que a análise das decisões, visto que estas não nos dizem nada sobre os grupos e os problemas que foram postos de lado na vida política de uma determinada comunidade. A sua perspectiva agrada a Lukes, que a cataloga como estando na fronteira entre as segunda e a terceira dimensões do poder.

Seja como for, Steven Lukes prefere aquilo a que chama uma concepção “radical” do poder, que tende para a eliminação do conflito no exercício do mesmo. As leituras feitas sugerem-nos outra ideia, que tentaremos aprofundar na conclusão do trabalho: no caso dos media regionais e locais em Portugal, o exercício da não decisão não é paradoxal com a eliminação do conflito no exercício do poder. É complementar.

Pela política dentro

Defendemos no início do trabalho que as decisões mais relevantes e de carácter estritamente político tomadas até hoje no que diz respeito aos médias regionais e locais se prenderam com a elaboração do Estatuto da Imprensa Regional e com o corte no portepago. Tentaremos agora sustentar esta ideia.

A análise de todos os programas dos vários Governos constitucionais desde o 25 de Abril até hoje (que fazemos na *Revista Comunicação e Sociedade* a que aludimos acima) é um bom ponto de partida. Desde logo, porque nos ajuda a elucidar a questão central deste ensaio. Com mais ou menos espaço nos vários *Diários da República* onde os programas são publicados, há um fio condutor claro e evidente nas preocupações dos executivos: apoiar sempre, através da atribuição de subsídios, a imprensa regional e local.

É no XI Governo Constitucional – o segundo dos Governos de Cavaco Silva – que se decide aprovar o Estatuto da Imprensa Regional (Decreto Lei nº106/88, de 31 de Março), “através do qual o Governo reconheceu formalmente o inegável interesse público deste sector da comunicação social” (Silva, 1995: 24). O que se pretendia com o Estatuto?

“Consagrar, de modo explícito, o apoio do Estado à afirmação da imprensa regional, designadamente pela criação de instrumentos de ajuda à reconversão tecnológica e modernização das suas estruturas e equipamentos. Ao longo destes anos, foram já mais de 400 os jornais regionais beneficiados, e os projectos de investimento concretizados permitiram que hoje, de forma objectiva e inegável, o País disponha de uma imprensa regional de melhor qualidade, mais pujante e com crescente afirmação social e cultural” (idem, *ibidem*).

Há três reparos que, a nosso ver, ajudam a perceber o que está por detrás desta decisão.

i) O Estatuto contém um erro susceptível de desvirtuar as boas intenções do Governo.

É que a definição de imprensa regional constante do Estatuto, a partir da qual se lançam as bases para esta “política”, confunde conceitos básicos. A definição mete no mesmo saco realidades distintas. Um semanário que, por exemplo, se edita num determinado concelho de Trás-os-Montes mas que cobre, com o contributo de jornalistas profissionais, os distritos de Vila Real e Bragança, não é igual a um outro que, apesar de editado no mesmo concelho, publica apenas e só notícias dessa localidade e sem o contributo de jornalistas profissionais. As duas realidades estruturalmente distintas. E, sendo assim, talvez mereçam “políticas” distintas.

ii) Na mesma altura da publicação do Estatuto, a tutela do sector estava entregue a Marques Mendes, então secretário de Estado adjunto do ministro adjunto e para os Assuntos Parlamentares. Ora, Marques Mendes, em 1987, no encerramento do II Congresso da Associação de Imprensa Não Diária, tinha sobre a imprensa regional e local esta visão: “A imprensa regional assume-se por mérito próprio, com a carolice, o salutar amorismo e a invulgar dedicação que são próprios de quem sente, com sinceridade, o que vive, o que exerce, o que faz e o que realiza”⁸. O “salutar amorismo” pode bater certo com a “imprensa regional de melhor qualidade” que o então primeiro-ministro, vislumbrava?

iii) O comentário de Cavaco Silva ao Estatuto é elucidativo quanto à visão que o Governo tinha sobre os media regionais e locais. Porque nos parece muito redutor considerar que a atribuição cega de subsídios possa ser considerada uma política.

É, porém, no seu segundo Governo de Guterres (XIV Constitucional) que se tomará a decisão que, provavelmente, mais abalou o sector desde o 25 de Abril.

Quando assumiu, em 1995, o lugar de secretário de Estado da Comunicação Social no primeiro Governo de António Guterres, Alberto Arons de Carvalho encontrou “um sector que, a par com alguma gente nova com arrojo e com ideias, tinha muita gente acomodada, muita gente que estava à frente de jornais regionais para manter uma tradição familiar, sem nenhuma visão empresarial”⁹.

Mais do que isso: “Também tive a noção que havia um sistema de auxílios do Estado

que afastava a imprensa regional da procura da qualidade. O porte-pago a 100 por cento fazia com que houvesse muitos jornais que tinham uma tiragem ditada pela relação com os anunciantes e não pela relação com os leitores. Eram jornais praticamente gratuitos, em grande parte”¹⁰. “Chegava a ser assustador. As pessoas viajam pelo país, vão aos quiosques comprar os jornais nacionais e não encontram o jornal da terra. Como o porte-pago permitia que a distribuição fosse toda feita, de borla, pelo correio, os jornais locais não tinham visibilidade” nas bancas.

O secretário de Estado decidiu que era tempo de alterar este estado de coisas e pugnar pela “moralização” (sic) do sector. E isso só se podia fazer alterando as regras do porte-pago.

O processo conheceu duas fases. Numa primeira, quando o Governo era minoritário, a proposta enviada à Assembleia da República não colheu a simpatia dos grupos parlamentares, que a viam como um entrave ao futuro da imprensa regional e local.

Com a conquista, nas legislativas de 1999, de 115 deputados (no limiar da maioria absoluta), o PS passou a ter outras condições para fazer aprovar diplomas na Assembleia da República. Arons de Carvalho voltou à carga. Percorreu o país de lés-a-lés, falou com todas as associações do sector em busca de apoios, tentou sensibilizar outra vez alguns partidos da oposição (nesta segunda etapa já não abordou o PSD. Com o CDS/PP não chegou a conversar em nenhuma altura), escreveu a todos os directores dos órgãos de comunicação social regional e local, explicou as suas razões na imprensa nacional e nalguns media locais e regionais.

Apesar disso, a medida governamental provocou fragorosos protestos vindos de praticamente todas as associações ligadas à imprensa regional e local. Em sucessivos comunicados enviados para os filiados e em sucessivas reuniões onde se juntavam os associados, o argumento foi sempre o mesmo: o repúdio veemente do “sistema de aplicação e comparticipação” do porte-pago, por este pôr “em causa a sobrevivência de muitos jornais regionais, locais e para as Comunidades”.

Com a esmagadora maioria da imprensa regional local contra si, Arons não tinha outra

hipótese senão procurar apoios no Parlamento. Foi o que fez. Mas também aí encontrou gigantes resistências. Da Esquerda à Direita, praticamente todos os partidos se opunham à medida. Todos, excepto o Bloco de Esquerda. Para “espanto” (sic) do secretário de Estado, os bloquistas permitiram, com os seus votos, que a medida passasse no Parlamento.

O novo diploma entrou em vigor em Março de 2001. Aplicado a publicações cujo peso não ultrapasse as 200 gramas, o Decreto-Lei 56/2001 determina que a expedição passa a ser comparticipada em 95 por cento se o jornal for enviado para um assinante residente no estrangeiro. No que diz respeito à expedição para território nacional, passavam a beneficiar de uma comparticipação de 80 por cento nos custos os jornais que tenham cinco profissionais ao seu serviço (três deles jornalistas) e com tiragem média de 5.000 exemplares e com periodicidade igual ou inferior à trissemanal; os jornais com pelo menos três profissionais ao seu serviço, dois dos quais jornalistas, e tiragem média de 3.000 exemplares e com periodicidade superior à trissemanal e igual ou inferior à semanal; os jornais com pelo menos dois profissionais, um deles jornalista, e uma tiragem média de 1.000 exemplares; e os jornais com apenas um profissional ao seu serviço e uma tiragem média de 1.000 exemplares e com periodicidade superior à semanal e igual ou inferior à quizenal. Depois de uma fase de adaptação, em Janeiro de 2002 o Decreto-Lei passou a ser integralmente aplicado. Os valores de ajuda no porte-pago passaram a ser de 60 e 80%, consoante as situações.

E por que razão foram reduzidos os apoios? Porque o Governo entendeu que as regras do jogo estavam falseadas, uma vez que muitos jornais regionais e locais, podendo utilizar gratuitamente os serviços dos CTT, enviavam milhares de exemplares para casa de pessoas que nem sequer eram assinantes do jornal. O que trazia óbvias vantagens: exibiam-se tiragens elevadas junto dos anunciantes e dos poderes locais, de modo a atrair mais publicidade, mesmo que nem um exemplar sequer da publicação fosse colocado à venda nas bancas.

Falta, contudo, a parte politicamente mais relevante desta história. É que Arons de

Carvalho teve também que gerir e ultrapassar os temores dentro do próprio Governo, onde imensos colegas o alertaram para o sarilho em que se estava a meter e, sobretudo, para as consequências que daí podiam advir para o Executivo. De tal modo que, quando o diploma subiu a Conselho de Ministros, acabou por ser aprovado por um fio. Um fio que é, parece-nos, de uma enorme relevância para o que nos propusemos aqui discutir.

Os ministros, conta o secretário de Estado, temiam que o país profundo se erguesse contra o Governo, depois de posto em prática o corte no porte-pago. No meio da discussão, um deles avançou um argumento decisivo: se era certo que a aprovação da medida causaria danos ao Executivo, não era menos certo que esses danos seriam menores quanto menos fossem os jornais locais e regionais a levantar-se contra o Governo. Por isso, havia que avançar rapidamente com o corte e esperar que alguns jornais locais e regionais desaparecessem. Assim, a luta dos proprietários das publicações seria feita com uma tiragem limitada. Caso não se optasse por essa via, seria feita com uma tiragem ilimitada e, ainda por cima, sustentada pelo Governo.

Isto é: a decisão final do Governo foi tomada não porque o Executivo estivesse convencido da bondade da medida, ou de que ela beneficiaria, no futuro, a imprensa local e regional, mas porque o que interessava em minimizar os danos. Evitar o conflito.

Novo Governo, novas regras

O tempo encarregar-se-ia de provar duas coisas.

Primeira: meses volvidos sobre a redução do porte-pago, era já claro para Arons de Carvalho que, além da “moralização”, a medida não tinha surtido o efeito desejado.

“Os dados mais recentes dos CTT demonstram que o número de exemplares distribuídos baixou pouco, se os compararmos com os anteriores à entrada em vigor da lei. A quebra de tráfego postal de jornais regionais, de acordo com os dados dos CTT, limitou-se a cerca de 15% entre Janeiro

e Fevereiro de 2001 e idênticos meses de 2002, o que revela que nem mesmo o fim do período transitório, que decorrerá desde Março até ao fim do ano, provocou qualquer diminuição significativa no número de jornais ou mesmo na circulação” (Carvalho, 2002: 115, 116).

Os dados de que dispõe o actual governante com a tutela do sector (Feliciano Barreiras Duarte, secretário de Estado adjunto do ministro da Presidência) corroboram o facto. “Poucos títulos desapareceram e na circulação existem mesmo alguns números que mostram um aumento”¹¹. Pode perguntar-se: a dura luta travada por Arons de Carvalho de nada valeu? Ou será que os números apenas provam que uma medida não faz uma política?

Segunda: apesar dos exíguos efeitos da “moralização” encetada no Governo socialista, estava “partida a pedra”, se nos é permitida a expressão, necessária para o lançamento de uma verdadeira reforma no sector.

Relevante é, desde logo, o facto de o programa do XV Governo Constitucional voltar a acentuar a defesa da imprensa regional pelo lado dos apoios. “O Governo quer assegurar que o recente processo de concentração de empresas coexista de forma harmoniosa com as iniciativas de pequena e média dimensão, regionais e locais. Isso significa defender um regime de concorrência e definir um quadro de apoio a algumas actividades de maior risco, como é, por exemplo, o caso da imprensa regional”. Sucede que este chapéu é apenas uma pequena parte do que o Governo de coligação PSD/CDS-PP promete fazer com a imprensa local e regional.

Na verdade, este modelo proteccionista não parece bater certo com o “modelo empresarial” que o Governo quer pôr em marcha no sector. E que fica mais claro quando se olha para o programa do XVI Governo Constitucional. “Será implementado um sistema de apoios que obedeça a aspectos de maior racionalidade, com melhor gestão por parte das empresas e do Estado, criando-se as condições para que a comunicação social regional e local se afirme como

um forte instrumento de coesão nacional e de promoção do desenvolvimento do país à escala regional, distrital e local”. Mas a “redução do peso do Estado na comunicação social regional e local será feita depois de um período de transição durante o qual os apoios serão mais diversificados e mais adequados às exigências do sector, designadamente na área da formação e da inserção de profissionais, visando o surgimento de grupos empresariais de âmbito regional de média dimensão, gerando condições para que os órgãos de comunicação se possam modernizar e fazer face a uma situação que, no futuro, terá mais mercado e menos Estado”.

“O modelo assente na carolice e no apoio do Estado está perto da falência”, entende Barreiras Duarte. Por isso, “há que escolher caminhos alternativos. Tínhamos dois possíveis: ou caminhávamos para o modelo liberal (o Estado saía do sector e o mercado fazia a selecção), ou ficaríamos no meio termo, optando pelo modelo empresarial. Optámos por este”.

E em que se traduz este modelo? “Na necessidade de melhorar a qualificação do sector, de aprofundar a empresarialização e de permitir que o Estado dê apoios premiando o mérito e aqueles que são profissionais. Os jornais e as rádios vão ter oportunidade de receber de forma maciça, num período transitório de três anos, novos apoios para que se criem as condições mínimas para que o sector se profissionalize”. Findo esse período, subentende-se, o mercado fará a selecção.

Um plano de formação para o sector (apostas na gestão empresarial, no marketing e publicidade, na maquetagem, em animadores de rádio, entre outras coisas), a criação de instrumentos de apoio à contratação de jornalistas profissionais, a elaboração de um plano nacional de promoção da leitura, uma majoração dos apoios para os media locais e regionais do interior do país estão entre as medidas que o Governo conta pôr em prática.

Estamos já bem longe do modelo proteccionista que o Governo propõe no seu programa. Na verdade, o modelo, embora híbrido, tem, no limite, uma forte componente liberal, na medida que o Estado propõe o seu afastamento da imprensa local e re-

gional, ainda que não o faça de supetão. A melhor prova é a sua atitude em relação ao famigerado porte-pago. “Nunca o porte-pago voltará aos 100%. Bem pelo contrário, ele irá diminuir paulatinamente”, assegura o governante.

Relevante para esta discussão é o facto de Barreiras Duarte “ter sido avisado” por vários colegas do Governo da embrulhada em que se iria meter. “Achavam que eu devia ter procurado fazer o tradicional: reunir com as associações do sector e decidir de forma a não criar grandes problemas”. Não há melhor maneira de evitar o conflito.

O Conselho de Ministros de 7 de Outubro de 2004 acabou por aprovar vários projectos de Decreto-Lei sobre o sector.

A reforma divide-se, genericamente, em cinco diplomas (um deles dedicado à Lei da Rádio) e é complementada com cinco decisões administrativas. Vejamos, de forma sintética, as linhas mestras que interessam à imprensa local e regional:

i) Alteração do regime dos incentivos lançando uma única medida que visa:

- Incentivo à criação de parcerias estratégicas
- Requalificação de infra-estruturas
- Gestão e valorização profissional
- Desenvolvimento tecnológico e multi-média
- Difusão do produto jornalístico
- Expansão cultural e jornalística nas comunidades portuguesas
- Introdução de um critério diferenciador entre regiões mais e menos desfavorecidas.

ii) Diploma do porte-pago

- É adoptado o princípio de que se trata de um apoio à leitura (assinantes) e não aos jornais, como acontecia até aqui
- Novo regime reduz a comparticipação média do Estado para 50% dos custos de expedição, contra os actuais 80%
- Após os três anos de transição previstos, as publicações que não tenham qualquer requisito de profissionalização perdem o porte-pago.

iii) Publicidade do Estado

- Nas campanhas de valor superior a 15 mil euros, passa a ser obrigatório destinar

25% desse valor à comunicação social regional e local. Actualmente, o valor é de 15% para campanhas superiores a 100 mil euros.

iv) Alteração ao Código da Publicidade
- Os boletins pertencentes à administração local não podem ter publicidade, salvo se forem empresas municipais.

v) Decisões administrativas complementares

- Apoio à contratação de profissionais. O Estado suporta parcialmente os salários durante três anos, sendo depois os jornalistas contratados em definitivo pelas empresas

- Plano de formação descentralizado para diversas áreas

- Plano e campanha para incentivar a leitura da imprensa

- Protocolo com a Agência Lusa em que o Estado subsidia o serviço orientado para as necessidades dos meios locais e regionais

- Criação de um portal ao serviço da comunicação social regional e local.

Com estas medidas, o Estado conta combater a pulverização do sector e espera que entre 50 a 100 meios locais e regionais fiquem pelo caminho (não se sabe se a curto, médio ou longo prazo, o que faz alguma diferença para avaliar o impacto pretendido com a reforma). Também por isso, os títulos criados nos cinco anos imediatamente a seguir à entrada em vigor da nova lei não terão direito a qualquer tipo de apoio do Estado.

Conclusão

Recordemos a hipótese de trabalho que decidimos lançar no início do ensaio: mais do que incentivar o desenvolvimento da imprensa local e regional, as políticas – ou a falta delas – definidas para este sector pelos vários Governos têm sido um factor de constrangimento à sua evolução.

A análise dos programas de Governo e das circunstâncias em que foram tomadas algumas das mais importantes decisões sobre a imprensa regional e local portuguesa permite concluir que, sobre este sector, sempre os Governos tiveram uma visão limitada, consubstanciada no facto de verem nos apoios

a melhor – senão a única – forma de ajudar ao seu desenvolvimento. Trata-se, a nosso ver, de uma atitude errada, mas que não nos espanta, visto que, se nos ficarmos apenas pelo exercício do poder dos últimos detentores da tutela do sector, percebemos que raramente houve uma ideia clara – uma política, enfim – sobre o que fazer para criar no país condições para o desenvolvimento sério de jornais locais e regionais, equilibrando quantidade e qualidade.

A definição de uma política para o sector não se pode nunca resumir, parece-nos, ao desenho, mais ou menos bem gizado, de um modelo de apoios do Estado. Não se trata de defender o fim das ajudas. Fazê-lo de supetão seria seguramente contraproducente. Trata-se, isso sim, de perceber que os desafios que se colocam aos jornais locais e regionais só podem ser ultrapassados estudando, um a um, os problemas que os afectam e definindo, a partir daí, uma política clara que os ajude a crescer em tamanho e importância.

É, obviamente, mais cómodo – e politicamente mais interessante – distribuir subsídios. Mas isso não faz, como temos vindo a notar, uma política. Mais: tende a prejudicar quem investe com seriedade em projectos jornalísticos, porque mantém artificialmente o que naturalmente o mercado rejeitaria.

Não nos parece, por isso, abusivo concluir que o actual estado da imprensa regional e local portuguesa é tributário da ausência de uma política digna desse nome para o sector. E mesmo quando alguma decisão estratégica (para recorrer à tipologia clássica) se toma sobre ele (caso do porte-pago), percebemos, pela movimentação dos actores, que estamos a falar, para regressar a Lukes, de uma decisão que fica na fronteira entre a visão bidimensional e a visão tridimensional do poder. Porquê? Porque os vários Governos sabiam que a questão, trazida para a agenda pública, podia causar grande celeuma (visão bidimensional), como causou. Mesmo assim, quando se tratou de tomar uma decisão tão importante, o que prevaleceu foi o argumento a favor da minimização do conflito (visão tridimensional).

Quando olhamos, por exemplo, para os nossos vizinhos espanhóis (Espanha tem

apenas 213 jornais locais e regionais, contra os 900 portugueses), percebemos bem a importância que os media regionais e locais ali têm. A evolução neste e noutros países fez-se com o apoio do Estado, mas nunca na dependência do Estado. O caso mais paradigmático é, porventura, o dos países nórdicos. Apesar dos excelentes índices de leitura, o Estado continua a apoiar os jornais. Sucede que esses apoios não são dados, as mais das vezes, para os títulos sobreviverem, mas sim para crescerem.

Em Portugal acontece exactamente o contrário. Em bom rigor, o Estado é “dono” de uma boa parte dos 900 títulos da imprensa local e regional, porque sem as suas ajudas eles muito provavelmente não sobreviveriam.

E é mau “dono”, acrescente-se. Tomemos apenas como exemplo o porte-pago (uma singularidade nacional, na medida em que, com excepção de França – onde a comparticipação do Estado é de apenas 30% – não existe apoio idêntico em toda a Europa). Entre 1991 e 2003, foram gastos mais de 208 milhões de euros. E entre 1999 e 2003 despenderam-se mais de 89 milhões de euros em incentivos directos e indirectos.

As perguntas são legítimas: a qualidade e o número de leitores da imprensa local e regional subiram? Não. Subiu o número de títulos (40%), mas baixou o índice de leitura (11%).

As mudanças previstas pelo actual Governo parecem, contudo, abrir uma porta por onde possa entrar ar fresco para imprensa local e regional. Ainda assim, o aviso feito pelos colegas de Barreiras Duarte quanto aos “perigos” que as mudanças encerram traz de volta a tentativa de eliminar o conflito na tomada de decisões.

Era bom que assim não fosse. É que, neste tempo em que a “crise de esperança” nos enreda “num quotidiano higienizado e atolado no indiferentismo e absentismo políticos” (Pinto *et al*, 2003: 9,10), a imprensa local e regional, além de tudo o mais, pode ser um instrumento decisivo para impedir que se enruguem ainda mais as nossas identidades pessoais e comunitárias e que se reganhe a importância da cidadania e da intervenção e participação na esfera pública.

Se, um dia, um candidato à presidência da República portuguesa decidir anunciar a sua disponibilidade na imprensa local e regional, estaremos seguramente mais perto desse desejável patamar.

Bibliografia

Alves, Aníbal Augusto, “Imprensa local e desenvolvimento”, in *Cadernos do Noroeste*, vol.3. Braga, Universidade do Minho, 1990.

Alves, Aníbal Augusto, “A qualidade de vida na imprensa local. Imagens e valores em destaque”, in *Cadernos do Noroeste*, vol.4. Braga, Universidade do Minho, 1991.

Alves, Aníbal Augusto, “A informação construída”, in *Cadernos do Noroeste*, vol.5. Braga, Universidade do Minho, 1992.

Camões, Pedro, “Processos de tomada de decisão numa organização municipal: estudo exploratório”, *Factos & Ideias*, II Série, Vol. 1, nº1, pp. 79-99, 1997.

Carvalho, Alberto Arons, *Valerá a pena desmentí-los?*, Coimbra, Minerva, 2002.

Congressos da Associação de Imprensa Não Diária, volumes I a VI.

Dowding, Keith M., *Rational Choice and Political Power*, England, Edward Elgar Publishing Company, 1991.

Esteves, João Pissara, “Comunicação regional e local em Portugal: a situação da imprensa e os grandes desafios do audiovisual”, in *Cadernos do Noroeste*, vol.3. Braga, Universidade do Minho, 1990.

García, Xosé López, *A prensa local e comarcal en Galicia*, Lugo, Edicións Léa, 1992.

García, Xosé Lopez et al, “El valor social de la información de proximidad”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 7, Julho de 1998, La Laguna (Tenerife),

URL: <http://larazillo.com/latina/a/68xose.htm>.

García, Xosé Lopez, “La información de proximidad en la sociedad global”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 13, Janeiro de 1999, La Laguna (Tenerife),

URL: <http://larazillo.com/latina/a1999c/140xose.htm>.

García, Xosé Lopez, “La comunicación del futuro se escribe con L de local”, *Revista Latina de Comunicación Social*, número 34, Outubro de 2000, La Laguna (Tenerife)

URL: <http://www.uil.es/publicaciones/latina/aa2000kjl/w34oc/41xose.htm>

Lukes, Steven, *Power: A Radical View*, Londres, MacMilan Press, 1974.

Pinto, Manuel et al, *A comunicação e os media em Portugal (1995-1999), cronologia e leituras de tendências*, Braga, Edição do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho, 2000.

Pinto, Manuel et al, *Televisão e cidadania – contributos para o debate sobre o serviço público*, Braga: Edição do Departamento de Ciências da Comunicação da Universidade do Minho, 2003.

Programas dos Governos Constitucionais de Portugal: I a XVI, Apresentação e Debate, AR – Divisão de Edições, Lisboa.

Silva, Aníbal Cavaco, *As reformas da década*, Venda Nova, Bertrand Editora, 1995.

¹ Este texto resulta de uma investigação ainda em curso tendo em vista a apresentação de uma tese de Mestrado na Universidade do Minho.

² O trabalho é de enorme relevância, não só porque, para o período em análise, nada de análogo existe em Portugal, mas também porque permite perceber as grandes linhas de força e as decisões tomadas neste campo, na medida em que a compilação foi feita nos jornais “Expresso”, “Diário de Notícias” e “Público”, publicações que, pelo seu carácter, tendem a dar mais visibilidade às grandes decisões políticas.

³ “A imprensa regional em Portugal – elementos para a gestão estratégica e planeamento publicitário”.

⁴ “Bareme Imprensa Regional”, realizado pela Markttest.

⁵ À data em que este texto foi concluído, o Governo PSD/CDS-PP encontrava-se já em gestão, na sequência da dissolução do Parlamento decidida pelo Presidente da República.

⁶ “The two faces of power”, *American Political Science Review*, 56, 1992, pp. 947-52

⁷ *The un-politics of air pollution: a study of non-decision making in the cities*, Baltimore e Londres, The Johns Hopkins Press, 1971

⁸ “II Congresso da Associação de Imprensa Não Diária – Aposta no Futuro”, Lisboa, 1998

⁹ As citações usadas doravante e atribuídas a Arons de Carvalho resultam de uma entrevista feita em Dezembro de 2001, no âmbito da recolha de materiais para a elaboração de uma tese de mestrado sobre esta matéria. A reprodução do conteúdo da entrevista está devidamente autorizada.

¹⁰ Hoje, o conjunto de incentivos do Estado à comunicação social está dividido em dois: incentivos directos (modernização tecnológica; forma-

ção e qualificação profissional; criação de conteúdos na Internet; inovação e desenvolvimento empresarial; incentivos específicos; e incentivos à edição de obras sobre comunicação social) e incentivos indirectos (porte-pago). O porte-pago leva, de longe, a fatia de leão.

¹¹ Todas as declarações atribuídas a partir daqui a Feliciano Barreiras Duarte resultam de uma entrevista feita em 22 de Janeiro de 2003 no âmbito da recolha de materiais para a elaboração da tese de mestrado. O uso dessas declarações neste trabalho foi devidamente autorizado.