

SÉRIES DIREITOS DIGITAIS E ACESSO À INFORMAÇÃO 8

# UMA NOVA AÇÃO PARA O JORNALISMO EM ÁFRICA - PARTE 2

Em que medida poderá a regulação do mercado criar plataformas que pagarão um valor justo pelo jornalismo de interesse público

**Sekoetlane Phamodi**  
Dezembro de 2022



Os serviços de distribuição e de referência de conteúdos em que as plataformas digitais multinacionais construíram os seus negócios causaram, em todo o mundo, uma ameaça existencial crescente às empresas de média noticiosos. A ameaça não reside apenas na viabilidade comercial das empresas de notícias e de informação, mas também na função social do jornalismo.



Embora o problema seja global, tanto em natureza como em escala, a Lei das notícias online da Austrália (Australia's Online News Act) demonstrou que as soluções se encontram enraizadas na ação local – principalmente através da regulação do mercado que protege a função social do jornalismo, salvaguardando a contestabilidade das empresas de media noticiosos nos mercados online. No entanto, é pouco provável que a regulação do mercado por si só resolva o declínio das empresas de comunicação social e de jornalismo.



Os governos africanos têm a oportunidade de desenvolver a intervenção inovadora da Austrália na regulação do mercado, de modo a oferecer uma solução mais estrutural para a ameaça que as plataformas representam no fornecimento sustentável de serviços noticiosos e de informação. Tal pode ser conseguido através da criação de fundos públicos de comunicação social cuja arquitetura institucional esteja intimamente alinhada com a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação.



# Conteúdo

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	2
<b>2.</b>	<b>O PODER DAS PLATAFORMAS</b>	2
<b>3.</b>	<b>REEQUILIBRAR O PODER</b>	3
<b>4.</b>	<b>DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS</b>	6
	UM MANDATO DE INTERESSE PÚBLICO CLARO	6
	UM CÓDIGO PROFISSIONAL DE NORMAS, ÉTICA E PRÁTICAS	7
	INDEPENDÊNCIA	7
	PRINCÍPIOS OPERACIONAIS	7
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	8

## 1

## INTRODUÇÃO

Na parte 1 de Uma Nova Ação para o Jornalismo de Interesse Público em África, defendo que traçar um novo caminho para a sustentabilidade dos meios de comunicação social públicos em África requer um reequilíbrio urgente do poder negocial entre serviços noticiosos e informativos e plataformas digitais.

<sup>1</sup> Descrevo a maneira como o jornalismo de interesse público e a sua função social se encontram comprometidos pela perda de receitas publicitárias dos serviços noticiosos e informativos em favor das plataformas.

Na parte 1, proponho três pilares fundamentados da Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação em África<sup>2</sup> para sustentar este exercício de reequilíbrio, nomeadamente:

- i. a designação do jornalismo de interesse público enquanto bem público,
- ii. a incorporação de fundos nacionais para os meios de comunicação social públicos de forma a oferecer recursos para a oferta de jornalismo de interesse público e salvaguardar o seu valor público, e

- iii. retirar as receitas destinadas à esses fundos a partir de um mecanismo de taxas coletivas pago pelas plataformas digitais de indexação e de publicação como compensação justa pela utilização de conteúdos noticiosos e informativos por parte das mesmas.

Neste artigo, desenvolvo ainda mais esta proposta, descrevendo a relação de poder entre plataformas e empresas de comunicação social, assim como a razão pela qual esta requer um reequilíbrio através do poder público. Descrevo a recente abordagem regulamentar do mercado adotada pelo Governo australiano, o motivo pelo qual esta parece promissora, as limitações que apresenta e como poderão estas serem ultrapassadas caso venham a ser adotadas por países africanos. Delineei então algumas das disposições institucionais necessárias para que a regulamentação seja eficaz no apoio à resiliência dos serviços noticiosos e informativos em ambientes descentralizados de distribuição de conteúdos através dos quais as plataformas digitais dominam o mercado.

## 2

## O PODER DAS PLATAFORMAS

A pandemia da Covid-19 demonstrou a importância vital de notícias e de serviços de informação fiáveis e credíveis para o acesso a informações precisas. Mostrou igualmente como a infraestrutura de distribuição é vulnerável às condições do mercado em que opera. Desde o surgimento da pandemia e o seu impacto nos mercados globais, centenas de casas editoriais de notícias e revistas fecharam, e milhares de empregos que apoiam a oferta de jornalismo credível estão a ser, a cada ano, derrubados. Os editores de comunicação social, a comunidade de desenvolvimento dos média e os governos de todo o mundo concordam que sem um novo enquadramento para a sua sustentabilidade futura, as empresas de comunicação social

correm perigo, assim como os fundamentos do jornalismo e o seu valor social nas sociedades democráticas. Mas a pandemia é apenas um dos fatores agravantes que levaram à diminuição de serviços noticiosos e informativos, como descrito na Parte 1. O crescimento e as práticas empresariais de plataformas como o Facebook e a Google na descoberta e no consumo de notícias e de informação online desempenharam, também, um papel substancial neste declínio.

Tal como a Comissão Australiana para a Concorrência e Consumidor (*Australian Competition and Consumer Commission/ ACCC*) determinou no seu relatório de 2019 sobre as Plataformas

1. Phamodi, S.J. (2022) *A New Deal for Journalism in Africa: Three Pillars for Bringing Platforms to Pay Fair Value For Public Interest Journalism* (Uma nova ação para o jornalismo em África: Três pilares para levar as plataformas a pagar o justo valor ao jornalismo de interesse público), Friedrich-EbertStiftung, acessível em <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/afrika-media/19206.pdf> (Acedido a 25 de novembro de 2022).

2. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) (2019) Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação em África, acessível em <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=69> (Acedido a 25 de novembro de 2022).

Digitais,<sup>3</sup> os modelos de negócio e as práticas operacionais desenvolvidos por plataformas como o Facebook e a Google criaram desequilíbrios de poder significativos entre as mesmas e as empresas de mídia australianas. Por um lado, competem com as empresas de mídia pela atenção dos consumidores, fornecendo, sem custos, uma variedade de conteúdos – incluindo notícias e informações – à uma base substancial de utilizadores. Por outro lado, competem com essas mesmas empresas por receitas publicitárias com base no comando da atenção que exercem sobre essa base de utilizadores.

Como resultado do inédito poder de trabalho em rede das plataformas nestes mercados interligados, é fácil observar como é que as empresas de mídia australianas – incluindo as que se focam estritamente no fornecimento serviços noticiosos e informativos – seriam incapazes de competir com os gostos do Facebook e da Google em qualquer um destes mercados. Em vez disso, o Facebook e o Google tornaram-se parceiros comerciais inevitáveis das empresas de mídia australianas através dos serviços de distribuição e de referência de audiências descentralizadas que sustentam os seus respetivos modelos de negócio. Como a ACCC determinou, “muitas empresas de mídia noticiosos estariam suscetíveis de incorrer numa perda significativa de receitas, prejudicando os seus negócios” se os utilizadores de plataformas como a Google [e o Facebook] não conseguissem clicar nas suas ofertas de conteúdos a partir das respetivas plataformas.<sup>4</sup>

No entanto, as dinâmicas descritas pela ACCC não são exclusivas do caso australiano, mas são amplamente descritivas da relação entre plataformas e empresas de mídia noticiosos, em todo o

mundo. Além disso, entre os efeitos indiretos destas dinâmicas está a atribuição das ofertas de conteúdos disponibilizados aos utilizadores (e a sua lealdade à marca) às próprias plataformas e não às suas editoras originais,<sup>5</sup> prejudicando ainda mais a sua força assim como as receitas da marca.

Nesta base, a ACCC viria a determinar que estas plataformas tinham um poder negocial substancial sobre as empresas de mídia noticiosos e viria a introduzir uma iniciativa para a regulação do mercado através do Código de Negociação dos Meios de Comunicação Noticiosos (*News Media Bargaining Code*) de forma a reequilibrar os níveis.<sup>6</sup> O código estabelece regras para as negociações – incluindo uma compensação justa pelo uso de notícias e de conteúdos informativos – entre as plataformas digitais designadas pelo Tesoureiro sujeitas ao código e as empresas de mídia noticiosos. Impõe um procedimento através do qual uma empresa individual ou um coletivo de meios de comunicação social pode desencadear uma negociação ao abrigo do código. Caso essas negociações falhem dentro do prazo prescrito, é automaticamente ativada uma arbitragem, cuja decisão é definitiva e juridicamente vinculativa para as partes.<sup>7</sup>

Até à data, não foram designadas plataformas digitais pelo Tesoureiro, nem foram desencadeadas quaisquer negociações nos termos do código. Em vez disso, mantendo-se fiel à declaração de impacto do código, a possibilidade de ter de ser designada plataforma digital ao abrigo do código encorajou as plataformas a chegar rapidamente a acordos comerciais bilaterais com as empresas de mídia noticiosos de forma a compensá-los pela utilização dos seus conteúdos.

3. Comissão Australiana para a Concorrência e Consumidor (ACCC) (2019). Inquérito sobre as Plataformas Digitais, acessível em <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf> (Acedido a 25 de novembro de 2022).
4. Vale a pena analisar as submissões efetuadas tanto pelo Facebook como pela Google, onde ambos admitiram a dependência dos seus serviços de distribuição nas empresas de mídia noticiosos para chegar ao público. Meta (2020), Resposta ao documento conceptual do código de negociação obrigatório dos média australianos, acessível em <https://www.accc.gov.au/system/files/Facebook.pdf> (Acedido a 25 de novembro de 2022); Google (2020), Resposta do Código de Negociação obrigatória dos média ao Documento Conceptual da ACCC, acessível em <https://www.accc.gov.au/system/files/Google.pdf> (Acedido a 25 de novembro de 2022).
5. Kalogeropoulos, A. e Newman, N. (2017) *I saw the News on Facebook* (Vi as Notícias no Facebook). Acessível em <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2017-07/Brand%20attributions%20report.pdf> (Acedido a 25 de novembro de 2022).
6. ACCC (2020), Código de Negociação dos Média Noticiosos, acessível em <https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/news-media-bargaining-code/news-media-bargaining-code> (Acedido a 25 de novembro de 2022).
7. ACCC (2020), *Australian news media to negotiate payment with major digital platforms* (Os meios de comunicação australianos irão negociar pagamentos com as principais plataformas digitais), acessível em <https://www.accc.gov.au/media-release/australian-news-media-to-negotiate-payment-with-major-digital-platforms> (Acedido a 25 de novembro de 2022).

### 3

## REEQUILIBRAR O PODER

A abordagem australiana tem, até agora, oferecido o caminho mais promissor para reequilibrar a relação de poder entre plataformas digitais e empresas de mídia noticiosos, respondendo aos dois pilares da regulação do mercado. Em primeiro lugar, o reconhecimento pela ACCC do valor social dos serviços noticiosos e informativos deu o mote

para uma intervenção pela defesa do consumidor que apela ao governo para salvaguardar estes serviços de forma a proteger a participação democrática e a necessidade de informação regular, precisa e pertinente dos consumidores. Em segundo lugar, e talvez devido à preferência do governo por soluções comerciais para problemas de mercado, resolveu

a contestabilidade do mercado das empresas de comunicação social, obrigando as partes a determinar os termos dessa contestabilidade do mercado entre si ou a arriscar que o governo o fizesse por elas – o que é um avanço significativo no impasse a que tinham chegado. O governo canadiano, igualmente disposto na sua preferência por soluções comerciais para problemas de mercado, foi instado a seguir o exemplo da Austrália, propondo a Lei das Notícias Online (*Online News Act*) que tem uma abordagem materialmente semelhante e está agora a ser processada pela Câmara dos Comuns.<sup>8</sup>

No entanto, a abordagem adotada pela Austrália no Código de Negociação dos Média Noticiosos tem, no entanto, as suas limitações. A mais significativa é que, desde a sua promulgação, nenhum dos acordos bilaterais entre plataformas digitais e empresas australianas de meios de comunicação social foi tornado público. Isto deve-se principalmente ao facto de estes acordos serem estruturados através de investimentos de subvenção discricionários<sup>9</sup> e de acordos bilaterais de troca de valor em vez do processo público definido pela Lei das Notícias Online.<sup>10</sup> Embora estes instrumentos possam ter contribuído substancialmente para reforçar a viabilidade dos serviços noticiosos e informativos (sem divulgação, nunca se pode realmente saber), estes são atribuídos numa base ad-hoc e estão limitados a apenas alguns negócios dos média noticiosos selecionados pelas plataformas. Além disso, ficam aquém da normalização do justo valor, uma vez que os fornecedores de conteúdos noticiosos e informativos enriquecem as ofertas de conteúdos que as plataformas entregam aos seus utilizadores e a partir das quais derivam os seus lucros substanciais.<sup>11</sup>

Existem, pelo menos, duas razões pelas quais, em África, a intervenção estatal deve ir mais longe do que a Austrália e, talvez até, o Canadá propuseram: mitigar a concentração do mercado; e promover a diversidade de conteúdos através de investimentos intencionais.<sup>12</sup>

Em primeiro lugar, limitar a intervenção do Estado apenas para prever investimentos discricionários ou negociações

bilaterais entre as partes beneficia indevidamente as maiores empresas de média com maior domínio do mercado. Para além de aprovar um instrumento político que prescreve uma troca de valor entre plataformas digitais e serviços noticiosos e informativos para conteúdos jornalísticos, este acordo simplesmente codifica o status quo. É pouco provável que as partes cheguem a um acordo sem a orientação de uma autoridade superior; os determinantes relevantes do valor do conteúdo; e um mecanismo eficiente e acessível de quebra de impasses. Tudo isto resulta em processos de arbitragem arriscados, dispendiosos e prolongados. Apenas os serviços noticiosos e informativos de grande dimensão, com um apetite relativamente maior pelo risco, poderiam considerar essas medidas, enquanto os serviços mais pequenos e mais avessos ao risco continuariam a diminuir em condições de mercado cada vez mais perigosas, o que formalizaria os cartéis e aprofundaria ainda mais a crise crescente da concentração da propriedade das empresas de comunicação social.

Em segundo lugar, sem a introdução de mecanismos mais diretos que permitam a entrada de serviços noticiosos e informativos de propriedade mais pequena e independentes para a mesa das negociações com os seus congéneres de maior dimensão e com mais recursos, numa base mais equitativa, a diversidade de conteúdos continuará a estar ameaçada. Os serviços noticiosos e informativos pequenos, locais e especializados desempenham um papel essencial na contribuição para a diversidade de conteúdos. Servem, com frequência, as necessidades noticiosas e informativas de comunidades e grupos de interesses geograficamente marginalizados e desfavorecidos que, por si só, trazem diversas perspetivas e alargam a representatividade dos meios de comunicação social no seu papel de esfera pública deliberativa. Confiando apenas em mecanismos de investimento discricionários ou na negociação bilateral de troca de valor, os prestadores de serviços noticiosos e informativos pequenos e independentes seriam obrigados a competir com os seus congéneres maiores em condições desfavoráveis para o acesso a este fluxo de receitas recentemente aberto, o que viria a, potencialmente, bloqueá-los completamente dos acordos, prejudicando assim públicos regionais mal servidos

- 
8. Parlamento do Canadá (2022), Lei C-18, acessível em <https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/c-18>, (Acedido a 25 de novembro de 2022); Governo do Canadá (2022), *The Online News Act* (A Lei de Notícias Online), <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/online-news.html> (Acedido em 25 de novembro de 2022).
  9. Miller, G. (2022), *Canada's Online News Act is angering Meta and Google. Here's a timeline on how we got here* (A Lei de Notícias Online do Canadá está a irritar a Meta e a Google. A cronologia de como aqui chegamos), acessível em <https://www.cjr.org/widescreen/a-canadian-platforms-and-publishers-timeline.php/> (Acedido a 25 de novembro de 2022); Pichai, S. (2020), *Our \$1 billion investment in partnerships with publishers* (O nosso investimento de mil milhões de dólares em parcerias com editoras), acessível em <https://blog.google/outreach-initiatives/google-news-initiative/google-news-showcase/> (Acedido a 25 de novembro de 2022).
  10. As diferentes abordagens aplicadas em várias partes do mundo são discutidas na OCDE (2021) *Questões de concorrência relativas aos meios de comunicação social e plataformas digitais*, OCDE
  11. Documento de discussão do Comité da Concorrência, pp 27 – 36, acessível em <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-issues-in-news-media-and-digital-platforms.htm> (Acedido a 25 de novembro de 2022) e em Dugmore, H. (2021) *Thinking globally, acting locally: Reviving and sustaining South African journalism in a post-Covid world* (Pensar globalmente, agir localmente: Reviver e sustentar o jornalismo sul-africano num mundo pós-Covid), p.49, acessível em [https://www.africanplatform.org/fileadmin/user\\_upload/Thinking\\_globally\\_acting\\_locally.pdf](https://www.africanplatform.org/fileadmin/user_upload/Thinking_globally_acting_locally.pdf), pp.36-48 (Acedido em 25 novembro 2022). Fisher et al fornecem mais descrições do impacto e das deficiências da abordagem australiana para reequilibrar o poder negocial, Fisher, C., McCallum, K., Park, S. (2021) *Is the news media bargaining code fit for purpose?* (O código de negociação dos média é adequado ao propósito?), acessível em <https://theconversation.com/is-the-news-media-bargaining-code-fit-for-purpose-172224> (Acedido a 25 de novembro de 2022). Deficiências semelhantes são evidentes no contexto francês Rosemain, M. (2021) *Exclusivo: acordo de 76 milhões de dólares da Google com as editoras francesas deixa muitos pontos de venda enfurecidos*, acessível em <https://www.reuters.com/article/us-google-france-copyright-exclusive-idUSKBN2AC27N> (Acedido a 25 de novembro de 2022).
  12. Owen, T. e Dwivedi, S., Lei de Notícias Online do Canadá mostra como outros países aprendem com a nova lei da Austrália, acessível em <https://www.niemanlab.org/2022/08/canadas-online-news-act-shows-how-other-countries-are-learning-from-australias-news-bill/> (Acedido a 25 de novembro de 2022).

e grupos com interesses especiais no acesso a conteúdos jornalísticos originais e relevantes.

Agora, os governos podem optar por promulgar instrumentos políticos que exijam que as plataformas digitais contribuam para a promoção do jornalismo e de serviços noticiosos e informativos que o possibilitem através de investimentos discricionários, da negociação através de um quadro de negociação bilateral ou coletiva, ou de ambos. Todas estas medidas podem certamente conduzir, de certa forma, ao declínio acelerado do jornalismo a que temos assistido. No entanto, de forma a apoiar a sustentabilidade contínua do mesmo, os governos devem considerar medidas mais robustas de forma a proteger e a promover um jornalismo de interesse público que possa ser acedido, de forma equitativa, por um vasto leque de serviços noticiosos e informativos. Proponho que, entre estas medidas, seja imposto às plataformas digitais contribuir com uma taxa coletiva para o jornalismo de interesse público, sendo esta desembolsada equitativamente às empresas dos meios de comunicação social através de um fundo público de média devidamente incorporado.

Como defendo na Parte 1, a adoção deste mecanismo de cobrança do justo valor pago pelas plataformas digitais ao fundo seria um teste fundamental de confiança e de colaboração entre governos e serviços noticiosos e informativos – especialmente em África, onde a relação entre estes atores tem sido historicamente tensa. Por um lado, exige que os governos sejam suficientemente audazes para reconhecer e justificar o direito dos serviços noticiosos e informativos de contestarem o mercado de forma justa, com base na sua produção intelectual de interesse público, tal como definida por públicos amplos e diversos em vez de, unilateralmente, pelos governos. Por outro lado, os serviços noticiosos e informativos teriam de conceder a cobrança e o desembolso de algumas destas receitas por este fundo governamental em benefício de todos os serviços noticiosos e informativos elegíveis para aceder ao fundo, em conformidade com os acordos institucionais e os critérios de desembolso mutuamente acordados.

Sem estas concessões de ambas as partes, como aconteceu na Austrália e em França,<sup>13</sup> apenas as plataformas digitais e os cartéis de comunicação social comercial, que gozam do domínio de mercado, serão bem-sucedidos a curto e médio prazo, em detrimento da diversidade dos meios de comunicação social e da sustentabilidade do jornalismo de interesse público, a longo prazo.

Mesmo com estas limitações, a abordagem australiana forneceu alguns quadros convincentes que devem de ser tidos em consideração, sendo que, para o contexto africano, estes

requerem uma maior elaboração e uma contextualização relevante. Na África do Sul, por exemplo, o mapa que o quadro australiano forneceu motivou o desenvolvimento de um documento de posição do Fórum Nacional de Editores da África do Sul (*South African National Editors Forum/SANEF*)<sup>14</sup> que exige um quadro de negociação que assuma a forma do Código de Negociação dos Média Noticiosos, mas com medidas mais robustas e equitativas em resposta ao Inquérito do Mercado Intermediário Online da Comissão para a Concorrência (*Competition Commission's Online Intermediary Market Inquiry*).<sup>15</sup>

O documento de posição é sustentado por cinco princípios que respondem a algumas das limitações que o Código de Negociação dos Média Australiano não considerou, apelando a:

- Uma abordagem inclusiva que permita a negociação coletiva em nome dos pequenos editores de notícias, a fim de abordar o risco de uma maior concentração do mercado dos meios de comunicação social e de uma menor diversidade de meios de comunicação social;
- Assegurar que os critérios que determinam os níveis de compensação não desincentivem a inovação ou exacerbam os incentivos do mercado para um jornalismo de má qualidade;
- A introdução de salvaguardas que garantam que as decisões relativas à participação sejam tomadas por um organismo da indústria imparcial, respeitável e representativo;
- Assegurar que as condições finais de pagamento sejam divulgadas de forma transparente, de forma a permitir a prestação de contas; e
- Evitar enfraquecer a natureza fundamentalmente aberta da internet ou limitar o acesso às notícias ao precipitar a remoção de conteúdos noticiosos das plataformas tecnológicas.

O inquérito de mercado da África do Sul ainda não foi concluído, e ainda falta saber se o inquérito mais focado que investiga a relação entre as plataformas digitais e as empresas de média noticiosos proposto pela SANEF será conduzido pela Comissão para a Concorrência. Mesmo assim, é evidente que a abordagem australiana não apenas se mostra promissora, mas está a ganhar força na abertura de novos caminhos para obrigar as plataformas a pagar um valor justo pelas notícias que utilizam.

13. These and further harms are discussed in OECD (2021), pp 22-26.

14. Embora sob um regime completamente diferente da abordagem australiana. Ver Rosemain, M. (2021).

15. Fórum Nacional de Editores da África do Sul (*South African National Editors' Forum/SANEF*) (2022), A SANEF apela a reformas da concorrência no apoio à sustentabilidade do jornalismo, acessível em <https://sanef.org.za/sanef-calls-for-competition-reforms-in-support-of-journalism-sustainability/> (Acedido a 25 de novembro de 2022).

## 4

## DISPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS

Defender um instrumento de financiamento público com o mandato de salvaguardar a oferta sustentável de notícias de interesse público e de serviços de informação é talvez a parte mais fácil de conseguir num novo acordo para os meios de comunicação de interesse público em África. E, como aprendemos com o caso em Austrália e noutros lugares, o poder público pode ser ponderado e eficazmente exercido no sentido de obrigar as plataformas a contribuir com a sua quota-parte justa quando recorrerem ao fornecimento sustentável de serviços noticiosos e informativos no interesse público. Mas, para que estas receitas sejam efetivamente prestadas ao serviço da oferta sustentável de notícias de interesse público e de serviços de informação, devem ser direcionadas através de um instrumento de financiamento público – um fundo nacional para a comunicação social – de forma a salvaguardar a sua independência, credibilidade e diversidade. De seguida, proponho alguns dos princípios subjacentes e as disposições institucionais que se alinham com a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação em África, enquadrando a forma como poderemos criar fundos nacionais de comunicação social de forma a ter a maior probabilidade de sucesso operacional.<sup>16</sup>

### UM MANDATO DE INTERESSE PÚBLICO CLARO

Os fundos nacionais de comunicação social devem ser criados como mecanismos públicos de financiamento público, mas administrados de forma independente. Os fundos públicos de comunicação social devem ter um mandato de interesse público claramente definido de iniciativas de financiamento para apoiar notícias e conteúdos de informação de interesse público que melhorem o acesso à informação, à liberdade de expressão e à participação substantiva na vida pública para um público diversificado. O âmbito do mandato poderá incluir iniciativas que apoiem conteúdos noticiosos e de informação que abranjam temas ou assuntos específicos, como o clima, a saúde e o género, através de uma série de formatos mediáticos ou que visem públicos desfavorecidos as

como crianças, as regiões negligenciadas e os grupos culturais e linguísticos. O âmbito poderá mesmo ser alargado de forma a incluir iniciativas de apoio à inovação no desenvolvimento de capacidades ou processos profissionais que visem melhorar a oferta e a prestação de serviços noticiosos e de informação de interesse público fiáveis e credíveis. Para o efeito, o âmbito do que constitui o interesse público deve ser claramente definido de acordo com a Declaração de Princípios<sup>17</sup>, a fim de fornecer as orientações necessárias para investimentos que promovam a divulgação de informações adequadas, diversificadas e politicamente equilibradas.

A definição do mandato de interesse público é significativa não só para o tipo de iniciativas que recebem apoio, mas também para os tipos de instituições que poderão candidatar-se e aceder ao apoio que os fundos nacionais de comunicação social devem oferecer. Os utilizadores dos meios de comunicação social procuram uma vasta gama de serviços, incluindo meios de comunicação social públicos, comerciais, privados e comunitários, de forma a satisfazer a sua necessidade de notícias e de informações diversificadas e equilibradas. Perante isto, a Declaração de Princípios determina que os Estados não só tomem medidas positivas de forma a promover meios de comunicação social<sup>18</sup> diversificados e pluralistas através de políticas e de outros meios que permitam uma esfera pública deliberativa rica e diversificada, mas também para promover um ambiente económico propício em que os meios de comunicação social possam florescer, o que inclui a prestação de apoio financeiro ou outro público à sustentabilidade dos meios de comunicação social através de um processo justo, neutro, independente e transparente, baseado em critérios objetivos.<sup>19</sup> Por conseguinte, torna-se imperativo o acesso ao apoio dos fundos públicos nacionais por parte dos meios de comunicação social.

Nesta medida, o acesso deve ser definido com base no objetivo de interesse público que o conteúdo ou iniciativa assume, em vez de residir na propriedade do veículo das notícias e da informação dentro do leque de meios de

16. Comissão para a Concorrência da África do Sul (*Competition Commission South Africa*) (2022), Inquérito online das Plataformas de Intermediação, acessível em <https://www.compcom.co.za/online-intermediation-platforms-market-inquiry-provisional-report/>. A SANEF elabora vários destes princípios em SANEF (2021) Sustentabilidade dos Media e Acesso Universal ao Jornalismo de Interesse Público (*Media Sustainability and Universal Access to Public Interest Journalism*), acessível em <https://sanef.org.za/media-sustainability-and-universal-access-to-public-interest-journalism/> (Acedido a 25 de novembro de 2022).

17. Princípio 11.3, Princípio 13.6.

18. Princípio 11.3.

19. Princípio 24.1.



comunicação prevalecentes em que opera. Por conseguinte, os estabelecimentos públicos não devem dominar o seu acesso ao financiamento apenas em virtude da sua propriedade pública. No entanto, deverá existir uma distribuição equitativa do valor dos desembolsos efetuados em todos os pontos de venda (públicos e privados), sendo estes fundamentados com base no seu alcance, mandatos fundamentais e a medida em que o seu negócio cumpre o mandato de interesse público, tal como foi definido.

## UM CÓDIGO PROFISSIONAL DE NORMAS, ÉTICA E PRÁTICAS

O mandato do fundo deve ir além de uma descrição aberta do tipo de conteúdo que apoia. Deverá continuar a definir o código profissional de normas, ética e práticas através das quais o conteúdo que suporta deve ser produzido – nomeadamente no caso dos conteúdos noticiosos – estabelecendo normas mínimas nas quais todos os meios de comunicação social se possam apoiar na produção e entrega de serviços noticiosos e informativos credíveis, fiáveis e de qualidade. A subscrição deste código profissional deve ser uma condição para os meios de comunicação social noticiosos e informativos que procuram apoio para as suas iniciativas de interesse público.

Em conformidade com a Declaração de Princípios, o código deve favorecer um modelo de autorregulação, segundo o qual as normas são definidas pelos próprios meios de comunicação social num processo transparente e participativo.<sup>20</sup> Além disso, o código deve ser legalmente exequível na medida em que providencia um instrumento de reclamação razoável e legal administrado por uma autoridade independente. Esta autoridade deverá também ter a responsabilidade de promover a compreensão e utilização popular por parte de profissionais e utilizadores dos meios de comunicação social, bem como de impor o cumprimento das suas prescrições através de um instrumento de reclamação transparente e gerido de forma independente.<sup>21</sup>

## INDEPENDÊNCIA

As condições que asseguram a independência das instituições de comunicação social públicas têm sido um ponto de discórdia de longa data entre os atores estatais, os meios de comunicação social e os atores de apoio aos média, em África. Mesmo quando estes intervenientes concordam com a necessidade de um investimento público direto na sustentabilidade dos meios de comunicação social e do jornalismo de interesse público, algumas das condições estabelecidas pelos governos para esse financiamento público têm ameaçado a independência do jornalismo devido ao poder e à influência indevidos do Estado. Estas condições dizem normalmente respeito a quadros regulamentares que podem ser vistos como a criação de condições excessivamente restritivas e desproporcionadas para a entrada e participação nos mercados dos meios de comunicação

social nacionais, bem como medidas de autoridade e discrição sobre o desenvolvimento e a aplicação das normas profissionais que regem exclusivamente a prática do jornalismo de Estado.

Em muitos países africanos, a discrição do Estado sobre as despesas publicitárias do sector público tem sido percebida como sendo tratada de forma a recompensar os pontos de venda que produzem narrativas mediáticas que refletem o Estado e os funcionários públicos de forma positiva, enquanto castigam os pontos de venda que são considerados críticos.<sup>22</sup> Mesmo em países com níveis relativamente elevados de proteção dos meios de comunicação social independentes e da prática do jornalismo, acredita-se que o financiamento público dos média tem um risco acrescido de interferência do Estado nos processos de produção e de narrativa dos média. Os fundos nacionais de comunicação social, as suas estruturas de governação e as suas operações devem, por conseguinte, ser constituídos de forma adaptada a estes riscos, sejam eles reais ou perceptíveis.

Da mesma forma que a Declaração de Princípios detalha as condições para meios de comunicação social independentes,<sup>23</sup> a criação de fundos nacionais para os média deve ser guiada pelos mesmos princípios. Devem ser regidos por quadros diversificados, constituídos de forma transparente, e as suas operações assim como a forma como são financiadas não deverá expô-los facilmente a interferências políticas ou comerciais indevidas.

Entre as disposições estruturais para essa garantia está o facto de os fundos nacionais dos meios de comunicação social serem regidos por um conselho intersectorial responsável pela revisão das candidaturas e pela adjudicação de prémios. A composição deste conselho deve, minimamente, equilibrar a representação do governo, da sociedade civil e de profissionais com conhecimentos credíveis no estudo, na prática e na gestão do jornalismo e dos meios de comunicação social, incluindo nos mercados dos média digitais. Fundamentalmente, o conselho deve ser nomeado e ser responsável por uma estrutura multipartidária amplamente representativa, como a legislatura nacional, em vez do braço executivo do governo cujo exercício de poder tende a seguir a autoridade e a influência ou interesse de um partido político singular ou dominante.

## PRINCÍPIOS OPERACIONAIS

Os fundos nacionais para os meios de comunicação social devem efetuar desembolsos através de, pelo menos, dois instrumentos de financiamento. O primeiro, e núcleo do instrumento, deve financiar a produção de conteúdos (histórias individuais ou um corpo de trabalho) que responda a um tema ou agenda de interesse público claramente definido dentro de uma mistura pré-determinada de temas de interesse público. Isto deve ser ponderado através de critérios de seleção que equilibrem o som (rádio e formatos conexos), audiovisuais (televisão e formatos

20. Principle 16.

21. Principle 18.

22. Ogola, G. (2017), A forma como os governos africanos usam a publicidade como arma contra a liberdade de imprensa, acessível em <https://theconversation.com/how-african-governments-use-advertising-as-a-weapon-against-media-freedom-75702> (Acedido em 25 de novembro de 2022).

23. Princípio 13.

conexos) e formatos de distribuição digital e impressos em conformidade com o domínio dos meios correspondentes em que seriam executados. Por conseguinte, quando a rádio é o formato mais amplamente acedido para serviços noticiosos e informativos, os formatos que se prestam a ser implementados na rádio devem receber uma quota proporcional de apoio. Desta forma, as principais notícias e informações que suportam a participação substantiva na vida pública continuam a receber um nível base de apoio.

Os desembolsos através deste instrumento devem equilibrar a diversidade de conteúdos temáticos com vários critérios de representação relevantes, incluindo a diversidade linguística, salientando as línguas desfavorecidas e marginalizadas; relevância regional para trazer comunidades geográficas desfavorecidas e marginalizadas para o corpo da esfera pública deliberativa; o cultivo da diversidade de género tanto nos jornalistas de vanguarda, nas fontes ou no impacto pretendido das histórias; e assim por diante.

Uma condição essencial deste instrumento de financiamento reside no facto do conteúdo ou dos projetos de interesse público que apoia serem disponibilizado de forma gratuita ao público, sendo que o acesso nunca deve ser providenciado mediante pagamento. Assim sendo, está em conformidade com o mandato dos fundos públicos nacionais para desenvolver e enriquecer a esfera pública deliberativa, apoiando a oferta sustentável de notícias e informações de interesse público.

## 5

# CONCLUSÃO

As empresas de média noticiosos e os serviços noticiosos e informativos que oferecem têm sido dos mais afetados pelos modelos de negócio que emergiram da inovação dos serviços das plataformas. Para que os seus conteúdos cheguem aos utilizadores pretendidos, estes devem ser transportados por plataformas – enriquecendo a experiência dos utilizadores e as receitas dessas plataformas, sem acumular uma parte justa do valor derivado da utilização das suas notícias. Estes modelos de negócio não só privam as empresas de comunicação social do valor que criam na produção de notícias e de informações credíveis, relevantes e fiáveis, como também corrói a própria função social do jornalismo. Vários governos em todo o mundo começaram a olhar para a regulação dos mercados digitais como uma das ferramentas para apoiar a contestação das empresas de média noticiosos e para proteger a função social do jornalismo. Para que as empresas de comunicação social africanas sobrevivam, estas e os seus governos têm de procurar intervenções globais de forma a fundamentar

O segundo instrumento deverá apoiar iniciativas que desenvolvam novos produtos promissores, modelos de receitas, processos e serviços que produzam valor partilhado entre as organizações de comunicação social e os estabelecimentos que produzem notícias e serviços de informação de interesse público. Estes podem incluir produtos e processos que possam: abrir terreno para cultivar e alcançar novos públicos; desenvolver novos modelos e abordagens para recolher, processar e fornecer notícias e informações ao público; meios de fazer a transição dos média preexistentes e dos seus públicos transição para plataformas de entrega de conteúdos digitais acessíveis, económicas e sólidas, etc.

Os desembolsos efetuados através deste instrumento devem ser direcionados de forma a estimular a inovação e a transformação do mercado, assim as condições de funcionamento em que operam os serviços noticiosos e informativos, e traduzi-las em valor que possam partilhar entre si e com o seu público.

De forma a promover a distribuição equitativa dos desembolsos do fundo e a diversidade dos meios de comunicação social, a fórmula de distribuição que rege os mesmos deve ser ponderada no sentido de favorecer as fontes de notícias e de informação independentes relativamente a fontes que pertençam a grandes grupos. Na determinação da fórmula de distribuição devem ser considerados os limiares de receitas dos serviços noticiosos e informativos que solicitam o acesso ao fundo, sendo o grau de acesso ao apoio igualmente fundamentado pelo volume de negócios desse mesmo serviço de modo a favorecer os serviços de venda com menores receitas ou com acesso a menos recursos.

a proteção dos mercados locais de conteúdos. A *Australian Online News Act* (Lei Australiana de Notícias Online) oferece a abordagem mais promissora. No entanto, os mercados africanos de conteúdos requerem mais do que apenas uma solução baseada no mercado.

As empresas de média e os governos africanos têm a oportunidade de cocriar fundos públicos para os média que possam mobilizar um reforço a longo prazo, equitativo e de desenvolvimento para serviços de comunicação social que possam apoiar a prestação de serviços noticiosos e informativos credíveis e diversificados, assim como servir de trampolim para a inovação que possa garantir a sua oferta sustentável. Tal exigirá confiança, compromisso e cooperação no interesse público. A Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e o Acesso à Informação em África continua a providenciar o quadro para a sua concretização.

## SOBRE A AUTORA

Sekoetlane Phamodi (they/them/theirs) é um especialista em desenvolvimento dos meios de comunicação social com experiência na construção e no apoio de iniciativas relativas à liberdade de expressão e ao acesso à informação em toda a África.

### **Editor:**

Friedrich-Ebert-Stiftung *fesmedia* Africa  
95 John Meinert Street  
Windhoek, Namibia  
Email: [info@fesmedia.org](mailto:info@fesmedia.org)

### **Pessoa responsável**

Freya Gruenhagen, Diretora de *fesmedia* Africa

### **Design e layout**

Bryony van der Merwe

Contacto/Encomenda: [dickson@fesmedia.org](mailto:dickson@fesmedia.org)

© 2023

## SOBRE ESTE PROJETO

*fesmedia* Africa é o projeto de media regional do Friedrich Ebert-Stiftung (FES) em África. O seu trabalho promove um panorama mediático livre, aberto, liberal e democrático que permita aos cidadãos comuns influenciar ativamente e melhorar as suas vidas, bem como as das comunidades e sociedades em que vivem. A *fesmedia* Africa acredita que para participar na vida pública e na tomada de decisões, as pessoas devem ter os

meios, competências e oportunidades de acesso, intercâmbio e utilização de informação e conhecimento. Devem poder comunicar e trocar ideias, opiniões, dados, factos e números sobre questões que os afetam e às suas comunidades.

Para mais informações, visite:

<https://fesmedia-africa.fes.de/>

# UMA NOVA AÇÃO PARA O JORNALISMO EM ÁFRICA - PARTE 2

Em que medida poderá a regulação do mercado criar plataformas que pagarão um valor justo pelo jornalismo de interesse público



Os serviços de distribuição e de referência de conteúdos em que as plataformas digitais multinacionais construíram os seus negócios causaram, em todo o mundo, uma ameaça existencial crescente às empresas de média noticiosos. A ameaça não reside apenas na viabilidade comercial das empresas de notícias e de informação, mas também na função social do jornalismo.



Embora o problema seja global, tanto em natureza como em escala, a Lei das notícias online da Austrália (Australia's Online News Act) demonstrou que as soluções se encontram enraizadas na ação local – principalmente através da regulação do mercado que protege a função social do jornalismo, salvaguardando a contestabilidade das empresas de media noticiosos nos mercados online. No entanto, é pouco provável que a regulação do mercado por si só resolva o declínio das empresas de comunicação social e de jornalismo.



Os governos africanos têm a oportunidade de desenvolver a intervenção inovadora da Austrália na regulação do mercado, de modo a oferecer uma solução mais estrutural para a ameaça que as plataformas representam no fornecimento sustentável de serviços noticiosos e de informação. Tal pode ser conseguido através da criação de fundos públicos de comunicação social cuja arquitetura institucional esteja intimamente alinhada com a Declaração de Princípios sobre a Liberdade de Expressão e Acesso à Informação.

Mais informações sobre o assunto estão disponíveis em:  
<https://fesmedia-africa.fes.de/>