

## **Regulação da mídia no Brasil: panorama histórico e desafios democráticos para a retomada do debate**

*Media regulation in Brazil: historical overview and democratic challenges for the resumption of the debate*

*Regulación de medios en Brasil: panorama histórico y desafíos democráticos para la reanudación del debate*

*Chalini Torquato<sup>1</sup>*

**Resumo:** Antes mesmo de confirmar sua candidatura para as eleições presidenciais de 2022, Lula já defendia reiteradamente a necessidade de retomar o debate da regulação da mídia. Tendo em vista a possibilidade da retomada deste debate, após sua eleição, o presente artigo busca resgatar a necessária memória de discussões históricas nessa matéria para entender como se dão as lógicas estruturais que orientam as políticas de comunicação no Brasil. Para isso, opta-se pelo método da revisão bibliográfica, através de um trajeto descritivo desde a chegada da TV no país, os processos de aprovação das primeiras legislações, bem como o CBT e do capítulo constitucional para a Comunicação Social, os debates desenvolvidos durante os mandatos de Lula e Dilma, bem como os principais desafios democráticos colocados atualidade. Constata-se que há uma permissividade histórica e uma relação pactuada entre elites políticas e econômicas no setor da comunicação que não apenas consolidou uma estrutura regulatória ineficiente como também impede que ela seja atualizada.

**Palavras-chave:** Regulação da mídia. Democratização. Políticas de comunicação

**Abstract:** Even before confirming his candidacy for the 2022 presidential elections, Lula has already repeatedly defended the need to resume the debate on media regulation. In view of the possibility of resuming this debate, after its election, this article seeks to rescue the necessary memory of historical discussions on this matter to understand how the structural logics that guide communication policies in Brazil occur. For this, the method of bibliographic review is chosen, through a descriptive path since the arrival of TV in the country, the approval processes of the first legislation, as well as the CBT and the constitutional chapter for Social Communication, the debates developed during the mandates of Lula and Dilma, as well as the main democratic challenges posed today. It appears that there is a historical permissiveness and an agreed relationship between political and economic elites in the communication sector that not only consolidated an inefficient regulatory structure but also prevents it from being updated.

**Keywords:** Media regulation. Democratization. Communication Policies

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chalini.torquato@eco.ufrj.br.

**Resumen:** Antes mismo de confirmar su candidatura para las elecciones presidenciales de 2022, Lula ya defendió en repetidas ocasiones la necesidad de retomar el debate sobre la regulación de los medios. Ante la posibilidad de retomar este debate, después de su elección, este artículo busca rescatar la memoria necesaria de las discusiones históricas sobre esta materia para comprender cómo se dan las lógicas estructurales que orientan las políticas de comunicación en Brasil. Para ello se opta por el método de revisión bibliográfica, a través de un recorrido descriptivo desde la llegada de la TV al país, los procesos de aprobación de la primera legislación, así como la CBT y el capítulo constitucional de Comunicación Social, los debates desarrollados durante la mandatos de Lula y Dilma, así como los principales desafíos democráticos que se plantean hoy. Parece que existe una permisividad histórica y una relación concertada entre las élites políticas y económicas en el sector de la comunicación que no solo consolidó una estructura regulatoria ineficiente sino que también impide su actualización.

**Palabras clave:** Regulación de medios. Democratización. Políticas de Comunicación

## 1 INTRODUÇÃO

Desde que saiu da prisão em 2019, Luiz Inácio Lula da Silva, em diversas falas públicas e entrevistas, passou a defender de forma mais veemente a regulação da mídia. Trata-se de uma pauta já colocada por seus planos de governos anteriores, sustentada em demandas conhecidas de frentes progressistas, e que, se no passado não chegou a avançar, segundo suas promessas de campanha, neste novo mandato que se inicia em 2023 tomaria importância central. Quando o tema foi colocado em debate público, a chamada mídia tradicional, em suas matérias e colunas de opinião, logo voltou a entoar argumentos de que regulação da mídia se configuraria censura, de que seria inconstitucional, uma ameaça à liberdade de imprensa, teria um caráter “vingativo” (DALL’AGNOL, 2022), de que a criação de um Conselho Nacional de Comunicação seria “um caminho para o aparelhamento do Estado” (CAMPANHA..., 2022, n.p) ou ainda de que, num suposto controle social da mídia, “o ouvinte e o espectador devem ser os censores dos jornalistas” (AGOSTINE, 2022, n.p).

A acusação de censura por parte de veículos de mídia ligados a grandes conglomerados de comunicação usualmente emerge em outros momentos históricos, quando a possibilidade de revisar a regulação de radiodifusão aberta no país é posta institucionalmente (BOLAÑO, 2007; JAMBEIRO, 2001; AUTOR, 2010). Entretanto, a sustentação dessa demanda por reformulação costuma utilizar como referência modelos

regulatórios midiáticos já consagrados em países reconhecidos internacionalmente como democracias maduras, como Inglaterra, Alemanha e Estados Unidos. O que se costuma colocar em matéria de regulação de mídia tem sido a criação de normas para promover mídias públicas, a diversidade de informações, diversidades étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, a cultura nacional, proteção da infância e a juventude, transparência nos processos de outorga e inibir práticas antidemocráticas como a concentração de propriedades, a outorga para políticos, discursos de ódio e violações de direitos humanos, por exemplo (INTERVOZES, 2015).

Outro aspecto relevante no caso brasileiro é que, muito embora já tenha sido bastante modificado em função da modernização de leis relativas, por exemplo, aos serviços de telefonia e à TV por assinatura, é o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, que permanece vigente para reger a TV aberta, um dos setores mais importantes para a economia criativa, política e cultura nacional. Em estudo anterior já ficava constatado o quanto era paradoxal haver sido realizada uma modernização legal, inclusive com a criação de uma agência reguladora autônoma, para as telecomunicações, deixando a radiodifusão aberta de fora, sendo regida por uma legislação tão defasada (AUTOR, 2010). Além disso, existem artigos da Constituição de 1988, criados especificamente para orientar normas gerais para o setor de Comunicação, cuja regulamentação é ausente ou ineficiente e, por isso, apresentam poucos efeitos práticos.

O presente artigo busca resgatar a necessária memória de discussões fundamentais para entender como as lógicas estruturais que orientam as políticas de comunicação operam no Brasil. A ideia é perceber como essas experiências podem contribuir para o avanço de uma possível retomada do debate nacional acerca da reformulação do marco regulatório da mídia. Para isso, opta-se pelo método da revisão bibliográfica, através de um trajeto descritivo desde a chegada da TV no país, os processos de aprovação das primeiras legislações, bem como o CBT e do capítulo constitucional para a Comunicação Social. Em seguida, o relato percorre debates mais recentes, desenvolvidos nas últimas décadas, observando tendências e constatações, no sentido de encontrar parâmetros recorrentes para se pensar a atualidade. Discorre-se, então, acerca dos principais desafios democráticos colocados por autores e autoras, bem como pelas demandas históricas da sociedade civil ativista.

## **2 TENTATIVAS DE UMA LEI GERAL DE COMUNICAÇÃO DO BRASIL**

As primeiras emissões radiofônicas do Brasil datam de 1922 e, no ano seguinte, Edgard Roquete Pinto já criava a primeira estação, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Para regular esse setor em sua fase inicial foram publicados os Decretos nº 20.047, em 1931 e nº 21.222, em 1932. O primeiro atribuía ao Estado a competência sobre a radiodifusão então considerada de interesse nacional e com finalidade educacional, e o segundo decreto regulamentava a execução dos serviços de radiocomunicação, detalhando sua natureza, destinação e processo de outorga (com prazo de 10 anos e a exigência de ter diretoria composta pelo mínimo de 2/3 de brasileiros) (JAMBEIRO, 2000).

A TV, por sua vez, apenas entraria no ar em 1950, com a TV Tupi de São Paulo, primeira emissora televisiva brasileira, idealizada por Assis Chateaubriand, e na década de 1960 se instituíam os principais regulamentos que iriam orientar o setor nas décadas seguintes. O mais importante deles é o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), cujo processo de elaboração, longo e conflituoso, é um marco fundamental para a discussão aqui apresentada.

Em 1940 foi constituída uma comissão para elaborar um estatuto para a radiodifusão, o que foi realizado. O documento, com o título de Código Brasileiro de Radiodifusão, foi apresentado ao Governo como sugestão. Entretanto o trabalho não teve prosseguimento, provavelmente porque o Congresso Nacional fora fechado pelo Estado Novo. Outras tentativas foram feitas, em 1944 e 1946, sempre sem haver posterior andamento. Em 1947 foi novamente apresentado, na Câmara dos Deputados, um anteprojeto de lei para o Código Brasileiro de Radiodifusão. Esse anteprojeto foi muito discutido em Comissões da Câmara, porém não chegou a ser votado [...] (OLIVEIRA, 2007).

Diversas propostas foram, portanto, colocadas aos Poderes Executivo e Legislativo, mas sem sucesso, até que em 1953 os próprios empresários de radiodifusão conseguiram levar ao Congresso Nacional sua proposta de um código que não contemplava ainda as telecomunicações. É durante o contexto histórico de renúncia do presidente Jânio Quadros, num período de transição e instabilidade política, que esse empresariado passa a se empenhar com maior engajamento junto ao Congresso, conseguindo apressar a votação de sua proposta (OLIVEIRA, 2007). O projeto de lei foi rapidamente aprovado quando foi ao Senado, mas ao passar pelas mãos do então presidente João Goulart foi submetido a 52 vetos.

Naquele momento foi historicamente marcante a articulação do empresariado de radiodifusão para fundar a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) e defender os interesses desse segmento. Naquele momento a entidade teria uma atuação inédita se tornando responsável direta pela derrubada de cada um dos 52 vetos que haviam sido colocados ao CBT pela Presidência da República. Como é colocado pelo próprio site da ABERT em seu histórico:

A ABERT nasceu da luta contra os vetos do presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações, aprovado pelo Congresso Nacional, em 1962. Nesse momento, o empresariado de radiodifusão começa a despertar e parte para um trabalho de esclarecimento da sociedade. Ao procurar os jornalistas Roberto Marinho (Rádio Globo do Rio de Janeiro) e Nascimento Brito (Rádio Jornal do Brasil), João de Medeiros Calmon, presidente do Sindicato de Empresas de Radiodifusão do Rio de Janeiro, cria um grupo de trabalho para discutir os vetos. Em um encontro histórico, no Hotel Nacional, em Brasília, o grupo reúne representantes de 213 empresas. Os participantes do encontro foram responsáveis não só pela derrubada dos 52 vetos, como também pela formação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT (ABERT).<sup>2</sup>

Em 27 de agosto de 1962 foi, portanto, sancionado o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) pela lei 4.117, refletindo um marco do sucesso político desse segmento na defesa de seus interesses, mantido também pela proteção histórica entre ele e o poder militar.

Protegidas pela nova legislação – O Código Nacional de Telecomunicações e o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão – que refletiam suas aspirações históricas para a proteção de seus interesses privados, as emissoras organizaram-se sob e em torno do poder militar [...] A ditadura militar pôde então completar seu papel tanto como defensora dos interesses das elites econômicas – reforçando o caráter da indústria televisiva como vendedora de mercadorias – quanto de si mesma, através do controle do conteúdo da televisão e da ampla divulgação das conquistas positivas do governo (JAMBEIRO, 2001, p. 104-105).

Após a aprovação do CBT, outros regulamentos foram sancionados em seguida. O Decreto 52.795, de 1963, regulamenta os serviços de radiodifusão e vem ser alterado pelos decretos 1720/95 e 2108/96. Já o Decreto-lei 236/67 torna o Código mais centralizador, com penalidades mais rigorosas, criando restrições ao controle de propriedade a fim de evitar a formação de conglomerados de rádio e TV, além de proibir associação com capital

---

<sup>2</sup> Disponível em: <https://memoria.abert.org.br/a-origem-da-abert/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

estrangeiro e o financiamento por publicidade em TVs educativas. O Decreto-Lei 200/67, por sua vez, marca a criação do Ministério das Comunicações (MINICOM), centralizando o poder decisório, e dissolução do antigo Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL).

O levantamento histórico das discussões de políticas de comunicação no Brasil aponta também para a ação coordenada pelo empresariado da radiodifusão, como ABERT, durante as discussões para a Constituição de 1988, que poria fim a um período de 20 anos de regime militar e dedicaria, pela primeira vez, um capítulo específico à Comunicação Social. Mais uma vez, os relatos são de que a entidade exerceu intensa pressão, defendendo, inicialmente que o texto constituinte não abordasse a radiodifusão, mas em seguida passou a defender que ela fosse regulada diretamente pelo Poder Executivo, e não por um órgão autônomo (JAMBEIRO, 2001). Havia ainda, de acordo com César Bolaño (2007), uma outra frente identificada com um cunho mais progressista, com propostas de normas antimonopólio, direito à informação e criação de um Conselho Nacional de Comunicação independente e atuante, apresentadas principalmente pela Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), entre outras entidades.

De maneira geral, após os embates empreendidos na Assembleia, pode-se afirmar que algumas conquistas foram alcançadas por esta frente de ação. Os artigos do capítulo de Comunicação Social ainda se põem como marcos fundamentais para a construção de um modelo mais democrático de mídia. Entre eles podemos citar o artigo 220 que proíbe o monopólio e o oligopólio dos meios de comunicação; a priorização das funções educativas, culturais e informativas, a preservação da cultura regional e estímulo à produção independente, como disposto no artigo 221, bem como a previsão do sistema público de comunicação, colocado no art.223 (BRASIL, 1988).

O Conselho de Comunicação Social, previsto no art. 224 deste texto e apontado como uma conquista da articulação da sociedade civil teve, contudo, sua importância de atuação reduzida. Regulamentado pelo Congresso Nacional desde 1991, pela Lei 8.389, ele ficava limitado a um instrumento consultivo, sem qualquer poder além elaborar estudos e pareceres sobre processos de concessão, questões de oligopólio, programação, liberdade de expressão etc. Começou a funcionar em 2002, mas entre dezembro de 2006 e agosto de 2012 o conselho ficou desativado e, segundo Martins (2012), a forma como ocorreu a tentativa de sua

reativação foi fortemente repudiada pela sociedade civil, pois aconteceu sem discussão aberta, à revelia da maioria dos parlamentares e com fortes indícios de aparelhamento.

Dentre os titulares, nenhuma mulher. Dentre os membros da sociedade civil, no máximo o representante da Fundação Getúlio Vargas pode ser considerado representante de entidade, coletivo ou grupo que discute a comunicação. A grande maioria é de empresários, 'laranjas' e religiosos, com destaque para o exemplo que melhor define a composição deste conselho: o jornalista Fernando César Mesquita – atual Secretário de Comunicação do Senado e ex-porta-voz de José Sarney na Presidência da República. A vaga de Mesquita, pasmem, é destinada à sociedade civil (MARTINS, 2012, n.p).

De 2002 até 2019, cinco grupos foram empossados, sendo que o mandato é de dois anos. Portanto, sua atuação, além de apenas consultiva, é historicamente instável sendo que, embora sua última composição seja de 2020, ela não havia sido empossada até meados de 2021, além disso, no site do senado as últimas atas de reunião disponibilizadas são de 2014.<sup>3</sup>

O texto constitucional estipula também que compete à União a exploração dos serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, diretamente ou por concessão a terceiros, observando o princípio da complementaridade entre os sistemas público, privado e estatal. A outorga e sua renovação ficam sob incumbência do Executivo, cabendo ao Congresso Nacional a apreciação. Entretanto, por falta de especificidade de regras, na prática, a maior parte do espectro é ocupado pelo sistema privado e não há clareza sobre o que se entende por “público” (GOMIDE; HAJE, 2012).

Mendel e Salomon (2011), em pesquisa realizada pela Unesco acerca do ambiente regulatório da radiodifusão brasileira, constatam que o processo de outorga de licenças para serviços de radiodifusão aberta é extremamente lento, geralmente durando anos até a aprovação final. Além disso, a oportunidade que representaria a renovação de concessão para a aferição do atendimento de exigências e regras estabelecidas é desperdiçada no Brasil, já que esse processo é também ineficiente. Os prazos estabelecidos para concessão ou permissão são de dez anos para rádio e quinze para TV, sendo que a não renovação exige a aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal, e o cancelamento depende de decisão judicial.

De tal modo, se é possível afirmar que o texto constitucional representa um importante avanço para orientar um setor de comunicação mais democrático, ele não

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/ccs>. Acesso em: 22 nov. 2022.

demonstra tanta eficiência no momento de garantir a efetivação de tais conquistas, “[...] se cala quanto à regulamentação desses dispositivos ou silencia quanto a prazos para estabelecimento de critérios para regulá-los” (PIERANTI; ZOUAIN, 2006, p. 70). Assim, mesmo que estabeleça especificamente a necessidade de elaborar leis para regular a radiodifusão, não estipula prazo para que isso ocorra, gerando o que Mendel e Salomon (2011), chamam de “limbo legislativo” do capítulo constitucional da comunicação, ficando impotente diante de infrações reiteradamente praticadas pelos empresários do setor.

No que se refere à TV por assinatura, desde 1975 já existiam iniciativas para tentar regulamentá-la, já que o CBT era considerado insuficiente para isso, mas as negociações formais somente acontecem a partir de 1993. Conforme Jambeiro (2000), algumas reuniões são realizadas entre o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), entidade que representa a sociedade civil ativista e não empresarial, e a recém-criada Associação Brasileira de TV por Assinatura (ABTA), do empresariado deste setor, de modo que foram alcançados acordos consensuais em praticamente todos os itens de suas pautas.

Dentre os principais itens acordados destacavam-se as quatro teses que o Fórum tinha elaborado como princípios básicos da Lei do Cabo: uma única rede; o caráter público desta rede; o livre uso de certo número de canais por organizações da sociedade civil (*public access channels*); e a reserva de uma quota de canais para programas fornecidos por programadores não vinculados ao operador. Por uma única rede pública o fórum entendia que operadores de TV a cabo poderiam também construir redes, mas estas seriam exploradas como redes públicas e não privadas incorporando-se tecnicamente à rede única controlada pela Telebrás. O fórum por sua vez, aceitou as três teses dos operadores: parceria entre Telebrás e operadores na construção das redes; o direito de propriedade dos operadores sobre as redes por eles próprios construídas; e o reconhecimento da exploração de TV a cabo como um serviço destinado ao setor privado, cabendo ao setor público explorá-lo apenas quando não houver interesse do privado (JAMBEIRO, 2000, p. 89-90).

Esse processo prévio de negociação para o projeto de lei não contou com a participação do Ministério das Comunicações. De acordo com Othon Jambeiro (2000) a lei foi criada em uma das circunstâncias mais democráticas de elaboração de leis de comunicação no Brasil. Após ser aprovado em outubro de 1994 unanimemente na Câmara dos Deputados e também no Senado, sem emendas, seu projeto seguiu para a Presidência da República que a sancionou integralmente tornando-se Lei do Cabo, nº 8.977, em 6 de janeiro de 1995. A partir dela ficavam estabelecidos como objetivos dos serviços de TV a cabo a

promoção cultural nacional e universal, a diversidade de fontes de informação, lazer, entretenimento, pluralidade política, desenvolvimento social e econômico do país – tudo isso diante dos conceitos de “rede única, rede pública, participação da sociedade, operação privada, e coexistência fisicamente integrada das redes privadas com as redes estatais do setor” (JAMBEIRO, 2000, p. 92).

Já para a TV aberta, naquele momento novamente, essa lógica não se fez presente. Na tentativa de contemplá-la, intensificava-se a exigência por revisões legislativas mais amplas para o setor da comunicação. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o então ministro das comunicações, Sérgio Motta, comprometera-se com a elaboração de uma Lei Geral de Comunicação que pudesse revisar, modernizar e abarcar todo o setor, revogando e substituindo o antigo CBT (LOPES, 2005). Entretanto, o projeto foi elaborado privativamente naquele primeiro momento, alheio até mesmo, segundo João Brant (2002), ao empresariado. “A Abert começa a questionar, mais uma vez, a necessidade de outra lei, afirmando a validade do CBT, e reclamando do fato de o processo estar sendo feito às escondidas” (BRANT, 2002, p. 195).

A prioridade das reformulações no setor de telecomunicações retardou as promessas sobre as definições de uma nova lei para 1998. Porém, o momento que sucede à morte de Sérgio Motta naquele ano, faz com que as definições para uma nova lei tomem outro rumo, como é descrito por João Brant:

Até a morte de Sérgio Motta, o processo vinha sendo tocado às escondidas. Com a posse de Luiz Carlos Mendonça de Barros, o Ministério abre à Abert os pontos que vinham sendo discutidos, mas o processo continuava fechado às outras entidades, repetindo a promiscuidade conhecida entre Executivo e empresários. É nesse momento que Juarez Quadros, secretário-executivo do MINICOM, anuncia que o projeto ficaria só para 1999, mas que estava definido que a ANATEL seria o órgão regulador responsável pelo setor, transformando-se em uma agência de comunicações. A definição é contestada pelo presidente da Abert, Joaquim Mendonça; claramente, a entidade se incomodava com a possibilidade de um órgão independente (por mais relativa que seja a independência no caso das agências) regular o setor. A chiadeira tem efeito. Em setembro de 98, o ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros declara que a radiodifusão poderá ficar no MINICOM, saindo das atribuições da ANATEL. [...] Todo esse trâmite mostra a mudança de rumos que se deu no projeto a partir da morte de Motta. Começava assim a interferência direta da Abert, o que o tornaria mais liberal (BRANT, 2002, p. 195-196).

O projeto continuava correndo em regime de sigilo, mesmo com a abertura de alguns pontos para a participação da sociedade pela internet. Foram disponibilizados questionários *online* para que cidadãos interessados pudessem opinar sobre diversas questões a serem abordadas no projeto.<sup>4</sup> Pimenta da Veiga, ao assumir a pasta da comunicação em 1999, reconheceu a estagnação em que se encontrava o processo e prometeu amplo debate, inclusive com consultas públicas. Pelo menos seis versões do anteprojeto foram formuladas e somente em 2001 surge mais um texto do que viria a ser uma Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM) (LOPES, 2005).

Contudo, para César Bolaño (2007), este anteprojeto seguia direção oposta à originalmente colocada pelo ex-ministro Sérgio Motta, de vincular todo setor a uma entidade autônoma sob a forma de uma Agência Nacional de Comunicação (ANACOM). Este anteprojeto mais uma vez, seja por sua dificuldade de aceitação por alguns atores envolvidos, entidades e meios de comunicação, ou por possivelmente bater de frente com articulações políticas de radiodifusores, bem como de membros do Executivo e Legislativo, não avançou e logo foi engavetado (BRANT, 2002; LOPES, 2005).

Durante primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, “A gestão do Miro Teixeira no Ministério das Comunicações deu prioridade praticamente absoluta à questão do acúmulo de processos de radiodifusão comunitária, bem como ao resgate do poder ministerial sobre as telecomunicações” (LOPES, 2005, p. 6). Quando seu sucessor, Eunício Oliveira, assume o Ministério ideia de renovar a legislação geral do setor é brevemente retomada, mas perde fôlego diante de discussões paralelas relacionadas ao projeto de uma Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual (ANCINAV). Mais uma vez diante de ataques incisivos da mídia mediante à opinião pública, as propostas de reformulação legislativa para o setor acabaram perdendo força e se dissipando de seu rumo.

### **3 REFORMAS E DISCUSSÕES REGULATÓRIAS DURANTE OS MANDATOS DE LULA E DILMA**

Uma das principais discussões regulatórias para as comunicações que ocorre durante os primeiros governos de Lula é o mencionado projeto de uma Agência Nacional de Cinema e do Audiovisual (ANCINAV) que tinha como objetivo a ampliação da Agência Nacional

---

<sup>4</sup> No entanto, apenas 56 pessoas responderam ao questionário (BRANT, 2002).

de Cinema (ANCINE), criada pelo governo de FHC em 2001. Contidas nele estavam ações que redimensionariam os valores da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira (CONDECINE); transformariam o Conselho Superior de Cinema (CSC) em Conselho Superior do Audiovisual (CSA); criariam o Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Cinema e do Audiovisual Brasileiros (FUNCINAV) e outros mecanismos de fomento, como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pro-infra) (BRITTOS; NAZÁRIO, 2005).<sup>5</sup>

Ministério da Cultura e Casa Civil se articularam com outros colaboradores ministeriais para a elaboração de um projeto de lei abrangente para o setor de audiovisual e o puseram em consulta pública. Apenas setores envolvidos diretamente na discussão se manifestaram – emissoras de TV, produtores, provedores de internet, escolas de cinema, centros de pesquisa, advogados etc. – sendo que a sociedade civil mais ampla se manteve alheia a tais movimentações. De todo modo, o projeto foi levado ao conhecimento público, sendo alvo de diversas acusações, mais uma vez, a de se tratar de uma tentativa de controle federal para a produção de conteúdo semelhante à censura, consistindo em ameaça à liberdade de expressão. A cobertura midiática mais uma vez recorria a esse método para fazer pressão por ter uma postura claramente contrária à proposta, salvo raras exceções, o que, inclusive, gerou alterações no projeto.

Diante de fortíssima pressão por parte dos organismos midiáticos, o Ministério da Cultura modificou os três artigos mais polêmicos do projeto, reapresentando-o três semanas depois do lançamento da primeira versão. O artigo oitavo, que tratava de o poder público poder impor limites à participação estrangeira no capital das exploradoras de atividades cinematográficas e audiovisuais foi totalmente suprimido. O artigo primeiro reverteu seu texto, retirando expressões como planejar e administrar atividades cinematográficas e audiovisuais. Já o mais polêmico, o artigo 43, teve eliminado o propósito de regular as linhas editoriais e a direção dos produtos audiovisuais (BRITTOS; NAZÁRIO, 2005, p. 17).

---

<sup>5</sup> Pelo projeto, haveria também espaço reservado na programação de emissoras para exibição e/ou publicidade de conteúdos independentes a fim de promover visibilidade à produção nacional. Nesta mesma linha, os cinemas deveriam também dedicar 35 dias por ano à exibição de produções brasileiras.

A proposta de criação de um órgão autônomo com poder efetivo de atuação no setor afastou-se do seu objetivo na medida em que foi se adaptando às exigências do empresariado e de sua cobertura midiática, dissolvendo-se em suas metas iniciais e restringindo-se apenas à produção cinematográfica. Brittos e Nazário (2005) entendem que uma proposta deste tipo deveria abranger o audiovisual como um todo, contemplando a diversidade de produções que necessitam de regulamentação e incentivo, a exemplo das TVs comunitárias e públicas, que não possuem recursos suficientes para a sua sustentação e se submetem obrigatoriamente à publicidade descaracterizando-se e comprometendo seu papel social. A ANCINAV, como foi pensada originalmente, responderia a boa parte desses anseios e, por isso, constituiria um passo importante para o setor, mas após forte desgaste político tem também sua discussão abandonada.

Outro tema relevante para este panorama é relativo à digitalização da TV aberta brasileira. O processo de discussão começou em 1999, mas somente em 2003, com Miro Teixeira no Ministério das Comunicações, houve a proposta da criação de um sistema nacional inteiramente próprio. Em 26 de novembro de 2003, o então presidente Lula instituiu pelo decreto nº 4.901, o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTVD) (MARTINS; HOLANDA, 2005).

Àquele período foram criados um Comitê Consultivo, para propor ações e diretrizes; um Comitê de Desenvolvimento, a fim de fixar critérios e condições para a escolha das pesquisas e dos projetos e um Grupo Gestor, responsável pela execução e operação das decisões administrativas. O convênio assinado entre o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico de Telecomunicações (FUNTTEL) e a Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPqD) destinou R\$ 65 milhões no primeiro ano de pesquisas (compreendido entre março de 2004 e março de 2005) (AUTOR, 2010).

O ministro sucessor, Eunício de Oliveira, comprometia-se com a manutenção do projeto SBTVD, bem como dos objetivos para ele estabelecidos: a) promover a inclusão social, a diversidade cultural do país e a língua pátria por meio de acesso à tecnologia digital, visando a democratização da informação; b) propiciar a criação de uma rede universal de educação à distância; c) planejar um processo de transição da televisão analógica para a digital que garanta a gradual adesão dos usuários a custos compatíveis com sua renda; d)

estabelecer ações e modelos de negócios para a televisão digital adequados à realidade econômica e empresarial do país (BRASIL, 2003).

Todavia, o processo de elaboração de um sistema nacional para a digitalização da TV, com prioridades sociais e inclusivas, ruiu com a ascensão de Hélio Costa ao Ministério das Comunicações, em julho de 2005. A primeira das suas atitudes foi anunciar que o país já não mais investiria no desenvolvimento do SBTVD, ignorando os R\$ 80 milhões previstos para pesquisas (dos quais apenas R\$ 38 milhões já haviam sido liberados), descartando a possibilidade de haver um sistema próprio (BOLAÑO; BRITTOS, 2004). Os relatórios do esforço coletivo de 1400 pesquisadores foram entregues ao governo no dia 10 de fevereiro de 2005, mas nem chegou a ser debatido com o Comitê Consultivo.

Mesmo diante de reações da sociedade, Costa mostrou uma clara inclinação pela defesa de interesses dos radiodifusores, especialmente quando passou a negociar com eles independentemente do Comitê Consultivo do SBTVD. Optou-se pelo padrão japonês (ISDB),<sup>6</sup> para a TV digital brasileira em 29 de junho de 2006 pelo decreto nº 5820, o que estava de acordo com o anseio do empresariado da radiodifusão (BOLAÑO; BRITTOS, 2004).

O Sistema Brasileiro de Televisão Terrestre (SBTVD-T) foi, assim, regulamentado estabelecendo entre seus objetivos a transmissão digital em alta definição (HDTV) e em definição padrão (SDTV) simultaneamente até o ano de 2016, além de interatividade. Gomide e Haje (2012) informam que o espectro radioelétrico composto por 12 canais em VHF e 55 canais em UHF para difusão de TV aberta, não tem a utilização total pela tecnologia da TV digital, uma vez que não mais se utilizará os canais em VHF. O dividendo digital, resultado dessa otimização tecnológica que comprime o sinal e gera mais canais de programação, poderia ser aproveitado para ampliar a distribuição do sinal através do compartilhamento com mais emissoras, por exemplo, públicas. Essa é a argumentação dos setores que defendem a democratização da comunicação, porém não houve política pública estabelecida para a destinação dessas faixas do espectro (INTERVOZES, 2015).

De grande importância também foi a criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC) como sistema público em 2007, durante o segundo mandato de Lula, através da medida provisória que foi transformada na Lei nº 11.652. Os canais de rádio e TV que eram

---

<sup>6</sup> Sigla para *Integrated Services Digital Broadcasting*.

da extinta Radiobrás passaram a integrar a EBC e, atualmente sua estrutura conta com a TV Brasil, Agência Brasil, a Radioagência Nacional, Rádios MEC e Nacional e outras sete rádios.<sup>7</sup> A EBC se consagra como uma conquista histórica fundamental para os movimentos progressistas que defendem um modelo público de mídia, entretanto sofre com desmontes sistemáticos e ameaças constantes de privatização.

Outro marco memorável para uma ampla e inédita discussão regulatória das comunicações no Brasil foi a realização da Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM). Em 2007 os debates em prol das reformulações regulatórias ganham evidência com a realização da “Conferência Nacional Preparatória de Comunicações: uma nova política para a convergência tecnológica e o futuro das comunicações” e impulsionam a movimentação por um novo modelo de comunicação no Brasil com o apoio de diversas entidades organizadas sob um movimento pró-conferência.<sup>8</sup>

A iniciativa tinha o intuito de dialogar com membros do Poder Executivo e Legislativo para, assim, viabilizar a convocação do evento. Com esse objetivo, o comitê promoveu encontros com deputados favoráveis à iniciativa, além do ministro-chefe da Secretaria da Comunicação Social, Franklin Martins, e empresários. A ideia era alavancar a realização de uma conferência nos moldes das que ocorrem em outras áreas de interesse nacional, como saúde, educação, meio ambiente etc. (AUTOR, 2011).

No dia 16 de abril de 2009 o presidente Lula convocou por decreto a 1ª Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM), realizada em dezembro do mesmo ano. O evento contou com a participação de mais de 1.600 delegados das 27 unidades federativas representando movimentos sociais, parte dos empresários de comunicação e telecomunicações e o governo. Segundo o caderno final resultado da Conferência, durante os dias de evento 633 propostas foram aprovadas, sendo 64 na plenária final e 569 nos grupos temáticos, reforçando a necessidade de um marco regulatório que seja coerente com a

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.ebc.com.br/veiculos>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>8</sup> Este grupo organizado contava com a participação de entidades tais quais: Associação Brasileira de Canais Comunitários (ABCcom), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (ABRACO), Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), Campanha pela Ética na TV, Ministério Público Federal (MPF), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) entre tantos outros (AUTOR, 2011).

revisão de diversos aspectos legais em defesa da democratização da comunicação (AUTOR, 2011).

Entre as últimas ações decorrentes da conferência foi a elaboração pela sociedade civil organizada de um documento priorizando pontos específicos definidos na conferência e o decreto presidencial em 21 de julho de 2010, criando uma Comissão Interministerial coordenada pela Casa Civil. Essa comissão tinha a finalidade de “elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão” (BRASIL, 2010). A comissão chegaria a um projeto final que foi, então, entregue à nova presidente, Dilma Rousseff. Ela solicitaria revisão ao Ministério das Comunicações antes de colocá-lo para consulta pública para, somente então, enviá-lo ao Congresso Nacional, algo que também acabou não avançando (GOMIDE; HAJE, 2012).

Mobilizados pela CONFECOM e cientes de todo emperramento histórico desse debate, ativistas organizaram-se diversas vezes para pressionar por este debate, como ocorreu em 2011, com a articulação com membros da Câmara dos Deputados e diversas entidades para a criação da Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular (FrenteCom).<sup>9</sup> Uma das ações da sociedade civil apoiada por essa frente foi a realização, em outubro de 2011, de uma consulta pública por propostas na “Plataforma para um novo Marco Regulatório das Comunicações no Brasil”. Sistematizada por temas chave de bandeiras históricas dos movimentos pela democratização da comunicação e propostas oriundas da CONFECOM, a empreitada abriu o debate para participação popular no site [www.comunicacaodemocratica.org.br](http://www.comunicacaodemocratica.org.br) e, posteriormente, gerou o documento “Diretrizes fundamentais: 20 pontos para democratizar as comunicações no Brasil”.<sup>10</sup>

Pelos anos seguintes, essas entidades buscaram coletar assinaturas em atos, eventos e mobilizações para que o “Projeto de Iniciativa Popular por Mídia Democrática” (PLIP) conseguisse ser encaminhado para debate no Congresso Nacional. Ele foi levado a cabo pela campanha “Para Expressar a Liberdade: Uma nova lei para um novo tempo”, promovida pelo

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://frentecom.wordpress.com/manifesto/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://fenaj.org.br/diretrizes-fundamentais-apresentadas-pelo-fndc-20-pontos-para-democratizar-as-comunicacoes-no-brasil/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

FNDC e lançada no dia 27 de agosto de 2012, quando o Código Brasileiro de Telecomunicações completava 50 anos (AUTOR, 2011). Entretanto, a quantidade de assinaturas necessária não foi alcançada e a proposta acabou perdendo fôlego ao longo dos anos.

Paralelamente, ainda no governo de Dilma, no setor de TV por assinatura uma reformulação regulatória acontece em 2011, a partir da aprovação da Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), nº 12.485, revogando a Lei n 8.977, de 1995, a já mencionada Lei do Cabo. O processo de aprovação da nova lei, sustentada no conhecido PL nº. 29, durou cerca de quatro anos, sofrendo diversas alterações em relação à sua proposta original. A Lei SeAC põe, então, fim às restrições de participação do capital estrangeiro e empresas de telecomunicações na TV paga brasileira, de modo que elas possam explorar o serviço sem a necessidade da constituição de empresa coligada, como acontecia anteriormente, e passa a defini-lo como: “complexo de atividades que permite a emissão, transmissão e recepção, por meios eletrônicos quaisquer, de imagens, acompanhadas ou não de sons, que resulta na entrega de conteúdo audiovisual exclusivamente a assinantes” (BRASIL, 2011). A lei cria, ainda, cotas de conteúdo nacional e independente e amplia o financiamento na indústria audiovisual. Consideradas estrangeiras, e no sentido de proteger a indústria nacional, são estabelecidas restrições para a produção de conteúdo pelas prestadoras de serviços de telecomunicações. Além disso, elas não podem também contratar talentos artísticos ou direitos sobre obras que sejam nacionais, nem mesmo adquirir ou financiar a aquisição de direitos de exploração de imagens em eventos com interesse nacional.

Para além do debate acerca do Marco Civil da Internet, que foge ao nosso recorte de panorama em razão de seu escopo, outros debates mais amplos sobre o setor de comunicações não chegam a ser retomados efetivamente durante os governos de Dilma Rousseff, especialmente no segundo mandato, em virtude dos desgastes políticos e mobilizações que culminaram em seu *impeachment*. Durante os governos de Michel Temer (2016/2017) e Jair Bolsonaro (2018/2022), então, esses debates foram completamente abandonados, pelo menos na esfera institucional. Eles apenas retornam gradativamente ao cenário político a partir de 2019, quando Lula é inocentado das condenações da Operação Lava Jato pelo Supremo Tribunal Federal e passa a trazer essa discussão em entrevistas e falas públicas.

#### **4 REGULAÇÃO DA MÍDIA: A POSSÍVEL RETOMADA DO DEBATE E DESAFIOS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO NO CENÁRIO BRASILEIRO**

Como dito, desde que deixou a prisão em novembro de 2019, Luiz Inácio Lula da Silva já falava de seu arrependimento de não haver levado adiante a pauta da regulação da mídia, prevista em seu plano de governo anterior. Ele argumentou diversas vezes sobre a importância política dessa regulação para a democratização da estrutura midiática do país, comprometendo-se, em falas públicas e entrevistas, a colocar este tema numa maior centralidade se fosse eleito para o mandato de 2023-2026.

Um levantamento feito pelo portal Poder360 informou que até fevereiro de 2022, Lula teria defendido a regulação de mídia por nove vezes (LULA..., 2022). De acordo com esta apuração, quando presidenciável, ele defendeu este tema publicamente por quatro vezes em agosto de 2021, em falas em São Luís/MA, em Pecém/CE, Natal/RN, em Salvador/BA; novamente em novembro de 2021, durante viagem na Europa e até fevereiro de 2022, quando falou disso em entrevista às rádios Tupi do Rio de Janeiro/RJ e Brasil de Campinas/SP. Durante o congresso Nacional do PT, em novembro de 2019, por exemplo, Lula afirmava:

Não pode um grupo familiar decidir sozinho o que é notícia e o que não é, com base unicamente em seus interesses políticos e econômicos. Entendo que democratizar a comunicação não é fechar uma TV, é abrir muitas. É fazer a regulação constitucional que está parada há 31 anos, à espera de um momento de coragem do Congresso Nacional (LULA... 2022, n.p).

Em fevereiro de 2022, em entrevista à rádio Brasil de Campinas, esta defesa permaneceu:

Tem que fazer uma regulação para televisão, rádio. Agora, quem vai fazer? A sociedade. Primeiro através do Congresso Nacional. E o que a gente pode fazer é fomentar o debate na sociedade brasileira. Não é o presidente da República que vai fazer. E agora tem a internet. Você está vendo a confusão na internet [...] Não pergunte para mim porque eu não sei como regular, eu não sou especialista nisso. Mas o Brasil deve ter muita gente nas universidades, na sociedade brasileira, que vão saber fazer uma regulação em que a gente não censure, mas em que a gente não permita a libertinagem que tem hoje nos meios de comunicação (LULA... 2022, n.p).

Sua postura em defesa da regulação da mídia aparece nesse momento, portanto, mais clara e incisiva, mesmo sendo um tema um tanto polêmico para um ano eleitoral. Durante a campanha presidencial de 2022, enquanto outros candidatos como Ciro Gomes (PDT) e Jair Bolsonaro (PL) se colocavam contrários ao que chamavam de controle da mídia, explorando

tal pauta como sendo uma postura autoritária do candidato do PT, a campanha de Lula colocava expressamente pelo menos em duas diretrizes de seu plano de governo essa bandeira já conhecida do PT e de outros setores da esquerda:

118. O direito de acesso à informação e aos meios de comunicação é essencial numa sociedade democrática, orientada pelos direitos humanos e para a soberania. A liberdade de expressão não pode ser um privilégio de alguns setores, mas um direito de todos, dentro dos marcos legais previstos na Constituição, que até hoje não foram regulamentados. Esse tema demanda um amplo debate no Legislativo, garantindo a regulamentação dos mecanismos protetores da pluralidade, da diversidade, com a defesa da democratização do acesso aos meios de comunicação (DIRETRIZES... 2022, p. 31)

E, mais adiante:

120. Atuaremos para que o Brasil volte a ser considerado um país no qual o livre exercício da atividade profissional do jornalismo seja considerado seguro, onde a violência contra jornalistas, meios de comunicação, comunicadores e todos os profissionais de imprensa sejam coibidas e punidas. A democracia clama pela mais ampla liberdade de imprensa. (DIRETRIZES... 2022, p. 31)

Esses aspectos levam a crer que a partir de 2023 existe uma tendência de que sejam retomadas as discussões sobre uma regulação de mídia mais ampla no país. O fato é que atualizações de marcos regulatórios têm acontecido em diversos países da América Latina nas últimas décadas e boa parte desses debates surge a partir de demandas oriundas de entidades da sociedade civil, alinhadas com valores progressistas internacionais e a defesa histórica de um direito à comunicação (INTERVOZES, 2015; RAMOS, 2009; UNESCO, 1980;). De tal maneira, há por parte dessa frente, uma fundamentação em valores democráticos que precisam ser garantidos durante todo o processo, como a participação popular e transparência, para que uma mídia favorável a expansão de direitos de cidadania possa ser consolidada.

No caso do Brasil, conforme visto, este debate encontra-se historicamente estagnado e com fortes dificuldades em se consagrar dentro desses valores, especialmente mediante as barreiras impostas a reformulações regulatórias que adentrem o setor de radiodifusão aberta. Historicamente apoiada em uma condescendência entre o Estado e o empresariado do setor, a manutenção de um código legal e uma estrutura regulatória convenientemente defasada é a constatação de diversas pesquisas (como BOLAÑO, 2007; JAMBEIRO, 2000; PIERANTI; ZOUAIN, 2006; RAMOS, 2009 e AUTOR, 2010) e um dos maiores obstáculos

para o avanço de uma discussão pública acerca da legislação de mídia no país. Seu reflexo é a reprodução de problemas que perduram ao longo de décadas como um sistema regulatório disperso e desatualizado, sem fiscalização eficiente e uma estrutura de mídia oligopolizada em latifúndios midiáticos, sob propriedade de deputados e senadores que votam sobre suas próprias concessões, fecham o cerco para veículos públicos e comunitários, concentram os vieses das informações que circulam no país e geram grandes impactos na formação simbólica de milhões de cidadãos brasileiros cotidianamente.

Trata-se de um modelo institucional resultado de práticas profundamente arraigadas na política brasileira, como o patrimonialismo e o clientelismo, conforme posto por Gomide e Haje:

O modelo institucional da comunicação social eletrônica está construído sobre bases normativas autoritárias e patrimonialistas – traços marcantes do próprio caráter sociopolítico e cultural brasileiro. O autoritarismo estaria expresso na raiz varguista da regulamentação original do rádio, feita quase sob a égide do Estado Novo, e na própria regulamentação atual da radiodifusão, construída sob a ditadura militar [...] Já o patrimonialismo se expressa, por exemplo, no poder que os radiodifusores exercem sobre os agentes de Estado responsáveis pela regulação do segmento ou na racionalidade privada que os radiodifusores foram capazes de impor sobre o processo de outorgas de rádio e TV, de natureza pública, desde a introdução da radiodifusão no país (GOMIDE; HAJE, 2012, p. 69).

Portanto, a regulamentação com tais características seria reflexo de uma cultura brasileira centrada no pacto entre elites políticas e empresariais, excluindo a participação popular nos processos decisórios relativos à formulação de políticas públicas para o setor.<sup>11</sup> De tal modo, os principais desafios a um modelo de comunicação mais democrático no Brasil, especialmente no tocante a radiodifusão aberta, na atualidade, mediante digitalização, formação de redes de comunicação, convergência de setores e serviços, redes sociais e *fakenews*, se amontoam a outros bastante conhecidos problemas crônicos do setor. É possível elencar sinteticamente, de acordo com o levantamento realizado, que entre os principais desafios estão: a ausência de regulamentação efetiva de alguns importantes dispositivos

---

<sup>11</sup> Um caso clássico de práticas clientelistas na história das políticas de telecomunicação do Brasil é a distribuição ostensiva de concessões como moeda de troca política durante o Governo de José Sarney. Isso ocorreu quando o presidente necessitava de por votos em favor da extensão do seu mandato para cinco anos. Como resultado disso, cerca de 40% das concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores, ex-parlamentares ou seus parentes e sócios. No total, Sarney autorizou entre 1985 e 1990, 1028 concessões de rádio e TV ou 30% de todas as concessões desde 1922 (JAMBEIRO, 2000).

constitucionais; a ambiguidade, a falta de clareza ou desatualização de regras já existentes, o que gera problemas para sua aplicação e fiscalização; a falta de transparência para processos de outorga e renovação de radiodifusão; a desatualização das regras vigentes para o setor de radiodifusão aberta; a institucionalização dispersa e excessivamente burocratizada; a carência por mecanismos que garantam não só a participação da sociedade civil na formulação e fiscalização de políticas, mas também que estimulem e promovam a produção independente, mídias alternativas e favoreçam a diversidade de valores presentes na cultura nacional.

A excessiva e ineficiente burocratização das regras pode ser exemplificada simbolicamente pela paradoxal separação normativa que existe entre telecomunicações, orientada pela Lei Geral de Telecomunicações, de 1995, e gerenciada pela ANATEL, e a radiodifusão aberta, ainda regida pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, e pelo Ministério das Comunicações (AUTOR, 2010), apartada, ainda, da legislação de serviços de TV por assinatura. Torna-se, assim, necessária a centralização das regras em uma lei mais ampla, modernizada e construída democraticamente, que abarque todos os setores e seja flexível para a convergência exigida pela atual interpenetração tecnológica dos setores de comunicação.

Outra recomendação para o setor, trazida por um estudo da Unesco, seria a criação de uma entidade reguladora autônoma capaz de efetivamente aplicar regras e fiscalizar o setor, algo que, como visto, já foi desenhado pelo capítulo constitucional da comunicação, mas, em virtude dos impedimentos mencionados, não conseguiu avançar. De todo modo, para que ela pudesse atuar seria imprescindível também uma normativa clara sobre temas centrais como a outorga de concessões, a regulação de conteúdo e de propriedade, por exemplo (MENDEL; SALOMON, 2011).

O exercício dessa função pelo Ministério das Comunicações tem se mostrado claramente ineficiente (JAMBEIRO, 2000). Este órgão tem sido não só historicamente complacente com a ineficiência regulatória, com fortes indícios de favorecimento do empresariado da radiodifusão, como parece atuar para travar as discussões regulatórias do setor. Prova disso é a conclusão chegada por Gomide e Haje (2012) de que outros órgãos, como a Casa Civil e o Ministério da Cultura, é que acabaram assumindo, em alguns momentos, o papel de colocar institucionalmente a pauta da revisão de políticas de

radiodifusão aberta brasileira. Foi o caso da criação do mencionado Grupo Interministerial para a reformulação do marco legal, do projeto da ANCINAV, ou de quando o antigo Ministério da Cultura assumiu a pauta da democratização da comunicação através de sua Conferência Livre Democratização da Comunicação e Cultura Digital de 2013, por exemplo.<sup>12</sup>

A literatura reafirma, então, o quanto discussões políticas sobre a área de comunicação são historicamente suspensas pela ausência de enfretamento político às barreiras constituídas pela interferência de *lobbys* políticos e econômicos de poderosos setores do empresariado da radiodifusão. O que se observa, então, é a conformação de uma estrutura de posse vigente há mais de meio século, resultado de uma permissividade política conivente com a manutenção econômica desse *status quo*, como afirmam Pieranti e Zouain (2006).

O estudo da legislação brasileira para a radiodifusão sugere ser a regulação desse setor fruto de um pacto histórico entre Estado e empresariado, não necessariamente atores distintos, visto que, não raro, os empresários são, também, parlamentares, fiscalizando as concessões de emissoras. Nesse cenário, premiam-se correligionários e privilegia-se a regulação imprecisa em prol do empresariado. O sistema montado, se bem administrado, pode constituir a base de sustentação política dos atores públicos. [...] Assim, o empresariado, nos âmbitos local e regional, tem papel fundamental na manutenção da estrutura de apoio ao Estado no que tange aos meios de comunicação de massa. Para que possa exercer essa função, ampara-se nas condições que lhe são oferecidas pelo próprio Estado, por meio de uma regulação precária (PIERANTI; ZOUAIN, 2006, p. 70-71).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme levantamentos de pesquisas anteriores, é possível afirmar que se consagrou uma verdadeira estagnação do debate mais amplo sobre políticas de comunicação no Brasil, englobando rádios e TV aberta, para fazer frente a problemas regulatórios crônicos no setor, elencados anteriormente. São aspectos consolidados a partir de práticas políticas profundamente enraizadas na cultura nacional das políticas de comunicação, entre outros oriundos do patrimonialismo e clientelismo, e que dissolveram as diversas tentativas de revisão de um marco legal tão anacrônico. Permanece, assim, ao longo de décadas a histórica

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://desacato.info/conferencia-livre-democratizacao-da-comunicacao-e-cultura-digital-2013-apresenta-seus-resultados-finais/>. Acesso em: 25 nov. 2022.

inércia do Ministério das Comunicações que não se engaja no enfrentamento da matéria mediante debate aberto com a sociedade. Aparentemente, inclusive, as iniciativas de consultas públicas também perderam fôlego diante de uma sociedade colocada alheia a essa discussão, encoberta pela cortina de fumaça da censura alardeada pela grande mídia, algo que já voltou a acontecer novamente.

Outra observação deste cenário é que, possivelmente devido ao receio de enfrentamento com elites políticas ou empresários de radiodifusão, costumeiramente se nota uma tendência de que os discursos sobre as reformulações regulatórias adquiram um caráter essencialmente técnico ou mercadológico. Assume-se essa conduta, talvez, por uma tentativa de se camuflarem posicionamentos, sob a fachada de decisões pretensamente neutras, quando na verdade tratam-se mobilizações de interesses fortemente políticos e de inegável interesse público. A postura adotada por Lula, enquanto presidenciável e candidato eleito, neste sentido, romperia esta lógica na esfera institucional. Resta saber se durante o exercício de seu mandato essa conduta irá se sustentar. De toda maneira, qualquer caminho que não assuma o quanto este tema além de técnico é essencialmente político, no sentido de abrir espaço institucional para o diálogo com as demandas da sociedade civil não-empresarial, foge de uma proposta verdadeiramente democrática.

Contudo, deve-se reconhecer que houve nos últimos anos alguns enfrentamentos fundamentais para a pauta das políticas de comunicação no Brasil, alguns que não avançaram, mas outros conduzidos até sua efetivação, como foi o caso da realização da CONFECOM e da criação da EBC. A aprovação da nova lei de TV por assinatura, por um lado, estabelece cotas para a produção nacional e independente, mas por outro, suplanta a Lei do Cabo, uma das poucas leis do setor que foi construída com participação da sociedade civil não-empresarial e que pode ser resgatada como referência de processo democrático de elaboração legislativa.

A sociedade civil ativista, por sua vez, tem mantido suas mobilizações tem sido ator fundamental para alavancar o debate, denunciando abusos e irregularidades, realizando levantamentos e pesquisas, propondo e exigindo alterações substanciais na pauta das comunicações. Exemplos disso são as articulações que levaram a realização da CONFECOM, como a organização da FrenteCom, da campanha "Para Expressar a Liberdade: Uma nova lei para um novo tempo" e do "Projeto de Iniciativa Popular por Mídia

Democrática”, além de outras ações permanentes que são imprescindíveis para a luta nacional por uma comunicação mais democrática.

Numa possível retomada de debate institucional sobre regulação da mídia em 2023, é essencial se ter em mente também que já existem orientações legais e constitucionais, embora não muito adequadas, mas cuja maior fragilidade está em não conseguirem ser efetivamente aplicadas. Sem um órgão regulador forte e autônomo, amparado num sistema verdadeiramente capaz de fiscalizar e aplicar sanções que desestruturem essas tendências de captura do Estado, uma nova lei abrangente, mais moderna e democraticamente construída, não fará grande diferença a longo prazo.

Por conta de desafios dessa ordem, torna-se imprescindível resgatar a memória desses debates históricos já realizados, bem como seus desfechos. Isso ocorre não apenas no sentido de retomar experiências acumuladas, reconsiderar demandas crônicas e observar as posturas recorrentes dos agentes, mas também no de observar sinais de esvaziamento e dispersão por forças interessadas em conter o seu avanço.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINE, C. Lula defende regulação dos meios de comunicação e da internet, mas diz que censor deve ser a população. **Valor Econômico**, 09 fev. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2022/02/09/lula-defende-regulacao-dos-meios-de-comunicacao-mas-diz-que-censor-deve-ser-a-populacao.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BOLAÑO, C. **Qual a lógica das políticas de comunicação no Brasil?** São Paulo: Paullus, 2007. 124p.

BOLAÑO, C.; BRITTOS, V. A televisão brasileira na era digital: exclusão, esfera pública e movimentos estruturantes. Aracaju: [s.n.], 2004. 204 p.

BRANT, J. **Políticas Nacionais de Radiodifusão (1985-2001) e Espaço Público**. 2002. 260 f. Trabalho de conclusão do curso (Graduação em Comunicação Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 nov 2022.

BRASIL. **Decreto n. 4.901**, de 26 de novembro de 2003. Institui o Sistema Brasileiro de Televisão Digital - SBTVD. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4901.htm). Acesso em: 23 nov. 2022

BRASIL. **Decreto n.12700**, de 21 de julho de 2010. Cria Comissão Interministerial para elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12700.htm)>. Acesso em 22 nov 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.485**, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm). Acesso em: 23 nov. 2022

BRITTOS, V.; NAZÁRIO, P. M. Lei do audiovisual: a reação empresarial e os recuos do governo Lula. **Verso & reverso**, São Leopoldo, v. 1, n. 41, 2005.

CAMPANHA de lula volta a defender regulação da mídia e diz que não se trata de censura. **Gazeta do Povo**. 21 out 2022. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/breves/campanha-de-lula-volta-a-defender-regulacao-da-midia-e-diz-que-nao-se-trata-de-censura>. Acesso em: 11 nov. 2022.

DALL'AGNOL, L. Vingativo, Lula volta a defender a regulação da mídia. **Veja**, 22 fev. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/vingativo-lula-volta-a-defender-a-regulacao-da-midia/>. Acesso: em 23 nov. 2022.

DIRETRIZES para o programa de reconstrução e transformação do Brasil 2023-2026. **Programa de governo. Juntos Pelo Brasil**. Disponível em: <https://www.programajuntospelobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/06/documento-diretrizes-programaticas-vamos-juntos-pelo-brasil-20.06.22.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

GOMIDE, C.; HAJE, L. Brasil: algumas conquistas, grandes desafios. In: GERALDES, E; HAGE, L.; RAMOS, M.; LEAL, S. (Org.). **Políticas de comunicações: um estudo comparado – Brasil, Espanha, Estados Unidos, México e Venezuela**. Salamanca: Comunicación Social, 2012. p. 32-72.

INTERESSE de lula em regular mídia levanta temor de controle e censura, segundo especialistas. **CNN Brasil**. 13 mai 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/interesse-de-lula-em-regular-midia-levanta-temor-de-controle-e-censura-segundo-especialistas/>. Acesso em: 11 nov 2022.

INERVOZES. **Caminhos para a luta pelo direito à comunicação no Brasil**. 2015. Cartilha. Disponível em: [https://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil\\_01/](https://intervozes.org.br/publicacoes/caminhos-para-a-luta-pelo-direito-a-comunicacao-no-brasil_01/). Acesso em: 23 nov. 2022.

JAMBEIRO, O. **Regulando a TV: uma visão comparativa no MERCOSUL**. Salvador: Edufba, 2000.

JAMBEIRO, O. **A TV no Brasil no século XX**. Salvador: Edufba, 2001

LOPES, C. A. **Reflexões sobre a regulação da radiodifusão no Brasil**: em busca da Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Brasília, 2005.

LULA defendeu pelo menos 9 vezes a regulação da mídia após sair da prisão. 15 fev 2022. **Folha de Pernambuco**. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/politica/lula-defendeu-pelo-menos-9-vezes-a-regulacao-da-midia-apos-sair-da/215737/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MARTINS, M. Conselho de Comunicação Social expõe vícios na concepção do Congresso Nacional sobre comunicação. **Observatório do direito à comunicação**. 20 jul. 2012. Arquivo. Disponível em: <https://filosomidia.blogspot.com/2012/07/conselho-de-comunicacao-social-expoe.html>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MARTINS, R.; HOLANDA, G. O projeto do sistema brasileiro de TV digital terrestre. In: BARBOSA FILHO, A.; CASTRO, C.; TOME, T. (Org.). **Mídias digitais**: convergência tecnológica e inclusão social. São Paulo: Paulinas, 2005. p. 169-198.

MENDEL, T.; SALOMON, E. O ambiente regulatório para a radiodifusão: uma pesquisa de melhores práticas para os atores-chave brasileiros. **Debates CI**, n. 7, fev. 2011.

OLIVEIRA, D. Uma análise acerca da construção do modelo regulatório brasileiro: por uma regulação econômica protetiva dos direitos fundamentais. **Revista Discurso Jurídico**, Campo Mourão, v. 3, n. 2, p. 149-169, jul./dez. 2007.

PIERANTI, O. P.; ZOUAIN, D. M. O empresariado e a radiodifusão: a legislação como instrumento para a definição pactuada e para a confirmação da estrutura de poder local. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., 2006. Salvador. **Anais eletrônicos...**, Salvador: [s.n.], 2006. Disponível em: [www.cebela.org.br/imagens/Materia/01ART03%20Octavio.pdf](http://www.cebela.org.br/imagens/Materia/01ART03%20Octavio.pdf). Acesso em: 29 out. 2010.

RAMOS, M. Comunicação e estado democrático. **Comunicação & Informação** v. 12, n.1, p. 27-39 - jan./jun. 2009.

TORQUATO, C. **Radiodifusão e telecomunicações**: o paradoxo da desvinculação normativa no Brasil. Salvador: Edufba, 2010.

TORQUATO, C. Radiodifusão brasileira e marco regulatório: Confecom e propostas recentes de reformulação. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 8, n. 1, p. 6-19, jan.-jun. 2011. Disponível em: <https://www.sumarios.org/artigo/radiodifus%C3%A3o-brasileira-e-marco-regulat%C3%B3rio-confecom-e-propostas-recentes-de-reformula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 23 nov. 2022

UNESCO. **Um solo mundo, voces multiples**: comunicación e información en nuestro tiempo. Mexico: Fondo de Cultura Econômica, 1980.