

Proposta de modelo de avaliação da política de incentivo à leitura

(anteriormente designada 'porte pago')

**Projecto Mediascópio
Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade
Universidade do Minho
Outubro de 2009**

Índice

Nota de apresentação	3
1. Introdução	4
2. Conceitos operativos	6
2.1. Política	
2.2. Incentivo à leitura	
2.3. Avaliação	
2.4. Imprensa regional	
3. Construção do modelo de avaliação	11
3.1. Análise documental	
3.1.1. Enquadramento legal	
3.1.2. Caracterização do sector	
3.2. Entrevistas exploratórias	
3.2.1. Opções	
3.2.2. Contributos dos entrevistados	
4. Modelo de avaliação	36
4.1. Requisitos e princípios	
4.1.1. Princípio de abrangência	
4.1.2. Princípio de independência	
4.1.3. Princípio da transparência	
4.1.4. Princípio da participação	
4.2. Arquitectura do modelo e instrumentos de medida	
4.2.1. Radiografia geral do sector	
4.2.2. Análise documental	
4.2.3. Entrevistas a responsáveis públicos	
4.2.4. Entrevistas a representantes do sector	
4.2.5. Entrevistas/consultas a especialistas	
4.2.6. Estudos de caso na imprensa regional	
4.2.7. Inquérito de opinião à escala nacional	
4.3. Apresentação do modelo	
5. Nota conclusiva	51
6. Bibliografia	53
7. Instrumentos legais	59

Nota de apresentação

O Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), dirigido pelo Prof. Manuel Pinto, foi contactado pelo Sr. Director do Gabinete para os Meios de Comunicação Social (GMCS), Dr. Pedro Berhan da Costa, no sentido de dar início a um debate sobre a avaliação da implementação das políticas públicas para a Comunicação Social em matérias que dizem directamente respeito ao GMCS.

Dada a impossibilidade de desenvolvimento de um modelo único para avaliação de políticas e iniciativas de natureza diversa, foi decidido – após vários contactos - dar início ao desenvolvimento de um modelo de avaliação das iniciativas políticas relativas ao porte pago, mais recentemente designadas de ‘incentivo à leitura’, uma opção que teve em conta a respectiva importância sociocultural e a dimensão que reveste do ponto de vista financeiro.

O projecto teve início no dia 2 de Maio de 2009 e terminou no dia 31 de Outubro do mesmo ano. O desenvolvimento de um modelo de avaliação do impacto da política de incentivo à leitura constituiu um estimulante desafio teórico e empírico ao qual procurámos responder com a mais cuidada instrução dos corpos de literatura relevantes na matéria e com a recolha atenta de dados no terreno. Nas próximas páginas, daremos conta do percurso realizado e apresentaremos, com a indispensável sustentação, a proposta de modelo de avaliação resultante desse estudo e análise.

A equipa do Projecto do Projecto Mediascópio do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, da Universidade do Minho, gostaria de agradecer a abertura e a colaboração com que contou por parte do GMCS durante o desenvolvimento deste projecto. Os resultados a que a equipa chegou são, no entanto, da sua inteira responsabilidade, resultando do pensamento autónomo e livre dos membros que a integram.

Os membros da equipa:

Helena Sousa, Prof^a Associada com Agregação (coordenadora)

Manuel Pinto, Prof. Associado com Agregação

Felisbela Lopes, Prof^a Auxiliar

Joaquim Fidalgo, Prof. Auxiliar

Luísa Ribeiro, investigadora do CECS e doutoranda em Ciências da Comunicação

1. Introdução

Ao longo dos anos, o porte pago – assunção total ou parcial pelo Estado do custo da expedição postal das publicações periódicas – tem sido um dos mais emblemáticos apoios do Estado à Comunicação Social, absorvendo uma fatia significativa das verbas atribuídas à imprensa. Apesar de ser um apoio indirecto, cujo objectivo expresso é fazer com que as publicações cheguem aos leitores, suprimindo lacunas nas redes de distribuição, este incentivo tem sido considerado por vários agentes ligados ao sector como um dos principais sustentáculos da imprensa local e regional, principal beneficiária deste incentivo.

Esta política está, no entanto, longe de ser pacífica. Ao longo de mais de três décadas de democracia em Portugal, tem originado fortes controvérsias. Independentemente da conhecida intensidade dos debates sobre esta matéria, e que frequentemente saltam para a esfera pública, o nosso trabalho exploratório no terreno permitiu-nos confirmar que estes subsídios (ou a sua ausência ou diminuição) continuam a ser defendidos e atacados com veemência por diferentes actores sociais. A realidade nacional está, de resto, em sintonia com os debates mais amplos sobre os apoios à imprensa que ocorrem por toda a Europa (v., *inter alia*, Fernández et al. 2008). O futuro do apoio à imprensa, em geral, e à imprensa regional, em particular, tem sido, efectivamente, objecto de profunda controvérsia. Para uns, a imprensa é um pilar estrutural e estruturante dos sistemas democráticos e, nesse quadro, os estados têm responsabilidades no sentido de garantir a pluralidade de vozes e a diversidade de olhares. Para outros, estes mecanismos de apoio promovem o imobilismo e distanciam os jornais da realidade objectiva dos mercados e dos interesses dos leitores.

Qualquer que venha a ser a posterior avaliação desta política de apoio, em Portugal, é notório que a imprensa regional é uma área com reconhecida importância social e à qual o estado tem dado atenção: produzindo legislação específica, implementando decisões e despendendo, no processo, verbas do erário público. No entanto, até ao momento, a avaliação da política de apoio à imprensa regional está por fazer. Este documento, ainda que não faça essa avaliação, constitui, julgamos nós, um contributo

para esse fim. Tal como estabelecido com o GMCS, apresenta-se aqui, de forma sustentada, **um modelo de avaliação** da política de incentivo à leitura (anteriormente designada de porte pago). Dependendo de vontades políticas e recursos públicos, este modelo poderá ser (ou não) implementado na sua totalidade ou parcialmente.

2. Conceitos operativos

A natureza deste trabalho exige o esclarecimento dos conceitos centrais ao programa que temos em mãos, nomeadamente das noções de ‘política’, ‘incentivo à leitura’, ‘avaliação’ e ‘imprensa regional’. O reconhecimento da extraordinária complexidade destes conceitos leva-nos a optar exclusivamente pela clarificação do seu valor operativo no quadro deste documento e do modelo de avaliação que propomos.

2.1. Política

Política (pública) pode ser compreendida como um conjunto de objectivos, orientações e acções levadas a cabo (ou não) por uma determinada estrutura estatal. Uma política pode compreender um conjunto reduzido ou alargado de iniciativas políticas. Por isso, quando ocasionalmente queremos reforçar a ideia de pluralidade de leis e acções, poderemos utilizar o conceito no plural: políticas públicas de incentivo à leitura e/ou de porte pago. Durante a preparação deste trabalho, encontrámos, em discursos escritos e orais, a utilização indiferenciada de ‘política’ de porte pago/incentivo à leitura e ‘políticas’ de porte pago/incentivo à leitura.

2.2. Incentivo à leitura

O conceito de **incentivo à leitura** pode ser entendido a partir de duas perspectivas: do ponto de vista empresarial e do ponto de vista das comunidades locais. Do ponto de vista empresarial, refere-se à acção das empresas e meios de comunicação social e regional. Pode revestir uma orientação dominante proactiva, quando assenta em iniciativas tomadas pelos órgãos de imprensa local e regional para incentivar acções e projectos, pontuais ou duradouros, de difusão e utilização das respectivas publicações. Pode, por outro lado, assumir uma orientação dominante passiva quando assenta nos

potenciais benefícios que decorrem da simples existência, publicação e difusão de um órgão de imprensa local ou regional. As duas possibilidades não se excluem. No entanto, parece óbvio que o quadro normativo português toma como adquirido e como base comum a segunda orientação referida. O que significa que, do ponto de vista da avaliação de políticas públicas e do princípio de justiça e equidade que lhe deve presidir, toda a acção planeada e realizada para além desse patamar básico deveria ser objecto de valorização.

Do ponto de vista das comunidades locais, o incentivo à leitura referir-se-ia aos benefícios implícitos ou procurados, presumíveis ou/e mensuráveis de um ou vários meios de informação impressa local e regional, incluindo projectos e iniciativas orientadas para o fomento da leitura mediante o recurso àqueles meios. Em abstracto, o incentivo à leitura poderia ser concebido de acordo com um modelo assente na iniciativa local, promovida não só por entidades ligadas à imprensa, mas também por escolas, associações de âmbito sócio-cultural, etc. O financiamento, neste quadro, decorreria da apresentação/candidatura de projectos e da avaliação independente dos méritos de cada candidatura. Convém, no entanto, sublinhar que não tem sido essa a orientação plasmada no plano jurídico e na prática seguida no nosso país. Assim sendo, para efeitos deste estudo, entende-se, pois, colocar no terreno empresarial o centro de gravidade, visto ser em função deste plano e para ele que o sistema de incentivo à leitura foi architectado, é definido e aplicado.

2.3. Avaliação

O conceito de **avaliação** é também, para nós, crucial, uma vez que o modelo construído no âmbito deste projecto tem precisamente essa designação: modelo de avaliação. A noção de avaliação articula-se, no entanto, com outras noções relevantes que não deixaremos de apresentar sucintamente.

Genericamente, podemos considerar que avaliar é formular um juízo de valor sobre uma determinada realidade (material, simbólica, estática ou fluida). Num quadro de políticas públicas, a necessidade crescente de avaliação resulta, pelo menos do ponto de vista da enunciação, de uma maior exigência de transparência democrática, de racionalidade processual, de responsabilização dos actores políticos e de prestação de contas perante cidadãos, contribuintes e eleitores.

Num documento resultante da 11th UN Inter-Agency Round Table on Communication for Development sobre monitorização e avaliação (United Nations, 2009), foi estabelecida, de uma forma clara, a distinção entre monitorização e avaliação. Neste documento, **monitorização** é entendida como um processo contínuo que implica um permanente *feedback* sobre o desenvolvimento – direcção, consistência e *output* – de um determinado programa. ‘A monitorização sistemática pode oferecer indicações precoces do progresso e do sucesso e pode ser usada para identificar o potencial existente para melhoria’ (United Nations, 2009: 7). Distintamente, o mesmo documento refere que a **avaliação** analisa a relevância, adequação, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade dos esforços desenvolvidos, tendo como base [dessa análise] os critérios e metas previamente acordados. ‘Idealmente, o estudo sistemático e objectivo da concepção de um programa, sua implementação e resultados deverá permitir a identificação do que funciona e porquê, a demonstração dos resultados pretendidos e imprevistos e deverá contribuir para futuras opções estratégicas’ (United Nations, 2009: 7).

O ‘Petit Guide’ do Conselho de Avaliação Interministerial do Governo Francês (1994) distingue ainda **avaliação** de **investigação pura**, uma vez que a investigação realizada no quadro da avaliação tem assumidamente uma finalidade normativa e instrumental. Reconhecendo que, no limite, toda a investigação, mesmo fundamental, não é externa ao seu enquadramento social, este documento salienta que a dimensão instrumental da investigação para a avaliação não diminui a sua credibilidade, uma vez que deve basear-se numa relação de autonomia face aos interesses políticos (ou outros) dessa avaliação.

O mesmo documento procura ainda clarificar a diferença entre **avaliação** e controle de **gestão/auditoria organizacional**. ‘O controle e a auditoria dizem respeito às normas internas do sistema em análise (compatibilidade regulatória e/ou jurídica e normas funcionais) ao passo que a avaliação procura apreender de um ponto de vista externo os efeitos e/ou o valor da acção considerada’ (Conselho de Avaliação Interministerial do Governo Francês, 1994: s/pag.).

Neste quadro, o que significa então avaliar políticas públicas? Essencialmente, trata-se de desenvolver um percurso de pensamento que permita a elaboração de um juízo de valor que permita melhorar as práticas e a performance das instituições, instruir decisões políticas e mobilizar competências e talentos para iniciativas consideradas desejáveis. O esforço de julgar o desenho/concepção de uma política (ou políticas,

dependendo do objecto de estudo em análise), a sua implementação e resultados exige uma visão integrada das principais qualidades dessa política.

Para o Conselho de Avaliação Interministerial do Governo Francês, 1994: s/pag.), as qualidades que caracterizam *'une bonne politique'* são:

- 1) **Coerência** (na concepção e na implementação): os diferentes objectivos são coerentes entre si? Os meios jurídicos, humanos e financeiros disponíveis respondem a esses objectivos?
- 2) **Cumprimento de objectivos**: em que medida as transformações verificadas na realidade social correspondem aos objectivos formulados?
- 3) **Eficácia**: em que medida os efeitos específicos [*effets propres*] da política correspondem aos objectivos?
- 4) **Eficiência**: os recursos financeiros mobilizados para essa política foram devidamente utilizados? Qual a relação entre o custo e os resultados?
- 5) **Impacto**: quais são as consequências globais da política para a sociedade? São benéficas?
- 6) **Pertinência**: uma política justifica-se genericamente pela identificação de um 'problema social' perante o qual os responsáveis políticos entendem ser necessário agir. Uma política é pertinente se os seus objectivos explícitos estão adaptados à natureza do(s) problema(s). A questão da pertinência é a mais delicada e a mais 'política'.

Esta identificação, ainda que em abstrato, das qualidades de uma política desejável numa determinada esfera de intervenção pública contribuiu para a reflexão que sustenta a construção do modelo de avaliação específico para a política de incentivo à leitura em Portugal. Mas, em rigor, e como veremos, a construção do modelo de avaliação exigiu muito mais do que a estabilização dos conceitos operativos e a identificação genérica das qualidades de uma política pública de qualidade.

2.4. Imprensa regional

O conhecimento do terreno no qual se materializa a acção política não poderia também deixar de ser considerada para a preparação de um modelo de avaliação. E esse terreno é a própria **imprensa regional** (por vezes, designada local). Assim

sendo, daremos conta da sua definição legal que corresponde também ao nosso conceito operativo. A Lei de Imprensa (Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro), refere na alínea d) do Artigo 10.º que as ‘reproduções impressas de textos ou imagens disponíveis ao público, quaisquer que sejam os processos de impressão e reprodução e o modo de distribuição utilizado’ podem ser ‘de âmbito nacional, regional e destinadas às comunidades portuguesas no estrangeiro’. No Artigo 14.º é especificado que ‘são publicações de âmbito regional as que, pelo seu conteúdo e distribuição, se destinem predominantemente às comunidades regionais e locais’. Por seu turno, o Artigo 1.º do Estatuto da Imprensa Regional (Decreto-Lei n.º106/88 de 31 de Março) considera como sendo imprensa regional ‘todas as publicações periódicas de informação geral, conformes à Lei de Imprensa, que se destinem predominantemente às respectivas comunidades regionais e locais, dediquem, de forma regular, mais de metade da sua superfície redactorial a factos ou assuntos de ordem cultural, social, religiosa, económica e política a elas respeitantes e não estejam dependentes, directamente ou por interposta pessoa, de qualquer poder político, inclusive o autárquico’.

Neste estudo, e independentemente da problemática concepção de ‘comunidade regional e local’, entendemos, portanto, a imprensa regional como um conjunto de publicações que se destinam essencialmente às respectivas comunidades e que são classificadas como ‘regionais’ pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC).

3. Construção do modelo de avaliação

O desenvolvimento de um modelo de avaliação da política de incentivo à leitura tem que se apoiar num sólido conhecimento da realidade que se pretende estudar e posteriormente avaliar. Por isso, ao longo dos seis meses do projecto, foi desenvolvido um trabalho exaustivo de análise documental e de entrevistas exploratórias a diversos agentes do sector. Com estas acções, pretendia-se fundamentalmente alargar o conhecimento da realidade empírica e a percepção dos actores sociais sobre esta política. Foi precisamente a leitura integrada dos dados empíricos recolhidos (documentais e orais) que tornou possível a compreensão das dimensões indispensáveis à avaliação da política de incentivo à leitura e a identificação de factores críticos, como veremos no ponto 4 deste relatório.

3.1. Análise documental

3.1.1. Enquadramento legal

O estudo da legislação relativa à política de incentivo à leitura, anteriormente designada de porte pago, é uma peça-chave para a construção do modelo de avaliação. Através das leis, é possível perceber a enunciação da política e a expressão dos seus objectivos e modalidades. Contudo, o olhar não pode ficar apenas no presente, desvalorizando o processo evolutivo, uma vez que a atenção ao historial legislativo é fundamental para perceber as variáveis do discurso e da acção.

Nesta linha, o trabalho começou com a análise da legislação que ao longo dos anos foi produzida para esta área, desde o último diploma que assegurava, através do erário público, o pagamento total do envio postal (1994) até à actualidade. A metodologia usada consistiu em analisar o diploma mais recente e ir recuando no tempo, examinando a legislação que foi sendo revogada. Por uma questão de clareza na

exposição, iremos, contudo, apresentar os documentos por ordem cronológica, do mais antigo (1994) até ao actual (2007), fazendo referência somente aos aspectos que consideramos mais significativos para a construção do modelo de avaliação.

O estudo do enquadramento legal foi também concretizado articulando estas narrativas com as formulações desta política nos programas de Governo e nos principais discursos políticos, procurando assim perceber os objectivos da medida e a importância que lhe é atribuída no âmbito das políticas gerais para a Comunicação Social.

O ponto de partida da nossa análise situa-se então em 1994, com a Portaria n.º 169-A/94, de 24 de Março, que previa o Regime de Incentivos do Estado aos Órgãos de Comunicação Social Regional e no qual estavam contempladas as ‘bonificações das tarifas de porte de correio’ (porte pago). O diploma estipula que, ‘em relação ao envio para território nacional e em relação ao envio para o estrangeiro, o porte pago corresponde a 100% do montante total da respectiva despesa de expedição postal’, até um peso não superior a 200g. A mesma portaria especifica os ‘financiamentos a fundo perdido, atribuídos à reconversão e modernização tecnológica, à formação e reciclagem profissional e outros apoios específicos’. O preâmbulo do documento afirma que ‘os órgãos de comunicação social regional desempenham um papel fundamental no quadro da manutenção, aprofundamento e divulgação das características intrínsecas de cada região, da preservação dos valores da língua e da cultura portuguesas e do seu desenvolvimento sustentado, coerente e progressivo’. Ao mesmo tempo, reconhece que, ‘paradoxalmente, a comunicação social regional defronta-se ainda com um conjunto de dificuldades complexo, desde a falta de formação profissional até à escassez de recursos financeiros, passando por equipamentos frequentemente rudimentares’.

Posteriormente, a Portaria n.º 242/96, de 5 de Julho, alarga o porte pago a 100% em regime de avença para assinantes, num peso não superior a 200g, para território nacional e para o estrangeiro, a publicações periódicas de associações de deficientes ou a estas especialmente destinadas e às predominantemente dedicadas a matérias literária e artística, com manifesto interesse cultural, argumentando que estas cumprem ‘funções informativas e formativas de particular relevância social’.

O Decreto-lei n.º 37-A/97, de 31 de Janeiro¹, relativo ao Regime de Incentivos do

¹O Programa do XIII Governo Constitucional refere que, ‘num cenário marcado pela fragilidade de muitas das empresas, o Estado não pode deixar de se responsabilizar pela facultação de incentivos de diversa natureza, susceptíveis de complementarem, quando tal se justifique, o esforço dos agentes económicos.

Estado aos Órgãos de Comunicação Social Regional acaba com o porte pago a 100%, estipulando diferentes percentagens de comparticipação da expedição postal consoante a natureza das publicações e o local para onde os exemplares são enviados, que variam entre os 75% e os 95%. O diploma prevê, no artigo 7.º relativo à promoção da leitura, que as publicações beneficiárias do porte pago tenham ‘cobertura integral dos custos de expedição de um número de exemplares correspondente a 5% de cada edição, destinados a estabelecimentos de ensino, instituições particulares de solidariedade social, bibliotecas, estabelecimentos prisionais e outras entidades com vista a promover o interesse e o gosto pela leitura’. No artigo 10.º, refere que é ‘considerada abusiva a utilização do incentivo para envio de publicações periódicas a título gratuito, designadamente como ofertas, promoções ou permutas, desde que esse envio exceda 20% do total das expedições efectuadas anualmente em regime de porte pago, incluindo aquelas a que se refere o artigo 7.º.

Na parte inicial do texto, é explicado que o facto de o diploma revestir a forma de decreto-lei visa ‘reforçar a dignidade e isenção do sistema de incentivos’, que ‘assume claramente um carácter de complementaridade face ao protagonismo dos agentes económicos na dinamização do sector’, aos quais é exigido ‘um maior grau de comparticipação, a fim de minimizar eventuais distorções do mercado, como as que terão porventura resultado da aplicação dos sistemas anteriormente vigentes’. O sistema de apoios visa, portanto, ‘assegurar condições adequadas ao exercício do direito de informar e de ser informado através de medidas complementares do esforço de dinamização do sector empreendido pelos agentes económicos’. É reconhecido ‘o papel desempenhado pela imprensa de âmbito nacional na defesa da lusofonia e no estreitamento das relações com os países africanos de língua portuguesas, facultando-lhes, em certas condições, o benefício do porte pago nas expedições postais destinadas a assinantes naqueles países’. Para além do porte pago e dos apoios directos à imprensa (incentivo à modernização tecnológica e incentivos à formação e reciclagem profissional), este diploma permite às ‘empresas de radiodifusão de cobertura local e programação geral acederem a modalidades de financiamento adequadas à sua modernização, tendo em vista a melhoria dos serviços prestados’.

Esta intervenção privilegiará os apoios indirectos, dada a sua menor vulnerabilidade à introdução de elementos de apreciação subjectivos e discriminatórios, a par da revogação de alguns condicionalismos no financiamento das empresas radiofónicas de cobertura local’ (<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>). O mandato deste Governo decorreu entre Outubro de 1995 e Outubro de 1999, sendo formado pelo Partido Socialista.

A Lei n.º 21/97, de 27 de Junho, introduz a existência de jornalistas como um factor diferenciador para a atribuição do porte pago. A comparticipação volta a ser de 100% para 'as publicações periódicas de informação geral desde que de âmbito regional ou destinadas às comunidades portuguesas no estrangeiro, com periodicidade não superior à semanal e o mínimo de um jornalista ou de dois jornalistas, no caso de publicações diárias com tiragem superior a 5000 exemplares nos seis meses anteriores à data de apresentação do requerimento de candidatura', com contabilidade organizada e que comprovem 'a qualidade e a situação laboral dos jornalistas'. O porte pago é também de 100% para as publicações de informação especializada dirigidas aos cidadãos portadores de deficiência. As publicações de informação geral que não se integrem no estipulado no artigo anterior e as publicações de informação especializada em matéria científica e tecnológica e em matéria literária ou artística têm uma comparticipação de 90% para o território nacional e 98% para o estrangeiro. Outras publicações periódicas informativas podem beneficiar de uma comparticipação de 75% no custo das expedições para os países africanos de língua oficial portuguesa. O artigo relativo à promoção da leitura prevê a possibilidade de envio de 10% de cada edição com direito à cobertura integral dos custos de expedição. Os beneficiários ficam obrigados a mostrar aos agentes fiscalizadores elementos que 'façam prova do volume das tiragens e do valor global das receitas provenientes das assinaturas'.

O Decreto-Lei 136/99, de 22 de Abril, introduz alguns ajustamentos nos apoios, permitindo o acesso ao porte pago, num valor de 75%, por parte dos 'órgãos oficiais das confederações sindicais ou patronais reconhecidas como parceiros sociais', algo que viria a ser revogado em legislações posteriores.

O Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro², estabelece um novo sistema de incentivos do Estado à comunicação social, introduzindo alterações nas percentagens de comparticipação nos custos de expedição postal. O apoio passa para 95% para os assinantes residentes no estrangeiro, 80% para o território nacional, mas condicionado à existência de um grupo de profissionais com contrato individual de trabalho, entre os quais jornalistas, e de uma tiragem média mínima, variáveis consoante a periodicidade. Quem não se integrar nos critérios, nem tiver contabilidade organizada,

² O XIV Governo propunha-se, no seu Programa, contribuir para a 'revitalização da economia do sector [da comunicação social], reforçando as medidas de apoio aos órgãos de comunicação social, dando atenção, sobretudo, às vertentes de modernização tecnológica, da distribuição das publicações e da formação profissional'. Entre outras medidas, o Executivo pretendia "estimular a profissionalização", 'criar fórmulas de maior racionalidade na determinação das despesas a cobrir pelo regime do porte pago, assim como da sua zona de incidência' e 'incentivar o recurso, pelas empresas jornalísticas regionais, a meios autónomos de distribuição das respectivas publicações, próprios ou comuns' (<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC14/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>). O mandato deste governo socialista decorreu entre Outubro de 1999 e Abril de 2002

pode beneficiar de um apoio de 60%. O envio para os assinantes residentes nos países africanos de língua oficial portuguesa é apoiado em 80%.

Relativamente às publicações especializadas, as destinadas a pessoas portadoras de deficiência são apoiadas a 100%, enquanto as de interesse em matérias científica e tecnológica, literária ou artística, as publicações que funcionem como órgãos oficiais de confederações sindicais ou patronais integradas na Comissão Permanente da Concertação Social do Conselho Económico e Social, que visem estimular o relacionamento e o intercâmbio com os povos dos países e territórios de língua portuguesa e promover a igualdade de oportunidades, tem 80% de apoio para o território nacional e 95% para o estrangeiro. Os apoios são condicionados a requisitos definidos no diploma legal.

Em vez do artigo relativo à promoção da leitura, surge um sobre o 'apoio à divulgação das publicações', que prevê que a 'cobertura integral dos custos de envio de um número de exemplares correspondente a 15% do total das expedições com recurso ao porte pago, destinados a promover a angariação de novos leitores e a divulgação da publicação em causa, nomeadamente junto de estabelecimentos de ensino, bibliotecas, instituições particulares de solidariedade social e associações de emigrantes'.

Como requisitos, as assinaturas devem ser 'comprovadas pela identificação do assinante e pela apresentação dos documentos de quitação referentes ao respectivo pagamento' e a atribuição do porte pago fica sujeita à observância de preços mínimos de assinatura. Os beneficiários do porte pago têm de apresentar os nomes e os números das carteiras profissionais dos jornalistas.

O diploma prevê um regime de transição, no qual é especificado que a sua aplicação integral decorre a partir de 1 de Janeiro de 2002. Até lá, vigora um regime que estipula um apoio de 90% para o envio para o território nacional das publicações de informação geral que cumprirem os critérios, entre outras, e de 80% para as que não se enquadrarem no estipulado. A percentagem de comparticipação para os assinantes residentes no estrangeiro é de 98%.

No preâmbulo do documento, é explicitado que 'sendo a comunicação social indispensável ao exercício dos direitos fundamentais numa sociedade democrática e pluralista, compete por sua vez ao Estado participar no esforço de modernização e profissionalização do sector imposto pela evolução tecnológica'. Mas, 'num universo em mutação acelerada e quase constante, cabe aos meios tradicionais valorizar as

vantagens comparativas que possuem e aproveitar o potencial oferecido pelas novas tecnologias para explorar convenientemente os seus segmentos de mercado’.

O diploma refere que este esforço ‘reveste-se de particular urgência no caso dos órgãos de âmbito local e regional, que, dedicando-se a uma informação de proximidade que os órgãos de âmbito nacional não estão em condições de fornecer, enfrentam por vezes ambientes socioeconómicos desfavoráveis’. Nesta perspectiva, é afirmado que se justifica que o sistema de incentivos do Estado à comunicação social ‘continue a dirigir-se fundamentalmente – embora não em exclusivo – à comunicação social de âmbito local e regional, contribuindo para realçar o espírito empresarial indispensável à sua afirmação no futuro’. É ainda salientada a necessidade de ‘permitir um funcionamento mais transparente e verdadeiro do mercado, de forma a compensar devidamente os órgãos que encontram melhor acolhimento junto do público, em detrimento daqueles que, por uso indevido dos incentivos do Estado, lhes promovem uma concorrência desleal’.

Em 2005, e ao contrário do que tinha acontecido até então, os incentivos para a comunicação social regional deixam de estar reunidos num diploma e verifica-se uma divisão entre o regime do porte pago (Decreto-Lei n.º 6/2005, de 6 de Janeiro) e os apoios directos (Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro)³, de forma a operar ‘a distinção necessária entre o incremento da leitura e o apoio às empresas’. O diploma destaca que o ‘porte pago tem sido, desde sempre, entendido como um incentivo à leitura, visando permitir aos leitores um acesso menos oneroso à imprensa, tal como acontece, aliás, com certos regimes fiscais específicos para produtos culturais’. Nesta perspectiva, é tido como ‘um importante instrumento de favorecimento do acesso à

³ O regime de apoios foi alterado no início de 2005, com a entrada em vigor do pacote legislativo aprovado em Conselho de Ministros a 7 de Outubro de 2004 (Notas sobre a Reforma da Comunicação Social Regional e Local em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16/Governo/Ministerios/PCM/MEP/Documentos/Pages/20041007_MEP_Doc_Reforma_Com_Soc_Reg_Local.aspx). Esta alteração foi preparada e aprovada em Conselho de Ministros no tempo de governação de Durão Barroso, mas foi submetida a algumas ‘correções de carácter técnico e aditamentos’ já com Santana Lopes à frente do executivo (Rocha, 30 de Julho de 2004). O Programa do XVI Governo Constitucional contemplou um subcapítulo para a ‘comunicação social regional e local’ em que se defende a implementação de 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’. Da mesma forma, preconiza ‘a redução do peso do Estado’ neste sector, depois de um período de transição em que os apoios visam a modernização dos órgãos de comunicação, para que estes sejam capazes de ‘fazer face a uma situação que, no futuro, terá mais mercado e menos Estado’ e se verifique ‘o surgimento de grupos empresariais de âmbito regional de média dimensão’ (http://www.portais.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC16/Programa/programa_p034.htm). Este mandato decorreu entre 2004 e 2005, sendo uma coligação entre o Partido Social de Democrata e Centro Democrático e Social/Partido Popular.

leitura, numa óptica de progressiva responsabilização solidária entre o Estado e os leitores, através de um regime gradual de partilha dos custos do envio postal'. Segundo o diploma, o estabelecimento de critérios para a candidatura das publicações ao regime do porte pago 'pressupõe a defesa do interesse dos leitores em acederem em condições mais favoráveis a uma comunicação de qualidade'.

Este regime prevê uma comparticipação de 95% para o envio para o estrangeiro, 80% para a expedição para países de língua portuguesa e de 60% para o território nacional (70% durante o período transitório de dois anos), estando esta última condicionada à existência de um número mínimo de profissionais contratados, entre os quais há a especificação do número de jornalistas, e tiragens médias mínimas. As publicações de informação geral com 'manifesto interesse em matéria cultural, educativa ou de desenvolvimento regional', mas que não se enquadrem no artigo referente aos critérios dos números de profissionais e volume de tiragem, têm direito a um apoio de 30% para o território nacional e 80% para o estrangeiro. Os mesmos valores são aplicados às 'publicações especializadas' que tenham as mesmas características. No tocante às publicações especializadas, as da área da deficiência têm apoio de 100%, as que têm interesse científico e tecnológico, literário ou artístico, promovem a igualdade de oportunidades e estimulam o relacionamento e intercâmbio com os povos dos países e territórios de língua portuguesa têm comparticipação de 75% para o território nacional e 90% para o estrangeiro, se cumprirem alguns critérios (80% para o território nacional e 95% para o estrangeiro durante o período transitório de dois anos).

O decreto-lei prevê a implementação de algumas das disposições dois anos após a sua entrada em vigor, sendo uma delas a obrigatoriedade de as entidades titulares das publicações em regime do porte pago se submeterem 'a controlo de tiragens, por entidade independente e reconhecida pelo mercado, para certificação das tiragens declaradas', exigência que acabaria por não ter continuidade na legislação seguinte. O diploma contempla também o 'apoio à divulgação da leitura' e assegura a comparticipação de 100% para 'o envio de exemplares correspondente a 20% do total das expedições enquadradas no regime do porte pago para não assinantes, nomeadamente estabelecimentos de ensino, bibliotecas, instituições particulares de solidariedade social e associações de emigrantes'.

O Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de Abril⁴, consagra o regime de incentivo à leitura e

⁴O Programa do XVII Governo Constitucional faz referência específica ao domínio do regime de incentivos, apontando como tarefa 'rever o regime de incentivos à comunicação social regional, 17

ao acesso à informação, sublinhando que é 'directamente dirigido aos potenciais consumidores de publicações periódicas de informação geral de âmbito regional'. No preâmbulo é dito que este é um 'regime proporcionado de partilha dos custos do envio postal de publicações periódicas, que leva a cabo uma ponderação entre a necessidade de intervenção do Estado na divulgação da cultura e da identidade portuguesas e, por outro lado, o incremento de novos suportes destinados à divulgação de conteúdos informativos'.

O diploma refere ainda que 'a fixação de limites ao acesso a este incentivo à leitura impede que o regime de incentivo à leitura beneficie publicações periódicas cuja natureza não assegure o objectivo visado pela presente lei, privilegiando a protecção do interesse público de acesso generalizado às publicações periódicas de informação geral de âmbito regional. Tendo em conta os limites fixados pelo direito da União Europeia, o incentivo privilegia inequivocamente o apoio aos leitores e não às empresas'.

O Decreto-Lei contempla uma comparticipação de 40% (território nacional e estrangeiro) para as publicações de informação geral que cumpram os critérios relativos ao número de trabalhadores, incluindo jornalistas, tiragem e periodicidade. O regime transitório prevê que a comparticipação seja de 60% no primeiro ano da vigência do diploma, 50% no segundo e 40% no terceiro, patamar que já foi atingido a 1 de Janeiro de 2009.

Estão igualmente previstos apoios para as publicações especializadas. As publicações periódicas que divulguem regularmente temas do interesse específico das pessoas com deficiência, editadas por associações a que seja reconhecida representatividade das mesmas, beneficiam de uma comparticipação de 95% no custo da sua expedição postal. O diploma fixa em 40% o apoio para o envio de publicações das áreas científica ou tecnológica, literária ou artística, que estimulem o relacionamento e o intercâmbio com os povos dos países e territórios de língua portuguesa, ou que promovam a igualdade de género. Deixa de haver referência às publicações com 'manifesto interesse em matéria cultural, educativa ou de desenvolvimento regional'⁵. A gramagem máxima comparticipada desce de 600 para 200 gramas na imprensa

restabelecendo as garantias de isenção na sua atribuição e valorizando os apoios que visem a qualificação e a profissionalização das empresas e a criação de novos serviços *on line*' (http://www.portugal.gov.pt/GC17/Governo/ProgramaGoverno/Pages/programa_p000.aspx).

⁵ Despacho normativo nº 7/2008, de 17 de Janeiro, do Ministério da Cultura, que prevê um Programa de Apoio a Revistas Culturais. O apoio traduz-se, segundo o artigo 9º, na 'aquisição de assinaturas da revista até um limite máximo de 250, destinando-se a ser distribuídas, preferencialmente, pelas bibliotecas da Rede Nacional de Bibliotecas Públicas.

especializada.

A disposição que permitia a oferta de jornais desaparece. É criado o Portal da Imprensa Regional (www.imprensaregional.pt)⁶, cujo regulamento está previsto no Despacho n.º 18494/2009, de 4 de Agosto.

Desta análise diacrónica dos diplomas legais destaca-se o facto de, para além de contemplar as publicações de informação geral, o incentivo também se dirigir às publicações de informação especializada, um aspecto menos divulgado deste apoio. Não obstante, olhando para o reduzido número de publicações desta natureza que têm recebido o apoio bem como para a sua especificidade, a nossa atenção centrou-se na principal área abrangida por este incentivo: a imprensa regional. A importância da imprensa regional neste quadro de incentivos é de tal ordem que o próprio Gabinete para os Meios de Comunicação se refere a este apoio como ‘Incentivo à Leitura da Imprensa Regional’⁷. Esta leitura mostra, também, de forma nítida a progressiva redução da comparticipação do Estado no porte pago das publicações regionais e outras de natureza especializada. Em pouco mais do que uma década, comparticipação passou de 100% para 40%.

3.1.2 Caracterização do sector

Apesar da ambiciosa missão para a qual a imprensa regional é convocada⁸, este é um sector insuficientemente estudado e de difícil tradução em termos numéricos, a começar pelo número de títulos. A classificação de ‘imprensa regional’ é feita pela ERC a pedido do editor, havendo publicações que não apresentam este pedido⁹. Do

⁶ Provisoriamente em <http://www.imprensaregional.com.pt/>

⁷ e.g. em <http://www.gmcs.pt/index.php?op=cont&cid=1189&sid=1058>

⁸ Segundo o Decreto-Lei n.º106/88 de 31 de Março, a ‘imprensa regional desempenha um papel altamente relevante, não só no âmbito territorial a que naturalmente mais diz respeito, mas também na informação e contributo para a manutenção de laços de autêntica familiaridade entre as gentes locais e as comunidades de emigrantes dispersas pelas partes mais longínquas do Mundo. Muitas vezes, ela é, com efeito, o único veículo de publicitação das aspirações a que a imprensa de expansão nacional dificilmente é sensível; e constitui, por outro lado, um autêntico veículo de difusão, junto daqueles que se encontram fora do País, daquilo que se passa com os que não os quiseram ou não puderam acompanhar. Além disso, tem, por regra, sabido desempenhar uma função cultural a que nenhum órgão de comunicação social pode manter-se alheio’.

⁹ Em 2008, a Unidade de Registos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social contabilizou que, no total, estavam activos 3.904 registos repartidos pelos diferentes órgãos e meios de comunicação social. No ano passado, foram editadas 3.092 publicações, de 617 diferentes empresas jornalísticas, sendo que 747 não tinham classificação (ERC, 2009, 223-225).

registo das publicações e classificação como órgão de imprensa regional depende o acesso aos apoios do estado nesta esfera.

Os dados da Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação (APCTC) também dão uma visão parcelar do sector, uma vez que a informação relativa a 2008 mostra que somente 27 jornais eram auditados: *A Voz de Trás-os-Montes*, *Açores Magazine*, *Açoriano Oriental*, *Badaladas*, *Barcelos Popular*, *O Correio do Ribatejo*, *Diário As Beiras*, *Diário Cidade*, *Diário de Aveiro*, *Diário de Coimbra*, *Diário de Leiria*, *Diário de Notícias da Madeira*, *Diário de Viseu*, *Diário do Minho*, *Diário do Sul*, *Jornal da Bairrada*, *Jornal do Centro*, *Jornal do Fundão*, *Jornal Soberania do Povo*, *Notícias de Vouzela*, *O Aveiro*, *O Eco*, *O Mirante*, *O Ribatejo*, *Postal do Algarve*, *Reconquista* e *Região de Leiria*.

Olhando para a circulação total de cada uma destas publicações em 2008, verifica-se que apenas duas conseguem uma média por edição superior aos 20 mil exemplares: *O Mirante* com 28.705 e o *Diário Cidade* com 21.888. Acima dos 10 mil exemplares estão o *Jornal do Fundão* com 14.229, o *Diário de Notícias da Madeira* com 13.325, o *Reconquista* com 11.680 e o *Região de Leiria* 10.840. Próximo desse valor andam o *Diário de Coimbra* (9.801) e o *Badaladas* (9.725).

O Bareme Imprensa Regional, da Marktest, é outro dos elementos que fornecem dados sobre o sector¹⁰, nomeadamente a audiência média da imprensa regional (ver Quadro 1).

¹⁰ O principal objectivo deste estudo é 'obter resultados de audiência de títulos regionais/locais comparáveis aos títulos já estudados anteriormente pelo Bareme-Imprensa, bem como conhecer o comportamento dos leitores deste tipo de publicações' (Bareme-Imprensa Regional, 2009: 4).

Quadro 1: Audiência média da imprensa regional (em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Costumam ler Jornais Regionais	50,9	51,4	54,3	48,0	47,3	49,7
Diários	6,7	7,1	9,1	7,7	7,1	7,1
Trissemanais	0,6	0,6	0,8	0,4	0,5	0,6
Bissemanais	1,4	1,5	1,7	1,7	1,4	1,1
Semanais	31,6	33,7	36,1	31,6	31,7	28,3
Trimensais		0,7	0,5	0,2	0,4	0,4
Quinzenais/Bimensais	9,1	9,8	9,8	9,0	7,8	8,1
Mensais	5,2	5,3	6,4	4,7	4,1	8,6
Outra periodicidade	1	0,2	0,2	0,1	-	8,6
Base (000)	8311	8311	8311	8311	8311	8311

Fonte: Bareme Imprensa Regional (2003, 2004, 2005, 2006, 2008, 2009)

Em relação ao investimento publicitário, segundo as estimativas da Marktest, em 2008, o sector captou 168 milhões de euros, 20,1% das verbas canalizadas para a imprensa, que se cifraram nos 835.222 milhares de euros (ERC, 2009: 126). Em 2007, conseguiu 135.125.576 euros, o que significa 16,5% do total da imprensa (816.546.013). No ano anterior tinha arrecadado 80.909.000 euros (11% de 733.912.000) (Obercom, 2008: 258 e 267). Em 2006, ficou-se pelos 63.320.491 euros (9% de 703.365.798) (Obercom, 2007, 212).

Ao abordar a imprensa regional é fundamental olhar para os apoios que o sector tem recebido do erário público, dos quais se apresentam dados relativos a 2008 (ver Quadro 2).

Quadro 2: Montante global dos incentivos atribuídos em 2008 (directos e indirectos)

Designação do incentivo	Euros
Incentivo à Consolidação e ao Desenvolvimento das Empresas de Comunicação Social Regional e Local	503.824,13
Incentivos Específicos	44.380,70
Incentivo à Edição de Obras sobre Comunicação Social	61.700,00 (a)
Incentivo à Leitura	5.649.470,65
Total	6.259.375,48

(a) Inclui o valor de 1.700,00 euros referente ao Júri de selecção das obras.

Fonte: Gabinete para os Meios de Comunicação Social
(<http://www.gmcs.pt/index.php?op=cont&cid=80&sid=901>)

Olhando especificamente para o Incentivo à Leitura (Quadro 3), verifica-se que o apoio foi o seguinte em 2007 e 2008:

Quadro 3: Incentivo à leitura da imprensa regional (2007 - 2008)

Anos	N.º de Publicações	Montante Atribuído (euros)
2007	343	7.602.717,81
2008	274	5.649.470,65

Fonte: Gabinete para os Meios de Comunicação Social
(<http://www.gmcs.pt/index.php?op=cont&cid=1189&sid=1359>)

Analisando o historial do porte pago, confirma-se a tendência para a diminuição do número de publicações apoiadas e das verbas alocadas para este apoio (ver Quadro 4).

Quadro 4: Publicações apoiadas no quadro da política de porte pago/incentivo à leitura

Ano	Número de publicações	Montante atribuído
1999	668	3.323.121.237 \$
2000	717	3.238.748.285 \$
2001	554	2.773.399.720 \$
2002	570	13.660.206,14 €
2003	518	13.209.696,97 €
2004	537	12.806.763,69 €
2005	532	11.723.137,51 €
2006	434	11.677.570,92 €

Fonte: Gabinete para os Meios de Comunicação Social
(<http://www.gmcs.pt/index.php?op=cont&cid=1189&sid=1359>)

Estes dados ajudam naturalmente a desenhar um mapa, ainda que de difíceis contornos, da imprensa regional em Portugal. No entanto, e na tentativa de aprofundar o nosso conhecimento do sector para a construção do modelo de avaliação, foi realizada uma incursão pelo trabalho académico produzido neste âmbito. Apesar de relativamente escasso, quando comparado com outras áreas do saber, é possível identificar um conjunto de investigadores que têm centrado o seu estudo na imprensa regional e local, constituindo ‘uma espécie de escola’ preocupada com as questões relacionadas com a proximidade (Correia, 2006: 4).

As investigações têm sido desenvolvidas sobretudo no âmbito de mestrados ministrados em várias universidades espalhadas pelo país, sendo que várias não estão publicadas em livro ou noutra suporta de natureza digital, o que dificulta o seu acesso. Os trabalhos consistem maioritariamente, embora não exclusivamente, em abordagens centradas em estudos de caso (ver, *inter alia*, Faustino, 2002; Faustino, 2002b; Faustino, 2004; Sousa, 2002; Figueiredo, Cádima e Martins, 2003; Amaral, 2005; Ferreira 2005a, 2005b e 2008; Correia, 1997; Carvalheiro, 2000; Lopes, 2001; Camponez, 2002; Coelho, 2003; Costa, 2004; Maximino, 2004; Araújo, 2005; Costa, 2005; Duarte, 2005; Santos, 2005; Amaral, 2006; Ribeiro, 2006; Ribeiro 2008).

Este processo de análise documental, tanto sectorial como de estudos de caso, permitiu perceber que o sector da imprensa regional é extraordinariamente diverso: alguns projectos são altamente profissionais; outros continuam marcados pelo amadorismo. A diminuição considerável do número de jornais regionais, de acordo com os dados produzidos pelas estruturas responsáveis pela sua classificação, precisa de ser lida com grande atenção. Pode não significar necessariamente o enfraquecimento do sector, uma vez que os dados disponíveis não permitem aferir globalmente a natureza e a qualidade do trabalho desempenhado por esse número reduzido de publicações na relação com as suas comunidades. Da mesma forma, a diminuição do número de assinantes, tal como aparecem nos dados disponíveis, pode também não significar que haja efectivamente menos leitores da imprensa regional. Pode eventualmente resultar das novas exigências no quadro do acesso ao porte pago, nomeadamente a comparticipação das empresas do envio postal¹¹.

O estudo da produção científica sobre a imprensa regional, em Portugal, ilumina algumas das fragilidades e potencialidades do sector, contribuindo para a base de conhecimentos indispensável à construção do modelo de avaliação. No entanto, há que reconhecer, que a imprensa regional é ainda um universo em que abundam os equívocos e o desconhecimento. E é nesse sentido que o modelo de avaliação que propomos implica necessariamente um conhecimento prévio do sector.

3.2. Entrevistas exploratórias

3.2.1. Opções

Cumprida a fase da análise documental, tornou-se evidente a necessidade de realizar um conjunto de entrevistas exploratórias para complementar a observação e as leituras realizadas. As entrevistas exploratórias têm, portanto, como 'função principal revelar determinados aspectos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas pelas leituras' (Quivy & Campenhoudt, 2005: 69). Quivy & Campenhoudt

¹¹ Aquando da preparação da última alteração ao regime do porte pago, o Secretário de Estado das Comunidades deu o exemplo de um jornal que 'faz engenharia financeira', pois é feito 'na Suíça e é posteriormente enviado para Portugal [onde é impresso], somente para usufruir do porte pago quando é remetido novamente para a Suíça' (Carvalho, 2006, 17 de Novembro). O Tribunal de Contas (2008: 7 e 9), na auditoria ao ano de 2007, recomenda, aliás, a melhoria da fiscalização, nomeadamente do porte pago e do incentivo à iniciativa empresarial e desenvolvimento multimédia, bem como 'a publicitação das acções de fiscalização realizadas, as irregularidades detectadas, bem como os processos de contra-ordenação e respectivas sanções'.

defendem que existem três categorias de pessoas que podem ser interlocutores válidos: i) docentes, investigadores especializados e peritos no domínio em questão; ii) testemunhas privilegiadas, ou seja, pessoas que pela sua posição, pela sua acção ou pelas suas responsabilidades têm um bom conhecimento do problema; e iii) público a que o estudo diz directamente respeito (2005: 71-72).

Foi assim definido um conjunto de personalidades de diferentes quadrantes da sociedade com um conhecimento aprofundado sobre o incentivo à leitura, às quais foram feitas entrevistas em profundidade. Para a realização dessas entrevistas semi-estruturadas foi elaborado um guião, que incluía a abordagem de temas transversais à conversa com todos os entrevistados, tais como o papel do Estado na Comunicação, a importância da imprensa regional, a diferença entre porte pago e incentivo à leitura, os motivos que justificam a atribuição do apoio ou os critérios para a avaliação desta medida política.

No grupo dos académicos foram incluídos investigadores com um trabalho científico na área da imprensa regional, incluindo mesmo reflexões sobre as políticas para este sector, e com estreitas ligações à imprensa.

Paulo Faustino – Foi vogal e vice-presidente da Associação Portuguesa de Imprensa, vogal e presidente da direcção do Observatório da Comunicação, administrador do Centro Protocolar de Formação de Jornalistas (CENJOR) e assessor do Secretário Estado-Adjunto do Ministro da Presidência, entre outros cargos.

Carlos Camponez – É actualmente director da Pós-Graduação em Imprensa Regional, da Universidade de Coimbra, tendo já sido docente do Pólo de Leiria da Universidade Católica Portuguesa e jornalista de várias publicações de âmbito regional e nacional.

Paulo Ferreira – Subdirector do *Jornal de Notícias*, tem dedicado o seu percurso de investigação à reflexão sobre as políticas para a imprensa regional em Portugal (Ferreira 2005a, 2005b, 2008).

No grupo dos actores políticos foram integrados políticos de diferentes quadrantes, que desempenharam cargos governativos com responsabilidades activas nesta matéria (secretários de Estado), em cujos mandatos foram levadas a cabo reformas no sector:

Alberto Arons de Carvalho – Partido Socialista.

Feliciano Barreiras Duarte – Partido Social Democrata.

No grupo relativo à imprensa, foi incluído um representante de uma associação do sector, o responsável por um jornal regional e o dirigente de uma agência de meios vocacionada para a imprensa regional:

João Palmeiro – Presidente da Associação Portuguesa de Imprensa.

Joaquim Emídio – Fundador e director-geral do jornal O Mirante.

Rui Paulo Lopes – Administrador-executivo da Meio Regional (Grupo Lena).

Na área dos agentes de promoção da leitura foram seleccionados dirigentes de entidades com responsabilidades directas na promoção da leitura a nível nacional e o responsável por uma publicação que trabalha em estreita ligação com as escolas:

Isabel Alçada – Comissária do Plano Nacional de Leitura (entretanto assumiu o cargo de Ministra da Educação).

Teresa Calçada – Coordenadora do Gabinete da Rede de Bibliotecas Escolares e Comissária-Adjunta do Plano Nacional de Leitura.

Fátima Sebastião – Gabinete da Rede de Bibliotecas Escolares.

Eduardo Jorge Madureira – Director Pedagógico do Projecto *Público na Escola*.

Entidades com responsabilidade no registo dos meios de comunicação social e atribuição do incentivo, para abordar a tramitação processual:

Salomé Ornelas – Direcção de Serviços de Desenvolvimento dos Meios de Comunicação Social do Gabinete para os Meios de Comunicação Social.

Cristina Veloso – Coordenadora da Unidade de Registos da Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Inês Rocha Ferreira – Técnica Superior da Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

3.2.2. Contributos dos entrevistados

Os entrevistados apresentam posições e argumentos frequentemente opostos, mas de grande relevância na medida em que constituem uma importante base, tensa e contraditória, para a reflexão necessária à construção de um modelo de avaliação. Aqui apresentamos apenas alguns pontos referidos nas entrevistas, sem contudo se referir a autoria das afirmações. Estas entrevistas exploratórias têm um objectivo exclusivamente instrumental à elaboração do modelo.

Num primeiro conjunto de questões abordadas, está a importância da imprensa local e regional, designadamente a sua especificidade. Os entrevistados salientam que esta imprensa de proximidade valoriza questões que não são tratadas na imprensa nacional, *‘assumindo um maior compromisso com o desenvolvimento regional e local’*. Os bons jornais regionais são percebidos como *‘um cimento muito importante para as comunidades locais’*. Num cenário de globalização, as pessoas sentem a informação de proximidade como *‘fundamental para a tomada das suas decisões’*. *‘As pessoas têm fome de notícias locais e, portanto, preferem comprar um jornal que lhes vende uma notícia da sua terra do que ler o que vem nos jornais nacionais, que hoje é muito o relato do que aconteceu no dia anterior’*.

A ligação do leitor ao jornal também é apresentada de maneira diferente consoante se trate de uma publicação de âmbito nacional ou regional: *‘um jornal regional é lido num contexto completamente diferente de um jornal nacional. Um jornal nacional, sobretudo diário, é um produto efémero, em que a pessoa tem uma atitude de mais distância para com ele, é um produto de desgaste rápido. Um jornal regional, mesmo sendo um diário, não é bem assim, porque tem informação de mais proximidade, tem informação que mexe mais directamente com a vida das pessoas que estão integradas em determinada sociedade’*.

A imprensa regional é perspectivada como um factor de activação da comunicação local, um elemento de dinamização do espaço público. Ao abordarem *‘os problemas da sua terra’* sobre os quais as pessoas não conseguiam falar *‘porque tinham medo de perder o emprego ou por outras razões ínvias’*, os jornais incentivaram o alargamento do *‘espaço de liberdade’* que existia a nível regional: a partir do momento em que é publicado, as pessoas passam a poder falar sobre as questões.

A esta imprensa é atribuído também um *‘papel importante de ligação das*

comunidades que estão no estrangeiro com a sua terra'. Esta questão é, por outro lado, vista como um *'problema tremendo'*, na medida em que *'a primeira geração de emigrantes ou já regressou ou está a regressar e a segunda e terceira gerações têm cada vez menos a ver com Portugal'*, pelo que a imprensa regional *'tende a perder esse público lá de fora'*. O desafio é *'cativá-lo cá dentro'*, *'garantir que ele continue a assinar o jornal quando regressar a Portugal'*.

Genericamente, os entrevistados entendem que o sector se caracteriza pela debilidade a nível empresarial e pela dificuldade de renovação. *'A imprensa regional actual enfrenta dificuldades muito grandes porque não tem sido capaz de se renovar, não tem massa crítica para se pensar e renovar e não tem massa económica, não tem meios financeiros para fazer essa renovação'*. *'Em nenhum país da Europa há este sistema de fragmentação. Há meia dúzia de grupos que conseguiram criar uma unidade de negócio na imprensa regional e têm jornais em várias regiões'*, tal como Espanha, Alemanha ou França, onde a *'imprensa regional é mais forte do que a nacional'*.

No quadro desta leitura, o Estado é também responsabilizado pela *'falta de força'* da imprensa regional porque *'não está a ser cumprida a lei da publicidade institucional. Os órgãos do Estado distribuem onde querem e não com a percentagem definida. Devia haver uma regra no sentido de obrigar os órgãos do Estado que anunciam a cumprir a percentagem para a imprensa regional. Grande parte dos órgãos do Estado, dos Ministérios, não cumprem. Não cumprem porquê? Porque não há nenhuma sanção'*.

Neste cenário, há quem veja a existência de espaço para movimentos de fusão e aquisição de publicações e não se preocupe particularmente com a possibilidade de alguns projectos terminarem. *'Teoricamente é sempre bom ter mais jornais. No entanto, é preciso ver qual é o impacto de cada um desses jornais'*. Há mesmo quem preferira ter poucos, mas bons: *'Eu prefiro ter 30 bons jornais regionais em Portugal do que ter 600 maus jornais regionais em Portugal'*. *'O fundamental é termos qualidade, é termos lá no fundo como objectivo principal ter boa imprensa local e regional, poder compará-la com a espanhola ou a francesa – isto é trabalho para uma ou duas décadas –, poder um dia acontecer o que aconteceu com o Chirac, que foi anunciar a sua candidatura na imprensa regional francesa, o que aqui é impensável. Ele não foi ao Libération nem ao Le Monde. Foi à imprensa regional porque é três ou quatro vezes mais lida do que a nacional. Isto é que é fantástico. Há lugar para toda a gente,*

os países são diferentes, os níveis de leitura são diferentes – é preciso na análise termos este conjunto todo de variáveis –, mas isso não elimina o evidente: o presidente Jacques Chirac escolheu a imprensa regional para anunciar a sua candidatura. É fantástico, é extraordinário’.

Mas há também quem se preocupe com as assimetrias regionais e com as dificuldades particulares da imprensa regional em zonas do país mais desertificadas. *‘Do ponto de vista estritamente económico, e já não me refiro aos conteúdos, as possibilidades e as formas de organização de uma imprensa regional que está numa sede de distrito, que está numa área metropolitana, não são as mesmas de uma que está num concelho do interior e muitas vezes mesmo nos concelhos do litoral com menos dinamismo. O que me parece fundamental é a existência de um sistema sério, verificável, que permita compensar as debilidades económicas que resultam do próprio espaço em que estes meios de comunicação social se encontram: espaços com alguma desertificação, menor presença de empresas, mas onde existem comunidades, onde existe um espaço público que necessita de continuar a ser alimentado e promovido’.*

Na perspectiva dos entrevistados, as dificuldades que o sector atravessa em Portugal cruzam-se positiva e negativamente com o papel que o Estado tem desempenhado ao longo dos anos, em termos de apoio ao sector. A estes incentivos são atribuídas vantagens e desvantagens. A perspectiva positiva salienta que o apoio faz com que as publicações cheguem a mais pessoas e constitui um *‘bom instrumento para a implantação, renovação ou sobrevivência da imprensa regional’*, consoante os casos. Ao libertar as empresas da totalidade ou de parte dos encargos com a expedição postal – permitindo que os jornais cheguem a casa das pessoas –, permite que essa verba seja alocada para a melhoria dos projectos, quer através de investimentos na modernização tecnológica, quer na contratação de mais recursos humanos. O incentivo é justificado *‘pela necessidade de pluralismo, da diversidade, da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa’.*

No lado das desvantagens, destaca-se a multiplicação de títulos. *‘Historicamente, o que o porte pago fez foi aumentar a quantidade de jornais regionais – tínhamos há relativamente poucos anos 900 jornais regionais, o que é um absurdo se compararmos com os restante países da Europa – em detrimento da qualidade. Porquê? Porque a partir do momento em que era possível expedir sem custos absolutamente nenhum os jornais, é claro que se podia fazer jornais a torto e a direito’.*

Entre os aspectos negativos está a acomodação causada pela existência de um modo

seguro de distribuição do produto, que levou a que as empresas não pensassem em alternativas à distribuição por via postal. *‘O porte pago permitiu que durante muito tempo a imprensa regional nunca tivesse que se preocupar muito com a sua distribuição e circulação e, de alguma maneira, com a sua promoção, porque o correio fazia uma grande parte deste trabalho’.*

Os Correios entram também nesta equação: *‘são vistos, aliás, como um dos beneficiários do porte pago, uma vez que durante muito tempo tiveram assegurada uma boa fonte de receita, com um parceiro que não fazia grandes exigências a nível de negociação do preço - o Estado. O facto de durante anos os Correios terem como parceiro de negociação o Estado, a quem era endossada a factura, fez com que as tarifas se apresentem hoje em valores considerados muito elevados’.* A negociação com os CTT apresenta-se como uma questão nevrálgica, com a tentativa de transformar o actual modelo de pagamento por escalões para o pagamento do peso efectivo. Da mesma forma, a liberalização total do sector, prevista para 2011/2012, levanta algumas interrogações ainda sem resposta quanto ao modelo que vai ser seguido.

Uma vez que o modelo de incentivo se baseia na assinatura, a expedição postal foi, ao longo do tempo, o principal meio usado pelo sector para fazer chegar as publicações aos leitores. A aposta foi de tal forma grande que se chegou a um ponto, dizem os entrevistados, em que não se conseguiam encontrar jornais nas bancas das terras onde eram publicados. Não obstante o reconhecido *‘exagero no uso das assinaturas’*, esta modalidade foi também considerada *‘uma excelente forma de vender o jornal’*, pois garante um *‘fluxo seguro’*, evitando preocupações com a rede de distribuição.

Actualmente, e já num cenário de dispersão de leitores, conseguir assegurar uma rede de distribuição própria afigura-se caro e de difícil execução. *‘No caso da imprensa regional, o apoio do Estado justifica-se porque uma empresa de comunicação social de âmbito regional pode garantir a distribuição do jornal no seu concelho ou na sua região, mas não pode facilmente garanti-la para que chegue às pessoas que habitam fora do concelho e, por vezes, o jornal regional é o vínculo informativo e cultural mais importante que têm à sua terra. É claro que se poderá pensar que as empresas de correio, as empresas privadas de distribuição postal podem assegurar a distribuição. É verdade, mas fazem-no seguramente de uma forma muito cara pelo escasso número de exemplares que vão para cada posto de distribuição e, portanto, inacessível para os órgãos de comunicação regional e local. Não se pode exigir a um jornal regional, por mais importante que ele seja, que tenha uma equipa de distribuição como tem um*

grande jornal nacional'.

Sobre as diferenças entre a designação da política de porte pago e de incentivo à leitura, é de assinalar que a mudança de nome é genericamente bem acolhida. Por um lado, porque com o fim do pagamento dos 100% da expedição postal o porte passa a ser apenas parcialmente pago. Por outro lado, porque o porte pago tornou-se, dizem alguns entrevistados, num nome estigmatizante, mesmo dentro do aparelho do Estado, tendo-se tornado sinónimo de descontrolo das contas públicas, devido à necessidade cíclica de pagar aos Correios as dívidas acumuladas. Há quem saliente também que esta mudança não é alheia à pressão de Bruxelas, uma vez que esta política está *'no limite da legalidade'* em termos do apoio do Estado português a um sector económico específico.

No entanto, a maioria dos entrevistados diz ter-se mantido o essencial do apoio, havendo uma mudança de designação e uma diminuição da percentagem de participação do Estado. *'Um artifício', 'um nome pomposo', 'apoio à imprensa' e 'instrumento económico de apoio ao preço da circulação'* são formas usadas para fazer referência ao incentivo. É mesmo referido que *'o porte pago nunca teve como objectivo o incentivo à leitura. Teve sempre como objectivo ser um apoio às empresas para que as empresas pudessem continuar a praticar preços baixos na venda de um produto que era a assinatura'. 'O que se fez foi transformar um apoio que era estrita e unicamente um apoio de natureza económica e empresarial num apoio de natureza promocional da cultura'*.

Num registo mais crítico, é mesmo sublinhado que o incentivo à leitura *'matou a única parte do porte pago que se destinava ao incentivo à leitura'*, que era a possibilidade de enviar gratuitamente os jornais oferecidos. *'Para onde é que iam esses 20%? Iam para escolas, bibliotecas, hospitais, prisões, sítios públicos'*. Ainda num registo crítico, destaca-se o facto de estar a ser posto em causa o tradicional envio de publicações para o estrangeiro quando, paradoxalmente, se fala na Lusofonia e da importância da língua portuguesa no mundo.

Há, contudo, quem considere que este apoio tem essa dupla missão: um incentivo à leitura e um apoio ao sector: *'por um lado, possibilita que o preço de venda ao público seja mais baixo, permite que a distribuição do jornal por via postal possa ser feita a um preço razoável, que incentive a leitura. A partir do momento em que o jornal tem mais leitores na distribuição eficaz através da via postal, ele é obviamente favorecido, pois pode exhibir perante os anunciantes um grupo de leitores que não poderia se não tivesse o incentivo à leitura'*.

Relativamente à diminuição deste apoio estatal, as opiniões também não são unânimes. Existe, no entanto, um reconhecimento, ainda que por razões diversas, da necessidade de mudança. Admite-se que a redução da percentagem de comparticipação e o apertar dos critérios necessários para a obtenção do apoio possam contribuir para a melhoria da qualidade, para a redução das despesas públicas e, no limite, obrigar as empresas a serem co-responsáveis pelo dinheiro investido. Obrigar as empresas a pagar uma parte é, aliás, tida como uma forma de reduzir eventuais fraudes e os desperdícios neste sector.

É vastamente consensual entre os entrevistados que o modelo que durante algum tempo foi seguido para a atribuição do apoio permitiu algum descontrolo no gasto de dinheiro do erário público. *‘O porte pago era um saco sem fundo. O Estado pagava o número de jornais que fossem mandados. Se eu podia mandar mil jornais numa semana, mandava mil. Na semana seguinte, mandava dois mil e o Estado pagava dois mil. Na terceira semana eu mandava 500 e o Estado pagava 500. Como não havia nenhuma obrigação de relacionar os envios com tectos, era aquilo que fosse, e era aquilo que fosse porque se presumia que os editores tinham limites, como sendo a quantidade de papel, o que é completamente verdade, os exemplares que podiam imprimir, etc...’.*

Neste plano, as apreciações são frequentemente duras. Houve *‘milhões de contos destinados ao porte pago/incentivo à leitura que nunca se traduziram em ganhos de leitura’.* Os dados indicam que *‘somos um dos países da Europa que mais horas vê de televisão, mas somos um dos países da Europa cuja generalidade da população menos lê’.* *‘O porte integralmente pago acarretava problemas gravíssimos de concorrência desleal e era um desincentivo à qualidade. Os jornais eram vendidos de acordo com a sua intenção de mostrar aos anunciantes e não com o dever de ter mais qualidade para os leitores’.*

Um dos entrevistados reconhece que *‘não é possível ter um polícia a cada porta ou um polícia a cada tipografia’.* Outro defende que *‘o Estado não tem recursos para fazer uma fiscalização apertada’* e outro considera ainda que há *‘bolsas de dificuldade de fiscalização, mas já foi mais difícil’.* *‘O Estado tem de partir do princípio de que as pessoas são honestas, que há ética na gestão dos apoios. Mas não sejamos ingénuos a ponto de pensar que não acontecem quebras dessas regras’.*

Há, no entanto, quem sublinhe, contrariando o que foi afirmado anteriormente, que a natureza do apoio dificulta as fraudes: *‘este é um incentivo muito seguro do ponto de vista da sua exequibilidade porque quem recebe [o pagamento] é o prestador do*

serviço e esse prestador ser uma empresa do Estado é naturalmente a segurança máxima. Ao longo destes anos todos, não conhecemos nenhuma aldrabice feita com o porte pago que não seja a do empolamento do número de assinantes (estar a enviar jornais para pessoas que não eram verdadeiramente assinantes). A única aldrabice que o porte pago suscitou. Não há histórias de terem sido pagos exemplares que não foram enviados. O jornal circulou e foi para alguém, a questão é saber se esse alguém queria ter o jornal e estava disposto a pagar por ele ou simplesmente ficava muito contente porque tinha o jornal e o lia’.

Sobre os reflexos da diminuição do valor da participação, para além das consequências ao nível do número de títulos, há quem diga que uma das desvantagens foi ‘tornar a imprensa regional muito dependente das autarquias locais e da sua publicidade’. Há também quem defenda um modelo de apoio à imprensa regional e local que tenha por objectivo ‘preservar alguma pluralidade e defender esses meios de comunicação social de uma dependência excessiva do mercado’.

A questão da qualidade, em termos de conteúdo, aparece também como fundamental para alguns entrevistados. A este propósito, uma das pessoas ouvidas afirma: *‘Não, a leitura não se incentiva só porque nós oferecemos 40% da venda; a leitura incentiva-se se houver qualidade no jornal’.* *‘Eu conheço exemplos de jornais regionais, e não é um, nem dois, nem três, nem dez, nem 20, que são feitos por pessoas que simplesmente não sabem escrever. É disto que estamos a falar. O serviço que estamos a prestar às pessoas que compram aquele jornal é um serviço exactamente ao contrário daquilo que era pretendido. As pessoas olham para aquilo e se não sabem escrever vão passar a saber ainda menos. As vírgulas ou não existem ou são mal colocadas, os leads não existem... Enfim, uma bandalheira jornalística é o que eu lhe costumo chamar. A pergunta que eu faço é: como é que é possível nós olharmos para aquele produto e depois darmos um incentivo àquele produto. Não vale a pena’.*

A obrigatoriedade das assinaturas pagas é um outro aspecto de aparente dificuldade no que toca às condições actuais de acesso ao subsídio. De acordo com os dados recolhidos, proceder à cobrança das assinaturas não é fácil, uma vez que alguns dos assinantes estão num raio em que não é possível lá enviar um cobrador. Para além da questão da distância dos assinantes, existem algumas lacunas a nível das estruturas empresariais, pois, durante algum tempo, as empresas não se preocuparam com esta matéria: *‘por causa do porte pago, as assinaturas foram sempre tratadas como um negócio garantido e não como um negócio em que é preciso investir’.* *‘Como isto nunca foi estruturado como um negócio, mas como um serviço por parte dos jornais,*

naquela perspectiva da democracia, do pluralismo e da diversidade, os jornais não dispõem de informação sobre os assinantes que lhes permitam usar técnicas modernas de cobrança'. As regras impostas, sobretudo a existência do preço mínimo de assinatura e a obrigatoriedade de ter as assinaturas pagas, terão já levado um importante jornal regional a negociar com os Correios a distribuição do jornal, sem recurso ao porte pago, podendo mesmo abdicar desse apoio até ao final de 2009.

Vários entrevistados salientam que o incentivo deve privilegiar quem aposta na qualidade, na geração de emprego e de riqueza. *'Para dar apoios, basicamente a regra tem de ser esta: apoiar quem merece. Há muitos jornais regionais e locais que não têm de ter nenhum tipo de apoio porque não são jornais regionais, nem locais, são folhas umas atrás das outras com coisas que não são notícias, não são opinião, não são absolutamente nada além de pequenos e grandes favores a câmaras, empresas, etc., etc., etc. É absolutamente inaceitável que este tipo de jornais seja de qualquer forma apoiado*'. Alguns entrevistados apresentam, por isso, sugestões de incentivos que impliquem a responsabilização da publicação pelo dinheiro público que ali é investido, propondo o estabelecimento de metas a cumprir. *'O Estado não pode viver obcecado em manter os jornais artificialmente, nem em fechar jornais*'. *Tem de criar condições para que cumpram o seu papel nos termos da Constituição e da lei*'.

Questionados sobre os critérios e metodologias que podem ser usados para avaliar esta medida de política, há quem refira que é necessário averiguar se *'contribuiu ou não para a manutenção da diversidade, do pluralismo e do papel da imprensa regional como um contributo para a democracia local e regional*'. Na mesma linha, há quem especifique que é fundamental fazer um balanço do que é que a medida permitiu, se há menos jornais regionais e em que regiões há jornais regionais. *'Era preciso olhar para o estado da arte da imprensa regional e local e fazer um balanço desde que se começou a implementar a política até agora*'. A proposta sugere que, depois desta análise *'macro*', se faça uma análise *'micro*', olhando para a realidade de cada distrito e concelho.

Outra indicação vai no sentido de investigar o número de leitores (nacionais e estrangeiros), verificar se a redução do número de jornais que têm acesso ao apoio tem coincidido ou não com encerramento de projectos e, em função disso, o que é que implicou em termos regionais. Importaria também verificar se tal implicou alguma reorganização a nível empresarial, nomeadamente com fenómenos de concentração.

Uma das propostas apresentadas tem três níveis de análise: impacto na profissionalização do sector, viabilização económica dos projectos (crescimento ou

não do volume de negócios) e níveis de leitura (comparabilidade dos objectos financiados com a audiência conseguida). Há ainda outras sugestões, tais como a realização de um estudo de mercado para analisar a penetração do produto e o questionamento directo às empresas sobre a forma como esta política se reflectiu no seu desenvolvimento.

As entrevistas exploratórias indicam que parece não existir articulação entre o Plano Nacional de Leitura (Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006, de 1 de Junho) e a actual política de incentivo à leitura. A Comissão do Plano Nacional de Leitura integra um elemento do Gabinete para os Meios de Comunicação Social. O Plano contempla também iniciativas de promoção da leitura de periódicos (PNL, 2009: 22-24).

Como referimos anteriormente, a análise documental e as entrevistas exploratórias, que aqui apresentámos sucintamente, têm um papel instrumental ao desenvolvimento do modelo. Não constituem modalidades de avaliação do sector nem do desempenho dos agentes sociais nele envolvidos. De seguida, iremos apresentar os pressupostos em que se apoia o modelo de avaliação da política de incentivo à leitura bem como proceder à sua explanação.

4. Modelo de Avaliação

4.1. Requisitos e princípios informadores

O modelo de avaliação do sistema de incentivo à leitura, enquanto modelo de avaliação de uma política pública sectorial, deve pautar-se, na sua aplicação, por um conjunto de princípios que são, ao mesmo tempo, requisitos da própria validade e eficácia do modelo proposto. Articulam-se e complementam-se entre si, pelo que devem ser considerados *in solidum*. Referimo-nos a quatro princípios que julgamos também serem, portanto, indispensáveis na implementação do modelo: abrangência, independência, transparência e participação.

4.1.1. Princípio de abrangência

Este princípio implica que todos os actores e instâncias relevantes nas várias fases do processo do sistema de incentivo à leitura estão incluídos e são objecto do processo de avaliação. Essas fases incluem: i) a definição dos instrumentos definidores dos incentivos e respectivos conteúdos; ii) a implementação das medidas e os vários níveis de responsabilidade envolvidos nesse processo; e iii) a avaliação do modo e dos resultados da aplicação das medidas.

Por razões que se prendem com a natureza e funcionamento do processo político e da legitimidade democrática decorrente da escolha dos cidadãos, não se encontram incluídos, neste âmbito, os actores políticos que, no quadro do debate democrático, formulam e apresentam aos cidadãos as suas propostas e planos.

4.1.2. Princípio de independência

Por este princípio se entende que a instância a quem é atribuída a função avaliadora deve ser alheia a qualquer tipo de envolvimento ou interesse directos na cadeia de definição e implementação do sistema de incentivo à leitura.

Decorre, pois, deste princípio, que não deve ser nem o poder político-administrativo nem as empresas ou associações do sector a promover o processo avaliativo.

Importa, contudo, que a independência de quem avalia se exerça num quadro de conhecimento da problemática a avaliar.

4.1.3. Princípio de transparência

Este requisito envolve a clara definição prévia e divulgação aos interessados da filosofia, dos objectivos, dos métodos, das consequências e dos *timings* da avaliação.

Não é recomendável nem deveria ser aceitável que a avaliação ocorra sem que todos os envolvidos tenham possibilidade de conhecer as regras e processos da avaliação. Tal como o princípio seguinte, este parece ser um requisito da eficácia da própria avaliação.

4.1.4. Princípio de participação

Este princípio, atinente não só aos valores da democracia como à eficácia do próprio processo de avaliação, supõe algum grau de consulta ou envolvimento dos avaliados na definição das grandes linhas da avaliação.

A mera informação prévia das regras assegura eventualmente transparência do processo, mas não garante um nível mínimo de participação. Em abstracto, esta seria conseguida em níveis ou patamares que podem ir da consulta prévia das regras de avaliação à participação dos avaliados na definição dessas regras, dentro de quadros de princípios e de objectivos pré-definidos.

4.2. Arquitectura do modelo e instrumentos de medida

Apresentados os princípios estruturantes que informam o modelo, importa referir as opções no que diz respeito à sua concepção e operacionalização. O modelo apresentado no ponto 4.3 deste relatório (ver grelha) está estruturado em quatro colunas. A primeira, designada 'Dimensões da Avaliação', compreende os tempos diversos do processo político (definição/enunciação, execução/implementação e resultados). Estas dimensões podem ser analisadas separadamente ou na sua globalidade. A segunda coluna do quadro identifica os 'Factores críticos' da avaliação, tal como os concebemos a partir da observação do terreno, do conhecimento teórico adquirido e das entrevistas exploratórias realizadas. Foi precisamente na sequência dessa identificação que desenvolvemos um conjunto de questões às quais importa responder num processo de avaliação desta política (terceira coluna: 'Questões-chave a responder'). A avaliação, enquanto juízo de valor sobre a qualidade da política de incentivo à leitura, resultará então das respostas conseguidas aos problemas enunciados. Para encontrar essas respostas, propomos um conjunto concreto de 'Instrumentos de medida' (quarta coluna da grelha) que a entidade responsável pela avaliação deverá utilizar.

Os instrumentos de medida associados ao modelo que aqui se propõe são os que a equipa considera os mais adequados para a avaliação dos diferentes factores críticos, tendo em vista o universo a abranger, a natureza do trabalho e as exigências metodológicas que dele decorrem. A maior ou menor extensão com que venham a ser utilizados dependerá, naturalmente, dos recursos humanos e materiais que sejam destinados a esse processo de avaliação, bem como ao tempo previsto para a realização do encargo. Isto é válido, por exemplo, para a dimensão das amostras com que se pretenda trabalhar – sendo certo que a fiabilidade dos resultados será tanto maior quanto mais alargadas forem tais amostras.

Sublinhe-se também que, dada a especificidade do objecto a avaliar (a influência de uma política pública no incentivo à leitura), as metodologias adoptadas são essencialmente qualitativas, mesmo quando haja recurso a inquéritos de opinião por amostragem (com uma expressão naturalmente quantitativa). Não é possível 'medir' matematicamente e objectivamente se, e quão, determinada política contribui para aumentar os índices reais de leitura, havendo que confiar, em diversas situações, na sinceridade dos actores envolvidos e na bondade dos argumentos aduzidos.

Os instrumentos propostos podem dividir-se nestes sete grupos (sendo certo que cada um deles ajudará a encontrar respostas para diversas questões-chave, contribuindo, portanto, para a avaliação de diferentes factores críticos):

4.2.1. Radiografia geral do sector

Parece essencial proceder, desde logo, a uma descrição/análise, tão exaustiva quanto possível, do sector que tem beneficiado destes incentivos, desde o tempo do porte pago até à actualidade. O foco deverá ser feito particularmente na imprensa regional (que beneficia largamente da maior fatia), permitindo compreender a sua evolução recente e a sua situação (número de títulos, dimensão, tiragens, audiências, solidez económica, grau de profissionalização). Esta radiografia deverá ser feita com recurso aos elementos disponíveis em diferentes organismos – INE, GMCS, APCT, Markttest, API – bem como aos estudos de especialistas.

4.2.2. Análise documental

Considera-se importante proceder a uma análise detalhada de todos os documentos ligados à definição e implementação da política de incentivos à leitura (leis, regulamentos, directivas, relatórios de execução, etc.), quer para avaliar a situação presente, quer para compreender melhor as implicações da evolução feita num passado recente, desde que se decidiu alterar o sistema do chamado porte pago. Além disso, toda a produção teórica, nacional e internacional, sobre esta matéria deveria ser analisada de forma aprofundada. A análise atenta de sistemas de incentivos iguais, ou parecidos, no espaço comum da União Europeia, pode também trazer elementos relevantes de *benchmarking* desta política. A informação disponível on-line relativa às empresas do sector e às entidades de governo e de regulação nesta esfera deverá ser igualmente considerada, com o indispensável distanciamento crítico.

4.2.3. Entrevistas a responsáveis públicos

Pretende-se recolher a opinião dos protagonistas mais directos no processo de definição e implementação destes incentivos à leitura, designadamente os ministros/secretários de Estado que desde 1995 se ocuparam desta pasta e os responsáveis do GMCS. Considera-se relevante ouvir também a opinião de outros responsáveis públicos ligados a programas de incentivo à leitura no país (Plano Nacional de Leitura, Rede de Bibliotecas Escolares, Instituto Português do Livro e das Bibliotecas).

4.2.4. Entrevistas a representantes do sector

No sentido de promover uma avaliação que conte também com a participação activa dos protagonistas mais directamente implicados, deve ouvir-se o sector da imprensa regional, designadamente através dos seus representantes associativos a nível nacional (Associação Portuguesa de Imprensa) ou a níveis mais sectoriais (Associação de Imprensa de Inspiração Cristã, Conselho das Comunidades Portuguesas, associações de base regional, etc.).

4.2.5. Entrevistas/consultas a especialistas

Dada a existência crescente de estudos académicos sobre o sector da imprensa regional, será proveitoso recolher dados e opiniões de especialistas, tanto oriundos do meio académico como de áreas profissionais com ligações a estes domínios.

4.2.6. Estudos de caso na imprensa regional

Um estudo mais objectivo e mais profundo do impacto que tem (ou não tem) tido a política de incentivo à leitura, mediante o apoio aos custos de envio de exemplares da imprensa regional, implica investigação no terreno. Esta investigação deve concentrar-se nas empresas seleccionadas – procurando perceber de que modo os incentivos

têm sido importantes para a sua actividade ao longo dos anos –, mas alargar-se também a outras estruturas sociais da região onde se situam essas empresas (escolas, bibliotecas, associações culturais), para avaliar o impacto de tais incentivos a jusante. O número de casos a estudar dependerá do tempo e dos meios disponíveis para o processo de avaliação, propondo-se que não seja inferior a 10 nem superior a 20. Na selecção destes casos, deverá ter-se em atenção a diversidade regional (sem esquecer também a imprensa das comunidades portuguesas no estrangeiro), a dimensão relativa das empresas (medida em termos de tiragem de exemplares) e o grau de desenvolvimento tecnológico, de modo a conseguir-se uma amostra representativa do sector. Embora o objectivo primeiro da avaliação seja a medida do incentivo à leitura pretendido com os apoios públicos, não pode escamotear-se o facto de eles poderem ter impacto na saúde económico-financeira das empresas – e, no limite, na sua própria sobrevivência. Daí a necessidade desta investigação *in loco*.

4.2.7. Inquérito de opinião à escala nacional

Para além de avaliar o impacto destes incentivos do lado dos “emissores” (as empresas responsáveis pelas publicações abrangidas), parece também essencial analisar a situação do lado dos “receptores” (os reais ou potenciais leitores), pois só junto deles será possível compreender verdadeiramente até que ponto se vem conseguindo algum estímulo suplementar à leitura. Propõe-se, assim, a elaboração de um inquérito de opinião de âmbito nacional (cuja aplicação poderá ser subcontratada a uma empresa da especialidade), destinado a analisar a relação dos cidadãos portugueses – bem como das comunidades emigradas – com a imprensa regional e o seu grau de importância no que toca a hábitos regulares de leitura. Tal inquérito deverá também tentar compreender até que ponto os hábitos de leitura estão a mudar em termos de suporte de acesso, para ajudar a compreender qual o peso relativo da leitura em suporte papel *versus* leitura em suportes digitais (*on-line*).

4.3. Apresentação do modelo

Dimensões de avaliação	Factores críticos	Questões-chave a responder	Instrumentos de medida / avaliação
1) A <u>definição</u> das políticas de incentivo	Clareza e coerência na definição da política de incentivo à leitura	A designação da Lei é coerente com aquilo que o articulado legislativo prevê?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis oficiais do sector (ministro da tutela e GMCS) - Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional
		Estão claramente definidos e hierarquizados os objectivos a atingir?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis oficiais do sector (ministro da tutela e GMCS) - Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional
		Há uma adequação entre os meios financeiros disponíveis e os objectivos a atingir?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis oficiais do sector (ministro da tutela e GMCS)
	Facilidade de candidatura aos incentivos	Os requisitos de acesso são adequados à realidade das publicações?	- Análise documental - Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional

	São fáceis e expeditos os mecanismos de acesso aos incentivos?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Entrevista a responsáveis do GMCS - Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional. - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais).
Articulação com outras políticas públicas	Que articulação existe com outras políticas de incentivo aos media?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Entrevista a responsáveis oficiais do sector (ministro da tutela, GMCS) - Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional
	Prevê-se articulação com programas afins, como o Plano Nacional de Leitura (PNL), ou com instituições como o Instituto do Livro e das Bibliotecas ou a Rede de Bibliotecas Escolares?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Entrevista a responsáveis por programas ligados à promoção da leitura
Adequação às normas legais, tanto nacionais como da U. Europeia	Os incentivos afectam a concorrência no sector?	- Entrevista com responsáveis das associações da Imprensa (nacional e regional)
	Há sistemas de incentivo semelhantes noutros parceiros da UE?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Análise comparativa no seio da UE
	Há outro tipo de sistemas de incentivos à imprensa regional em países da EU?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental - Análise comparativa no seio da UE

Rapidez e transparência dos mecanismos de decisão	É rápida a tramitação burocrática para concessão do incentivo?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis do GMCS
	É possível recorrer de uma decisão desfavorável?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis do GMCS
Garantias formais de acompanhamento e fiscalização	Estão definidos os modos de avaliação contínua dos resultados pretendidos?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis do GMCS
	Estão previstos mecanismos de sanção em caso de utilização indevida dos incentivos?	- Análise documental - Entrevista a responsáveis do GMCS.

Dimensões de avaliação	Factores críticos	Questões-chave a responder	Instrumentos de medida / avaliação
2) A execução das políticas de incentivo	Facilidade na obtenção dos incentivos	É fácil uma publicação obter incentivos?	- Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional. - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais)
	Rapidez na disponibilização dos incentivos	Os incentivos são disponibilizados em tempo razoável?	- Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional. - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais) - Entrevista a responsáveis do GMCS
		O GMCS dispõe em tempo útil dos meios necessários ao pagamento dos incentivos?	- Entrevista a responsáveis do GMCS
	Execução dos incentivos	Os processos de impressão, de expedição e de distribuição das publicações interferem de algum modo na execução dos incentivos?	- Entrevistas a responsáveis por empresas gráficas, de expedição e de distribuição
	Acompanhamento e monitorização regular do correcto uso do incentivo	Há algum organismo/entidade com a função de fiscalizar regularmente o uso dos incentivos?	- Entrevista a responsáveis do GMCS
		De que modo se efectiva	- Entrevista aos

	a fiscalização?	responsáveis por um eventual organismo de fiscalização à política de incentivo à leitura
	Tal organismo / entidade dispõe dos meios necessários para cumprir essa tarefa?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista a responsáveis do GMCS - Entrevista a responsáveis de fiscalização
	Que procedimentos se adoptam quando há irregularidades? E, nesse caso, há efectivamente consequências?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista a responsáveis do GMCS - Entrevista a responsáveis de fiscalização - Análise de casos concretos

Dimensões de avaliação	Factores críticos	Questões-chave a responder	Instrumentos de medida / avaliação
3) Os resultados das políticas de incentivo	Resultados no que toca ao incentivo e promoção da leitura (<i>público</i>)	A imprensa regional é um elemento relevante para o estímulo à leitura dos portugueses?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise de dados de audiência (Marktest) - Inquérito de opinião de âmbito nacional (hábitos de leitura) - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais) - Entrevista com responsáveis do PNL
		De que modo a imprensa regional fomenta a dinamização das comunidades envolventes no que diz respeito ao incentivo à leitura? Esse envolvimento é visível nessas publicações?	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais) - Entrevista a entidades envolvidas em iniciativas de promoção à leitura - Entrevista a associações representativas da imprensa regional
		Os incentivos ajudam a que a imprensa regional seja disponibilizada em “redes de leitura” (bibliotecas, escolas, associações...), para além dos seus assinantes?	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais e respectivos contextos geográficos) - Entrevista a associações representativas da imprensa regional - Entrevista a entidades envolvidas em iniciativas de promoção à leitura
		Os incentivos têm sido determinantes para a manutenção e/ou expansão da imprensa regional?	<ul style="list-style-type: none"> - Análise global de quantidade de títulos, evolução de tiragens e percentagens de audiência desde 1995 (Marktest, APCT, GMCS,

		ERC...) - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais)
Resultados no que toca à solidez do sector da imprensa regional (<i>empresas</i>)	Os incentivos têm sido determinantes para a sobrevivência das empresas de imprensa regional?	- Entrevista a associações representativas da Imprensa Regional - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais), com análise das respectivas estruturas de custos e receitas
	Os incentivos têm contribuído para o investimento das empresas na qualidade dos seus jornais?	- Análise da evolução da profissionalização das redacções desde 1995 (INE, API...) - Entrevista a associações representativas da imprensa regional - Estudos de caso (amostra nacional de 10 jornais regionais)
Resultados no que toca à promoção da coesão nacional (<i>comunidades emigrantes</i>)	Que percentagem da imprensa regional com apoio de políticas públicas se destina às comunidades portuguesas emigradas?	- Análise de dados do GMCS (últimos 5 anos)
	Que percentagem dos incentivos atribuídos se destina a financiar o envio de jornais para o estrangeiro?	- Análise de dados do GMCS (últimos 5 anos)
	Que percepção têm as estruturas representativas da comunidade emigrante desta política de incentivo à leitura?	- Entrevistas a representantes de estruturas representativas da comunidade emigrante - Entrevista a associações

		representativas da imprensa regional
Resultados no que toca ao correcto uso de dinheiros públicos	Há queixas sobre eventuais irregularidades na atribuição dos incentivos?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista a associações representativas da imprensa regional - Entrevista a responsáveis do GMCS
	Estão garantidas as condições para que os incentivos não sejam usados com fins diversos daqueles para que são atribuídos?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista a responsáveis do GMCS - Entrevista a responsáveis de fiscalização
	É adequada a relação entre o <i>custo</i> destes incentivos e o <i>benefício</i> público que deles se recolhe?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevista a responsáveis oficiais do sector (ministro da tutela e GMCS) - Entrevista a ex-responsáveis políticos do sector - Entrevista a associações representativas da imprensa regional - Análise comparativa com esquemas incentivos de outros países europeus

Dimensões de avaliação	Factores críticos	Questões-chave a responder	Instrumentos de medida / avaliação
4) Perspectiva de avaliação global	Visão de conjunto da política de incentivo à leitura	Que avaliação global fazem os diferentes actores do campo dos media da actual política de incentivo à leitura?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas a associações representativas da imprensa regional - Entrevistas a responsáveis dos partidos políticos com ligação ao sector - Entrevistas a responsáveis por programas ligados à promoção da leitura - Entrevistas a académicos especialistas nesta área
	Alternativas à actual política de incentivo à leitura	Que propostas alternativas têm os diferentes actores do campo dos media face à actual política de incentivo à leitura?	<ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas a associações representativas da imprensa regional - Entrevistas a responsáveis dos partidos políticos com ligação ao sector - Entrevistas a responsáveis por programas ligados à promoção da leitura - Entrevistas a académicos especialistas nesta área

5. Nota Conclusiva

Ao concluir este estudo, importa sublinhar alguns aspectos, uns já enunciados ao longo destas páginas e outros que se torna oportuno aduzir neste momento.

Em primeiro lugar, os dados aqui inseridos e as reflexões produzidas não devem ser entendidas como notas avaliativas, mas como elementos que sustentam a pertinência, alcance e conteúdo do modelo de avaliação proposto. Como se torna evidente, um modelo que incide sobre uma matéria específica não poderia, de modo algum, prescindir de referenciais de contexto que permitam situar o objecto e a especificidade da tarefa avaliativa proposta. Mas esses referenciais (históricos, legislativos, sociológicos, políticos...), importa reiterar, não são avaliação.

Em segundo lugar, convém chamar a atenção para a inexistência de uma tradição de avaliação das políticas públicas de comunicação social em Portugal. Carece-se, por conseguinte, de um enquadramento e de um saber de experiência feito que muito úteis seriam, neste momento. O reverso estará em que aquilo que se vier a fazer, rodeado das precauções, mas também da ambição, que esta proposta encerra, representará um trabalho pioneiro, num subsector de inegável relevância sócio-cultural e cívico-política. E poderá assim abrir terreno para uma forma de acção pública pautada menos pelo lado impressivo ou circunstancial e mais pelo conhecimento da situação e pela ponderação de resultados previamente obtidos.

O modelo de avaliação apresentado admite, como se salientou já, graus distintos de profundidade e extensão, mas supõe, em qualquer caso, o respeito pela independência da instância e agentes avaliadores e pela transparência dos processos nas várias fases da sua execução. Entendemos, por outro lado, que a participação constitui também um requisito que, admitindo, embora, vários graus de concretização, muito pode concorrer para o sucesso e eficácia da avaliação.

Os autores desejam, finalmente, manifestar ao Gabinete para os Meios de Comunicação Social, na pessoa do seu Director, Dr Pedro Behran da Costa, o seu reconhecimento pela confiança neles depositada para a elaboração deste estudo.

6. Bibliografia

Amaral, V. (2005) *Imprensa regional e políticas da comunicação: situação geral no quadriénio 1999-2002*. Braga: Comunicação e Sociedade, volume 7, 181-194.

Amaral, V. (2006) *Temas e fontes na imprensa regional da cidade da Guarda*. Dissertação de mestrado. Braga: Universidade do Minho.

Araújo, J. V. (2005) *A influência da imprensa regional ou local na tomada de decisões. A criação do Concelho da Trofa*. Tese de mestrado. Porto: Universidade Fernando Pessoa.

Associação Portuguesa de Tiragem – dados relativos a 2008. [Em Linha] URL: http://www.apct.pt/analisesimples_00.aspx?publicacaosegmentoid=1&segselecionado=18 [Consultado na Internet a 20 de Outubro de 2009].

Bareme Imprensa Regional (Outubro de 2003, Setembro de 2004, Setembro de 2005, Março de 2007, Março de 2008 e Junho de 2009). Marktest.

Boyne, G. A. et al. (2005) 'Where Next? Research Directions on Performance in *Public Organizations* in JPART 15:633-639.

Byrne, A. (2009) 'Pushing the Boundaries: New Thinking on How We Evaluate' in *MAZI Articles*, <http://www.communicationforsocialchange.org/mazi-articles.php?id=399> (acesso: 22 de Setembro de 2009)

Camponez, C. (2002) *Jornalismo de proximidade*. Coimbra: MinervaCoimbra.

Carvalho, J. R. (2000). *Media e cidadania na periferia portuguesa: inclusões e exclusões – O caso da Beira Interior*. Dissertação de mestrado. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Carvalho, A. (2006, 17 de Novembro). Uso de porte-pago por imprensa da diáspora 'é

uma engenharia financeira'. [Em Linha] URL: <http://rosaazul.org/congresso-internacional/cobertura-do-congresso/uso-de-porte-pago-por-imprensa-da-diaspora-e-uma-engenharia-financeira/> [Consultado na Internet a 20 de Março de 2008].

Coelho, P. (2006) *A TV de proximidade e os novos desafios do espaço público*. Lisboa: Livros Horizonte (Dissertação de mestrado (2003). Lisboa: Universidade Nova)

Conselho de Avaliação Interministerial do Governo Francês (1994) *Petit guide* in http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fr/interministere/doc/petit_guide_cse.pdf (acesso: 15 de Julho de 2009).

Correia, J. C. (1997) *O espaço público e a indústria jornalística: comunicação regional, acção social e interacção*. Dissertação de mestrado. Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Correia, J. C. (2006). A imprensa regional e comunicação política - As eleições autárquicas de 2005. [Em linha] URL: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/correia-joao-imprensa-regional-comunicacao-politica.pdf> [Consultado na Internet a 1 de Junho de 2009].

Correia, J. C. (1997) *O espaço público e a indústria jornalística: comunicação regional, acção social e interacção*. Dissertação de mestrado. Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Correia, J. C. (2006). A imprensa regional e comunicação política - As eleições autárquicas de 2005. [Em linha] URL: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/correia-joao-imprensa-regional-comunicacao-politica.pdf> [Consultado na Internet a 1 de Junho de 2009].

Costa, A. J. (2005) *Imprensa regional: estado da arte e presença web*. Dissertação de mestrado. Porto: Universidade Fernando Pessoa.

Costa, C. (2004) *O impacto das câmaras municipais na imprensa regional – um olhar sobre os dois jornais diários da cidade de Braga*. Dissertação de mestrado. Braga: Universidade do Minho.

Destak/Lusa (2009, 7 de Agosto). “O Primeiro de Janeiro' já é jornal nacional”. [Em linha] URL: <http://www.destak.pt/artigos.php?art=37843>. Consultado na Internet a 7 de

Setembro de 2009].

Duarte, F. B. (2005) *Informação de Proximidade*. Lisboa: Âncora Editora

Entidade Reguladora para os Meios de Comunicação Social (2009). Relatório de Regulação 2008. [Em Linha] URL:

<http://www.erc.pt/documentos/Relatorios/VersaosemedicaograficaRelatoriodeRegulacaoERC2008site.pdf> [Consultados a 1 de Outubro de 2009].

Faustino, P. (2002a) *A imprensa regional em Portugal: o estado da arte e práticas de gestão*. [Em linha] URL: www.obercom.pt.03/revista/observatorio01/10.htm [Consultado na Internet a 5 de Maio de 2009].

Faustino, P. (2002b) *Lógicas e necessidades de apoio às empresas jornalísticas*. [Em linha] URL: www.aind.pt/meios2002/rev_maio/empresas.html [Consultado na Internet a 14 de Maio de 2009].

Faustino, P. (2004) *A imprensa em Portugal – transformações e tendências*. Lisboa: Media XXI.

Fernández Alonso, A. et al. (2008) *Press Subsidies in Europe*. Barcelona: Lexicom, Universitat Autònoma de Barcelona.

Ferreira, P. (2005a) 'O custo das não-decisões na imprensa regional local e regional em Portugal'. *Comunicação e Sociedade*, volume 7.

Ferreira, P. (2005b). O lugar da imprensa local e regional nas políticas de comunicação. [Em linha] URL: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/ferreira-paulo-lugar-imprensa-local-regional-politicas-comunicacao.pdf> [Consultado na Internet a 3 de Junho de 2009].

Ferreira, P. (2008) 'Imprensa local e regional: à beira do sobressalto? Análise do quinquénio mais importante da história do sector'. In Pinto, M. e Marinho, S. (eds.). *Os media em Portugal nos primeiros cinco anos do século XXI*. Porto: Campo das Letras.

Figueiredo, A., Cádima, F. R., Martins, Z. (2003). "Os media regionais em Portugal". In Anuário Internacional Lusófona 2003. [Em linha] URL: <http://revcom.portcom.intercom.org.br/index.php/anuariolusofono/article/viewPDFInterstitial/1140/888> [Consultado na Internet a 14 de Junho de 2009].

Figueiredo, Alexandra, Cádima, Francisco Rui, Martins, Zélia (2003). “Os media regionais em Portugal”. In Anuário Internacional Lusófona 2003. [Em linha] URL: <http://revcom.portcom.intercom.org.br/index.php/anuariolusofono/article/viewPDFIntertitil/1140/888> [Consultado na Internet a 14 de Junho de 2009].

Gabinete para os Meios de Comunicação Social – Incentivo à Leitura. [Em linha] URL: <http://www.gmcs.pt/index.php?op=cont&cid=1189&sid=1058> [Consultado na Internet a 30 de Maio de 2009].

Gabinete para os Meios de Comunicação Social – Incentivos Directos. [Em linha] URL: <http://www.gmcs.pt/index.php?op=menu&cid=80> [Consultado na Internet a 30 de Maio de 2009].

Ler+ - Plano Nacional de Leitura (2009) *Relatório de Actividades – 3º ano*. Lisboa: Plano Nacional de Leitura.

Lopes, M. O. (2001) *A Imprensa local e regional no distrito de Santarém*. Trabalho final de licenciatura. Santarém: Instituto Politécnico de Santarém.

Markttest (Outubro de 2003, Setembro de 2004, Setembro de 2005, Março de 2007, Março de 2008 e Junho de 2009). Bareme Imprensa Regional.

Martin. S. e Sanderson, I. (1999) ‘Evaluating Public Policy Experiments, Measuring Outcomes, Monitoring Processes or Managing Pilots?’ in *Evaluation*, Vol. 5(3).

Maximino, J. C (2006). *Jornais e jornalistas da Grande Área Metropolitana de Aveiro. Aveiro: A Folha Cultural* (Dissertação de mestrado (2003). Aveiro: Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração).

Notas sobre a Reforma da Comunicação Social Regional e Local (2004, 7 de Outubro). [Em linha] URL: http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16/Governo/Ministerios/PCM/MEP/Documentos/Pages/20041007_MEP_Doc_Reforma_Com_Soc_Reg_Local.aspx [Consultado na Internet a 2 de Outubro de 2009].

Obercom (2007). Anuário da Comunicação 2005-2006. [Em linha] URL: http://www.obercom.pt/client/?newsId=342&fileName=anuario_2005_2006.pdf [Consultado na Internet a 20 de Outubro de 2009].

Obercom (2008). Anuário da Comunicação 2006-2007. [Em linha] URL:

http://www.obercom.pt/client/?newsId=28&fileName=anuario_2006_2007_4.pdf
[Consultado na Internet a 20 de Outubro de 2009].

Obercom (2009) Anuário da Comunicação 2007-2008. [Em linha] URL:
http://www.obercom.pt/client/?newsId=28&fileName=anuario_comunicacao_2007_2008.pdf [Consultado na Internet a 20 de Outubro de 2009].

Programa do XIII Governo Constitucional. [Em linha]
URL:http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13/Governo/Governos_Constitucionais/GC16/Programa/programa_p034.htm. [Consultado na Internet a 2 de Outubro de 2009].

Programa do XIV Governo Constitucional. [Em linha] URL:
http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC14/Programa/ [Consultado na Internet a 2 de Outubro de 2009].

Programa do XVI Governo Constitucional. [Em linha] URL:
http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC16/Programa/programa_p034.htm [Consultado na Internet a 1 de Maio de 2009].

Programa do XVII Governo Constitucional. [Em linha] URL:
http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ProgramaGoverno/Pages/programa_p000.aspx [Consultado na Internet a 2 de Outubro de 2009].

Quivy, R. e Campenhoudt, L. V. (1995/1988) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ribeiro, L. (2006) *O poder dos meios – Análise das condições de produção jornalística no Correio do Minho e Diário do Minho*. Dissertação de mestrado. Braga: Universidade do Minho.

Ribeiro, M. (2008) *As representações do imigrante brasileiro no jornalismo impresso local - estudo de caso comparado entre o Diário do Minho (Braga - Portugal) e L'Adige (Trento - Itália)*. Dissertação de mestrado. Braga: Universidade do Minho.

Rocha, J. M. (2004, 30 de Julho). Governo Faz Alterações ao Pacote Legislativo Sobre Meios Locais. “Público”. [Em linha] URL:
<http://ufp.ufp.pt/pressd.php?intId=13286&PHPSESSID=c35d5992eae71bdf9c2a21a08f9870cf> . [Consultado na Internet a 2 de Outubro de 2009].

Santos, S. (2008). *Imprensa regional – temas, problemas e estratégias da informação*
57

local. Lisboa: Livros Horizonte (Dissertação de mestrado (2005). Lisboa: Universidade Católica Portuguesa).

Sousa, J. P. (2002). Comunicação regional e local na Europa Ocidental – Situação geral e os casos português e galego. [Em linha] URL:

<http://www.bocc.ubi.pt/pag/sousa-jorge-pedro-comunicacao-regional-na-europa-occidental.pdf> [Consultado na Internet a 25 de Maio de 2009].

Tribunal de Contas (2008). Relatório de auditoria aos apoios concedidos pelo Gabinete para os Meios de Comunicação Social (ex-Instituto da Comunicação Social) Ano 2007 – Relatório de Auditoria N.º 45/08 - 2.ª S Proc.º N.º 45/08 – Audit. [Em linha] URL:

http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2008/audit-dgtc-rel045-2008-2s.pdf [Consultado na Internet a 2 de Outubro de 2009].

United Nations, 11th UN Inter-Agency Round table on Communication for Development (2009). 'Discussion Paper on the Monitoring and Evaluation of UN-assisted Communication for Development Programmes, recommendations for Best Practice Methodologies and Indicators'. February, 2009: UNDP, World Bank.

7. Instrumentos legais

Decreto-Lei n.º106/88 de 31 de Março.

Portaria n.º 169-A/94, de 24 de Março.

Portaria n.º 45-B/95, de 19 de Janeiro.

Portaria n.º 242/96, de 5 de Julho.

Decreto-lei n.º 37-A/97, de 31 de Janeiro.

Lei n.º 21/97, de 27 de Junho.

Lei n.º 2/99, de 13 de Janeiro.

Decreto-Lei 136/99, de 22 de Abril.

Decreto-Lei n.º 105/2000, de 9 de Junho.

Decreto-Lei n.º 56/2001, de 19 de Fevereiro.

Portaria n.º 2004/2001, de 14 de Março.

Decreto-Lei n.º 6/2005, de 6 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 7/2005, de 6 de Janeiro.

Portaria n.º 586/2005, de 7 de Julho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2006, de 1 de Junho.

Decreto-Lei n.º 98/2007, de 2 de Abril.

Decreto-Lei n.º 165/2007, de 3 de Maio.

Despacho n.º 9381/2007, de 19 de Abril.

Despacho Normativo n.º 7/2008, de 17 de Janeiro.

Despacho n.º 18494/2009, de 4 de Agosto.