



## DIREITO À DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO NO BRASIL: propostas de regulamentação da mídia (1988-2020)<sup>1</sup>

## RIGHT TO COMMUNICATION DEMOCRATIZATION IN BRAZIL: proposals for media regulation (1988-2020)

Rodolfo Silva Marques <sup>2</sup>  
Rodrigo Stumpf González <sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como escopo manter uma agenda de pesquisa no campo dos estudos da regulamentação das mídias no Brasil, nos contextos das políticas de comunicação e da qualidade da democracia. Os objetivos desse artigo são analisar o modelo de governança na regulação da mídia no Brasil, discutir os marcos regulatórios jurídicos dos segmentos da mídia e das e buscar caminhos para a reforma dos modelos de regulamentação dos setores no país, a partir das instâncias políticas. Opta-se por três caminhos metodológicos para se atingir os objetivos da pesquisa: o resgate histórico com os marcos cronológicos regulatórios; a revisão de literatura com a discussão conceitual sobre a temática; e a análise e qualitativa dos dados referentes às leis e aos procedimentos de regulamentação de mídia. Como conclusões preliminares, entende-se que um melhor ordenamento jurídico, com a compreensão das mudanças tecnológicas e com uma prioridade do acesso aos meios de forma mais ampla, a partir das definições do Estado, indica o caminho mais adequado, além da necessidade da manutenção da discussão na agenda de no campo da comunicação política e com outros grupos de atores relevantes no país.

**Palavras-Chave:** Regulação da Mídia. Instâncias políticas. Ordenamento jurídico.

**Abstract:** This article aims to maintain a research agenda in the field of media regulation studies in Brazil, in the context of communication policies and the quality of democracy. The objectives of this article are to analyze the governance model in media regulation in Brazil, to discuss the legal regulatory frameworks of the media and media segments and to seek ways to reform the

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas e Governança da Comunicação da 9ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (9ª COMPOLÍTICA), realizado em formato remoto, de 24 a 28 de maio de 2021.

<sup>2</sup> Professor-Doutor da Universidade da Amazônia (UNAMA), nos cursos de Graduação em Jornalismo, Publicidade e Propaganda, Marketing e relações Institucionais. Professor-Doutor. E-mail: [rodolfo.smarques@gmail.com](mailto:rodolfo.smarques@gmail.com).

<sup>3</sup> Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bolsista de produtividade em pesquisa e consultor ad hoc do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Professor Pós-Doutor. E-mail: [rodrigo.stumpf@ufrgs.br](mailto:rodrigo.stumpf@ufrgs.br).

---

*sector's regulatory models in the country, based on political instances. Three methodological paths were chosen to achieve the research objectives: the historical rescue with the regulatory chronological milestones; the literature review with the conceptual discussion on the theme; and qualitative analysis of data related to laws and media regulatory procedures. As preliminary conclusions, it is understood that a better legal order, with the understanding of technological changes and with a priority of access to the means in a broader way, based on the definitions of the State, indicates the most appropriate path, in addition to the need for maintenance the discussion on the agenda of in the field of political communication and with other groups of relevant actors in the country.*

**Keywords:** *Media Regulation. Political bodies. Legal order.*

---

## 1. Introdução

O presente trabalho tem como proposta essencial manter uma agenda de pesquisa no campo dos estudos da regulamentação das mídias no Brasil, nos contextos das políticas de comunicação e da qualidade da democracia. A discussão sobre a regulação da mídia já ocorre há décadas, em boa parte do mundo, e mobiliza pesquisas nas áreas da Ciência Política, do Direito e da Comunicação Política, com um viés multidisciplinar.

A discussão da regulação da mídia já ocorre há décadas em boa parte do mundo. Regulação, democratização ou censura? Como pensar nessa temática a partir das políticas públicas? Há modelo de governança para gerenciar a regulação da mídia? Há alguns países, como a Inglaterra e os Estados Unidos, que já possuem um histórico de políticas públicas, em especial diante dos meios eletrônicos (rádio, televisão, cinema e Internet).

Na América Latina, tal questão ganhou espaço porque houve aumento do poderio econômico dos veículos de comunicação e dos conflitos entre governos e mídias. As legislações para a alteração das estruturas da regulação da mídia têm seus processos e os modelos presentes em vários países servem como parâmetros para a discussão no Brasil, embora devam ser reconhecidas as peculiaridades de cada Estado-Nação.

No Brasil, há um modelo definido a partir da Constituição de 1988, com a criação dos Conselhos de Comunicação Social e com a Lei Geral de

Telecomunicações, mas ainda ausente de regulamentação em vários pontos. No país, emissoras de rádios e TV são concessões públicas – o governo permite, temporariamente, o espaço para transmissão às empresas. Dentro desse debate, é preciso elencar algumas categorias conceituais essenciais, como a da definição da regulamentação das mídias e das no contexto do controle social dos meios de comunicação (LIMA, 2007, 2011, 2012 e 2014; LIMA e GUIMARÃES, 2013; MIGUEL, 2013).

Quando se discute o controle social das mídias e das telecomunicações, percebe-se uma preocupação com o funcionamento das instituições democráticas. Os veículos de comunicação não possuem interesse em estar na "agenda pública", em geral. Qualquer tentativa de fixação deste tipo de compromisso é apresentada como um atentado à liberdade de expressão, que passa a ser confundida com o arbítrio dos proprietários das empresas.

No Brasil, no centro dessa discussão, aparecem duas perspectivas de pensamento: o grupo formado por quem defende um modelo de regulação mais rígido como forma de democratizar o acesso à informação a partir da pluralidade de veículos disponíveis; e os que tratam a regulação como um sinal de interferência do Estado no setor da comunicação (MARQUES e OLIVEIRA, 2015).

Busca-se aqui, pois, discutir o ordenamento jurídico do Brasil em relação à regulamentação da mídia, tendo como ponto de partida a Constituição da República Federativa do Brasil<sup>4</sup> de 1988, passando por outros momentos e processos relevantes. A hipótese de trabalho é que o atual modelo de regulação das mídias precisa de ajustes para ampliar a democratização do acesso à informação e para permitir maior percepção de qualidade da democracia.

Como objetivos dessa pesquisa, pode-se citar o analisar do modelo de governança da regulação da mídia no Brasil; discutir os marcos regulatórios jurídicos dos setores de mídia no Brasil; e buscar caminhos para a reforma dos modelos de regulamentação dos setores no país, a partir das instâncias políticas.

---

<sup>4</sup> **BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Conteúdo disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), 1988. Acesso em: 05 jan. 2021.

Assim, a ideia é propor um debate de forma sistêmica, avaliando-se os processos, os eixos causais e todos os aspectos jurídicos e políticos que tratam do atual cenário das relações dos meios de comunicação no Brasil.

A pesquisa se estende até os dois primeiros anos (2019-2020) do governo de Jair Bolsonaro (sem partido-RJ), totalizando 32 anos. Aliás, nos governos de Michel Temer (MDB), entre 2016 e 2018, e de Jair Bolsonaro (2019-em andamento), o debate a respeito da regulamentação da mídia foi, praticamente, interdito.

Após essa etapa introdutória, há os tópicos do desenho metodológico, da contextualização temática, da análise histórica de das conclusões do presente artigo.

## **2. Desenho metodológico**

Dentro da proposta metodológica deste trabalho, faz-se a escolha por três caminhos de pesquisa, dentro da ideia de se manter uma agenda permanente de investigação sobre as temáticas propostas.

O primeiro caminho usado é o do resgate histórico com marcos cronológicos regulatórios analisando os modelos de governança da mídia no país – e suas tentativas de reforma, no período escolhido para a discussão proposta – 1988 a 2020, passando por vários governos sob a égide democrática. Identificam-se os aspectos relevantes dos meios de comunicação e na Constituição Federal (1988), na Lei Geral de Telecomunicações (1997), no funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e no Marco Civil da Internet (2014).

Usa-se, também, o método da revisão de literatura (PÁDUA, 2004), para uma discussão crítica sobre o assunto, dialogando a partir das principais categorias conceituais e a respeito da temática (LIMA, 2007, 2011, 2012 e 2014; LIMA e GUIMARÃES, 2013; MIGUEL, 2001). Escolhe-se a revisão de literatura para o desenvolvimento de uma fundamentação teórica para o esclarecimento dos temas e das questões de pesquisa (SIQUEIRA, 2007). Com a operacionalização conceitual, há uma estruturação teórica para o desenvolvimento da pesquisa. É uma forma de dar um suporte maior para as discussões previstas neste artigo.

E o terceiro caminho metodológico é o da análise qualitativa dos dados referentes às leis e aos procedimentos de regulamentação da mídia, dentro da



estrutura das discussões da legislação no Congresso Nacional e das ações do Ministério das Comunicações. Há uma observância de outros modelos adotados em alguns países, como parâmetro de comparação.

Dessa forma, a discussão também se dá nos eixos da democratização da comunicação, do direito à comunicação e da liberdade de expressão. Os métodos foram escolhidos por serem vistos como mais adequados para responder às principais questões propostas. Também há uma certa experiência dos autores em tratar do assunto e no uso dos caminhos de pesquisa propostos.

### **3. Contextualização temática**

Mídia é o conjunto dos meios de comunicação que divulga informações através de suas equipes de jornalistas e de seu núcleo editorial de conteúdo e é formada por várias empresas, em sua grande maioria, particulares, como concessões governamentais e na relação entre iniciativa privada e governo (MIGUEL, 2001). No Brasil, emissoras de rádios e TV são concessões, em que o governo federal permite, temporariamente, o espaço para transmissão às empresas.

Nesse contexto, o Fórum Nacional pelo Direito à Comunicação (FNDC) formulou, em 2013, um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP), colhendo assinaturas e buscando a aprovação junto ao Congresso Nacional. Tal projeto, por exemplo, tem como principais sugestões:

- o impedimento da formação de monopólios e da propriedade cruzada dos meios de comunicação - a propriedade cruzada é quando um grupo empresarial controla diretamente mais do que cinco emissoras e/ou veículos de comunicação;
- veto definitivo e oficial à propriedade de emissoras de televisão e de rádio por políticos, cumprindo ou não mandato público;
- proibição do aluguel de espaços na programação para grupos religiosos, políticos, televidas e afins;
- a criação do Conselho Nacional de Comunicação - a ser regulamentado, já que está previsto na Constituição Brasileira – e do Fundo Nacional de Comunicação Pública.



O projeto aponta diretrizes para a programação de emissoras, sem fazer referência a conteúdo. Como em quaisquer empresas, há interesses econômicos, sociais, mercadológicos e políticos.

O Fórum foi criado em 1991, congregando entidades da sociedade civil para o enfrentamento dos problemas do setor no país. Existem mais de 500 instituições filiadas, entre associações, movimentos, sociais, sindicatos, organizações não governamentais e coletivos. Uma das pautas principais desse fórum permanente é o combate à concentração econômica na mídia, além da luta contra a ausência da pluralidade política e de diversidade social e cultural nas fontes da informação e do questionamento às violações à liberdade de expressão (DOMINGUES, ZAVERUCHA, FIGUEIREDO FILHO E ROCHA, 2015).

O Fórum se organiza em 20 Comitês Estaduais ou Regional pela Democratização da Comunicação, abrangendo quase todo o país<sup>5</sup>. Em sua trajetória, o Fórum defendeu, dentro do debate da regulação da mídia, a concepção do conceito de Radiodifusão comunitária, a regulamentação da cabodifusão, a reforma da Lei de Imprensa – ocorrida em 2009, além da criação do Conselho de Comunicação Social no Congresso Nacional<sup>6</sup>.

Em meados de outubro de 2015, foi relançada a "Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular" (Frentecom). O objetivo do grupo, formado por parlamentares de diferentes partidos e por representantes da sociedade civil, é estimular o debate sobre a regulamentação dos meios de comunicação, combater práticas que violem o direito à liberdade de expressão e o crescimento do sistema público de emissoras de TV e de rádio, incluindo as comunitárias.

A Frente foi criada em 2010, como proposta da 1ª Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), realizada em dezembro de 2009, em Brasília. É um marco cronológico e institucional do diálogo entre Parlamento e sociedade civil, ao ter composição equitativa de deputados e entidades sociais.

---

<sup>5</sup> FÓRUM NACIONAL PELO DIREITO À COMUNICAÇÃO (FNDC). Informações obtidas no site [www.fndc.org.br/](http://www.fndc.org.br/). Acesso em: 10 dez.2020.

<sup>6</sup> Idem



Em 2009, ocorreu a I Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) e uma das definições foi a criação da Plataforma para o Marco Regulatório das Comunicações, a partir de cerca de 600 proposições avalizadas na Conferência, da qual participaram representantes do poder público, dos empresários do setor e da sociedade civil em geral (FARIA, RODRIGUES e ORMAY, 2016)

Nesse debate, também, uma das concepções que se impõem aqui a respeito de opinião pública é a que inclui as ideias de "mundo exterior" e das "imagens em nossas cabeças". A construção coletiva se dá, pois, a partir das concepções unitárias, individuais. Nesse cenário, os homens têm sua experiência individual e seus componentes de interesse e, a partir da discussão, vão compondo sua opinião, sem necessariamente a ter acesso direto à realidade (LIPMANN, 2008). A Opinião Pública seria, assim, resultado da ação de grupos de interessados - ou de pessoas - atuando em nome de grupos. A opinião reconhecida como pública, então, seriam as opiniões feitas públicas. E não as opiniões surgidas do público.

Para buscar modelos de governança de regulação da mídia e/ou de avaliação da atuação da mídia, há que se buscar um foco no interesse dos vários públicos em relação à mídia (McQUAIL, 2011). Em relação ao conteúdo da comunicação e da imprensa, o fundamental está no fornecimento de informações confiáveis e relevantes, tornando possível a participação da sociedade no processo político em base da igualdade, sob os princípios da verdade, da liberdade ou independência, da diversidade, e da solidariedade humana.

Nessa esfera, é importante entender algumas categorias, como público, comunicação pública, interesse público da mídia e espaço ou esfera pública. Público é o que está aberto, coletivo e disponível. Comunicação pública se refere à complexa rede de transações informais, solidárias e expressivas que acontecem na 'esfera pública', incluindo os meios de comunicação de massa. Interesse público da mídia está vinculado à hipótese de possível serviço ao bem público. E o espaço público ou esfera pública se referem ao crescimento da comunicação pública, com a produção de informação em larga escala e a mídia de massa (McQUAIL, 2011, 17).

Uma forma de a mídia ser regulada é a partir da própria sociedade – sem "controle" do governo" – e focado no interesse público. Os objetivos de tal modelo de

governança seriam, a priori, desenvolver um modelo de princípio normativo o mais abrangente possível e, em segundo plano, colaborar no esclarecimento do pensamento sobre o interesse público na comunicação e sobre os diversos objetivos e valores que são promovidos pelos defensores e pelos críticos do que a mídia faz (MCQUAIL, 2011, 40).

No Brasil, historicamente, existiu um modelo tradicional de articulações políticas, consolidado historicamente no período da ditadura militar (1964-1985). A influência dos "coronéis eletrônicos" (LIMA: 2007, 43), se dava de duas formas, tanto através do controle do acesso ao debate público, de forma direta; e, de forma indireta, ao impedirem possíveis concorrentes em um processo eleitoral de participarem de tais debates públicos.

A legislação brasileira permite, no artigo 54 da Constituição Federal, que eleitos para cargos públicos possam ter acesso a concessões de rádio e TV. As definições de concessões são ratificadas pelo Congresso Nacional - criando uma situação atípica de que uma mesma pessoa (parlamentar) pode conceder e ser concessionário de uma emissora de rádio e/ou de televisão (LIMA, 2007).

Neste período da ditadura militar (1964-1985), além da censura, o regime atuou para "fortalecer" as principais emissoras de TV como ferramentas de suas estratégias de poder. No período, houve subsídios às empresas – como a TV Globo –, incluindo verbas publicitárias oficiais e outras formas de apoio financeiro. Já havia à época algum espaço de discussão para o estabelecimento de marcos regulatórios para a mídia e para a imprensa, regulamentando o funcionamento dos veículos de comunicação.

Dentro também de um retrospecto histórico a ser mais aprofundado, não é interessante deixar de lado a situação atual e real dos meios de comunicação social no Brasil. A história da TV no Brasil tem início nos anos 1960, com iniciativa do empresário Assis Chateaubriand, que controlou uma cadeia de jornais e emissoras de rádio – o grupo "Diários Associados".

Considerando a importância do conteúdo veiculado pelos meios de comunicação, entrou na agenda de pesquisa a discussão de reformas na regulação da mídia em vários países (HALLIN e MANCINI, 2004). O Reino Unido e os Estados

Unidos, já possuem um histórico de regulação e normas mais bem definidas de como os veículos de comunicação devem funcionar, em especial os meios eletrônicos (rádio, televisão, cinema e Internet). O Reino Unido tem seu modelo mais voltado para o fortalecimento da emissora pública e para o respeito ético a seus cidadãos, como se verificará no capítulo três do presente trabalho. E os Estados Unidos sempre focaram no respeito às liberdades e em agências reguladoras de forma e conteúdo.

É necessário considerar que as formas de regulação pública dos meios de comunicação estão presentes em todos os países democráticos. O que parece estar em jogo é assegurar o direito de expressão, que inclui, em primeiro lugar, a liberdade de cada indivíduo e de cada grupo a se expressar livremente em espaço público e com acesso universal à informação. Por essa razão, nos países democráticos, não existe nenhuma legislação particular de regulação específica para jornais e revistas – afora temas relacionados à difamação, uso de linguagem obscena ou de incitação ao ódio – pois se supõe que qualquer pessoa ou grupo pode produzir sua própria publicação.

E a internet? A partir dos anos 1990 e, principalmente, dos anos 2000, ocorreu o crescimento das mídias alternativas e as pessoas começaram a dispor de um maior acesso à informação, em especial com o avanço da internet. Foi aprovada em 2014 a Lei 8.771/2016, que trata do Marco Civil da Internet, com foco nos direitos e deveres do usuário na rede mundial de computadores e com três vértices fundamentais: neutralidade da rede, privacidade dos usuários e liberdade da expressão. As discussões sobre o marco duraram cerca de 5 anos (2009 a 2014) e permanecem até os dias atuais, com mobilização da sociedade civil organizada, hoje já no contexto da Lei Geral da Proteção de Dados.

Após a discussão conceitual e a contextualização temática, apresenta-se, a seguir, uma análise histórica dos governos compreendidos entre 1988 e 2020 no contexto da democratização do acesso à informação e da discussão temática dos modelos de regulação da mídia no Brasil.

## **4. Análise histórica**

### **4.1. A Nova República – período 1 (1985-1994)**

Em 1988, quando da promulgação da Constituição do Brasil, o presidente era José Sarney (PMDB). Ele havia sido eleito vice-presidente, pelo Colégio Eleitoral, em 1985, e, com a morte de Tancredo Neves (candidato vencedor a presidente), Sarney assumiu o cargo. A Constituição Federal de 1988, em vigor até os dias atuais, define as diretrizes da comunicação social no Brasil.

Em 1989, houve as eleições presidenciais diretas, com 22 candidatos – e o vencedor, em segundo, foi o ex-governador de Alagoas e ex-prefeito de Maceió-AL, Fernando Collor de Melo, então filiado ao Partido da Reconstrução Nacional (PRN) – partido já extinto. Seguindo o mesmo padrão do governo anterior, com uma ampliação exponencial das concessões de emissoras de TV e Rádio em todo o Brasil, para diferentes grupos empresariais – e a televisão se consolidou como o principal meio de comunicação no país. O governo de Collor de Melo foi interrompido em 1992, após o presidente sofrer processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente nos meses de setembro e dezembro.

Assumiu a presidência Itamar Franco, então no PRN. Em 1993, após plebiscito, são mantidos a forma republicana e o sistema presidencialista de governo. O Brasil alcançou sua estabilidade monetária em 1994, com o Plano Real.

De uma maneira geral, é possível afirmar que o debate sobre regulação da mídia praticamente inexistiu durante os governos Sarney, Collor e Itamar, no âmbito político, ficando restrito aos meios acadêmicos e à sociedade civil organizada (AZEVEDO, 2006; BARZOTTO, GUILHARDI e LAGE, 2002; GOMES e MAIA, 2008; LIMA, 2011; e PINTO, 1999).

### **4.2. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002)**

Fernando Henrique Cardoso (PSDB), elegeu-se presidente da República em 1994, na esteira do sucesso do Plano Real, do qual foi um dos idealizadores como ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. Em 1997, com a aprovação do instituto da reeleição, Fernando Henrique encaminhou sua campanha de reeleição,

em 1998 – e acabou vencendo o pleito ainda em primeiro turno, repetindo o resultado de 1994.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) foi criada na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O rádio perde espaço, mas não perde totalmente a relevância. Há a chegada da Internet ao Brasil, nos anos 1990. Acesso se torna mais ampliado e regular, em notebooks, tablets e smartphones, em especial a partir de meados dos anos 2000. No contexto da discussão da democratização do acesso à informação, analistas da regulação da mídia travam debates durante o Governo Fernando Henrique (AZEVEDO, 2006; BARZOTTO, GUILHARDI e LAGE, 2002; GOMES e MAIA, 2008; LIMA, 2011; e PINTO, 1999).

#### **4.2. Governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2006 e 2007-2010; 2011-2014 e 2015-2016)**

Entre 2003 e 2010, houve dois governos do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) e um governo completo (2011-2014) e outro incompleto (2015-2016) de Dilma Rousseff, a primeira mulher a presidir o Brasil.

Nesse período de governos liderados pelo PT, foi possível perceber a ampliação da cobertura da imprensa em relação à temática política, com o crescimento dos meios tradicionais e ampliação de atuação das mídias alternativas. O combate à corrupção e o controle de gastos públicos também entram na agenda. Dilma Rousseff sofreu processo de *impeachment* em 2016. Nesse período, as redes sociais, como *Facebook*, *Twitter*, *Instagram* e *WhatsApp* passam a ter grande importância nos processos eleitorais.

Nos governos do ex-Presidente Lula (entre 2003 e 2010), no Brasil, o partido dele – o PT – buscou tentar pautar o debate da regulação da mídia nos programas de governo. Todavia, não houve maiores mudanças neste contexto. No 4º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores (PT), realizado em setembro de 2011, foi defendida a instituição de “um novo marco regulatório para as comunicações no País”, reacendendo o conflito entre governo e mídia. Em sua posse como presidente eleita, Dilma Rousseff (2011) declarou peremptoriamente que preferiria o barulho da mídia livre ao silêncio das ditaduras.

Na discussão do debate da regulação da mídia no Brasil, durante os governos petistas, apresentam-se como atores políticos relevantes os fios condutores dessa temática no Brasil: o Partido dos Trabalhadores, que governou o país entre 2003 e 2016 (três mandatos completos e um interrompido após 16 meses); a sociedade civil, tendo como destaques o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e os grupos “Barão de Itararé” e “Intervozes”; e o meio acadêmico, que se ocupa do tema já há algumas décadas. A regulação da mídia, aliás, é uma plataforma histórica do Partido dos Trabalhadores – o PT. Essa agenda temática sempre foi muito mais PT do que propriamente dos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff.

Sempre em discursos em que abordou o tema, em especial em seu primeiro mandato (2011-2014), a Presidente Dilma Rousseff ressaltava que a regulação teria que ser exclusivamente no campo econômico, considerando os monopólios e oligopólios na propriedade dos meios de comunicação. E, para além disso, o controle sobre o conteúdo seria o “remoto”, ou seja, a opção de cada um dos espectadores/leitores.

O tema também é tratado pelo meio acadêmico, em especial por Lima (2001, 2007, 2011, 2012, 2013 e 2014), Matos (2013) e Miguel (2001 e 2013), em nível nacional, entre vários outros autores e em diversos eventos que tratam de Ciência Política e Comunicação; e Hallin e Mancini (2004) e McQuail (2011), na esfera internacional, tratando, em especial, dos modelos de regulação da mídia, das forças políticas e atores relevantes para fazer reformas da regulação e na atuação da própria mídia em relação às questões políticas nos países.

#### **4.3. Governo Michel Temer (2016-2018)**

Michel Temer (MDB) assume a presidência da República, após impeachment de Dilma Rousseff na Câmara Federal (abril de 2016) e no Senado Federal (setembro de 2016). Temer buscou coalização política, recuperação econômica e reformas (gastos públicos, trabalhista e da previdência).

O Governo foi atingido diretamente por denúncias de corrupção e pela “Operação Lava-Jato”. A “Operação Lava-Jato”, iniciada em março de 2014, é uma ação da Polícia Federal do Brasil, juntamente com o Ministério Público Federal e com



Tribunal Regional Federal da Primeira Região, apurando esquemas de lavagem de dinheiro através de propinas nas duas últimas décadas no país.

O tema da regulação da mídia perde espaço no âmbito governamental e também no contexto da Câmara dos Deputados – até mesmo pelas outras prioridades da gestão de Temer. Dado representativo desse processo foi a dissolução do ministério das Comunicações e sua incorporações por outras pastas.

#### **4.4. Governo Jair Bolsonaro (2019-2020/em andamento)**

Jair Bolsonaro, então no Partido Social Liberal (PSL), foi eleito em outubro de 2018 como o 38º presidente da República, no Brasil. Ele venceu, em segundo turno, o candidato do PT, Fernando Haddad. Bolsonaro recebeu 57.797.847 votos – ou 55,13% dos votos válidos –, segundo os dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O vice-presidente eleito foi o general Hamilton Mourão, do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB). O mandato de Bolsonaro se estende até 31 de dezembro de 2022 – e o político já anunciou em várias ocasiões que pretende se candidatar à reeleição no pleito eleitoral seguinte.

Bolsonaro teve carreira parlamentar, como deputado federal, entre os anos de 1991 e 2018. Conseguiu viabilizar sua candidatura e sua vitória a partir de uma perspectiva populista, autoritária, de extrema-direita, com críticas radicais à esquerda ideológica, com defesa à tortura como uma prática necessária e várias declarações contrárias às minorias. O sentimento “antipetista” que predominou junto aos eleitores brasileiros acabou se personificando em Jair Bolsonaro. Ele venceu o pleito como pouco espaço na mídia tradicional, ausentando-se dos debates públicos e se fortalecendo por meio de um discurso conservador, apelando para argumentos como a pátria, a religião e a família, como se observa em seu slogan de campanha: “Brasil acima de tudo. Deus acima de todos”.

Durante a campanha eleitoral de 2018, houve um episódio importante – o do atentado sofrido por Bolsonaro em Juiz de Fora, no dia 6 de setembro daquele ano. O autor de uma facada que atingiu Jair Bolsonaro foi Adélio Bispo de Oliveira. Bolsonaro se submeteu a várias cirurgias e passou boa parte do pleito em hospitais – e, em paralelo, aumentando seu número de seguidores e simpatizantes.



No campo da comunicação, quando do processo eleitoral, Jair Bolsonaro procurou enfatizar sua presença nas mídias e nas redes sociais. O então candidato dispunha apenas de 8 segundos diários para a sua campanha em rádio e televisão.

Em janeiro de 2019, com a posse de Jair Bolsonaro como presidente do Brasil, automaticamente houve a perspectiva de uma mudança radical na maneira de relacionamento do governo federal com os meios de comunicação.

Sobre a distribuição das verbas publicitárias, o presidente Bolsonaro impôs uma redução na participação da principal emissora do país – a TV Globo. O governo passou a repassar mais valores para as TVs Record e SBT, embora estas tenham menos audiência que a Globo – mas com um certo alinhamento às ideias do grupo político que está no poder. Desde o pleito eleitoral, em 2018, Bolsonaro tem entrado em confronto direto com a Globo, inclusive fazendo manifestações pelas mídias e redes sociais contra a emissora, em especial quando de uma suposta vinculação do presidente e de seus filhos com a morte da vereadora pelo Rio de Janeiro-RJ, Marielle Franco (Partido Socialismo e Liberdade/PSOL), ocorrida em 2018. O Tribunal de Contas da União detectou essa mudança de comportamento ao comparar os dados dos anos de 2017, 2018 e 2019 – primeiro da gestão Bolsonaro. Em 2017, a TV Globo tinha 48,5% das verbas publicitárias; em 2018, 39,1%; e, em 2019, os números caíram para 16,3%. No mesmo período, a Record apresentou os seguintes números: 26,6% (2017), 31,1% (2018) e 42,6% (2019). E o SBT recebeu 24,8% das verbas televisivas em 2017, 29,6% no ano seguinte e 41% em 2019<sup>7</sup>.

Sobre a questão da regulação da mídia, em maio de 2019, mediante sua conta pessoal no Twitter, Jair Bolsonaro ressaltou que pretendia fazer um governo sem qualquer tipo de regulamentação para o setor, incluindo as mídias sociais e redes sociais<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> GLOBO PERDE PARTICIPAÇÃO EM VERBA OFICIAL DE PUBLICIDADE SOB BOLSONARO. Informações disponíveis em: [www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/globo-perde-participacao-em-verba-oficial-de-publicidade-sob-bolsonaro.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/globo-perde-participacao-em-verba-oficial-de-publicidade-sob-bolsonaro.shtml). Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>8</sup> CHAMA DA DEMOCRACIA SERÁ MANTIDA SEM REGULAMENTAR A MÍDIA, DIZ BOLSONARO. Informações disponíveis em: <https://exame.abril.com.br/brasil/chama-da-democracia-sera-mantida-sem-regulamentar-a-midia-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 20 dez. 2020.



Em consonância com sua forma de pensar a comunicação, mudou alguns padrões de comportamento no relacionamento com as mídias tradicionais no Brasil, já no início do seu governo. Resolveu criar uma zona de conflito permanente com a TV Globo, priorizou outras emissoras – como Record e SBT – e mantém um enfrentamento com o jornal *Folha de S.Paulo* e com a revista *Veja*.

Além disso, ciente do poderio da internet, vem utilizando as redes sociais e mídias sociais para fazer as principais comunicações para o público, em especial pelo Twitter e por suas *lives* semanais. Bolsonaro acaba “dominando a pauta”, consolida o diálogo com seus seguidores mais fiéis, a partir de declarações, nas quais ressalta os princípios conservadores e eleva categorias como a família, o patriotismo e a religião.

## CONCLUSÕES

Considerando tudo o que já foi discutido neste *paper* e avaliando-se os processos que ocorreram principalmente em 2020, quando do contexto da pandemia e o acirramento das relações entre o governo federal e os meios de comunicação de massa no Brasil, emerge a questão de que há a necessidade de um melhor ordenamento jurídico para tratar de possíveis reformas no modelo de regulação de mídia no Brasil, a partir de processos políticos e mobilização da sociedade civil.

Prossegue no Brasil o cenário da concentração da mídia nas mãos de poucos proprietários, gerando várias distorções e comprometendo, ainda de forma progressiva, o processo de democratização do acesso à informação e a própria qualidade da democracia.

No período entre 1985 e 2002, houve muitas variáveis a respeito da temática da regulação da mídia: um período de muitas concessões de rádio e televisão, em especial no Governo Sarney (1985-1990), a Constituição Federal de 1988, e o abandono da temática da Regulação da Mídia no Governos Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

No cenário político-eleitoral das eleições presidenciais de 2010, por exemplo, o então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva reiterou seus questionamentos à atuação de alguns dos principais veículos da imprensa brasileira,



a qual, de acordo com o ex-presidente, supostamente representaria partido político de oposição, pela sua ação organizada e pelas críticas sistemáticas ao seu Governo.

A busca de reformas no modelo de regulação da mídia sempre foi uma plataforma dos governos do PT, como já demonstrado aqui. Em entrevista concedida ao jornal *Folha de S.Paulo*, em 2019, o ex-presidente Lula ressaltou que cometeu um erro em não promover a regulamentação da mídia<sup>9</sup>.

Enquanto Michel Temer (2016-2018) isolou a discussão sobre a regulação da mídia em seu governo, Jair Bolsonaro (2019-em andamento) já deixou claro que não pretende fazer quaisquer tipos de reformas no modelo de regulação da mídia no Brasil. Aliás, ainda durante a campanha eleitoral, em 2018<sup>10</sup>, Bolsonaro havia afirmado que não tinha como objetivo promover quaisquer formas de regulamentação dos meios de comunicação, usando os argumentos de imprensa livre, democracia e liberdade, mesmo que em uma clara confusão conceitual. O presidente brasileiro também já se manifestou contrariamente ao funcionamento mais efetivo da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e da TV Brasil, ajustando o aparelho estatal a alguns interesses políticos e ideológicos.

Por fim, há uma compreensão maior das mudanças tecnológicas e há visualização de uma prioridade do acesso aos meios de forma mais ampla, a partir das definições do Estado; este se mostra com o caminho mais adequado, além da necessidade da manutenção da discussão na agenda de no campo da comunicação política e com outros grupos de atores relevantes no país.

Todavia, o que se observa é que o debate sobre regulação dos meios de comunicação no Brasil continua muito ao largo dos principais centros políticos decisórios brasileiros. Discutir meios para regulamentar a ação das mídias tradicionais e meios alternativos deve continuar sendo uma prática nos meios acadêmicos e em alguns grupos político-partidários – ou até mesmo no Congresso Nacional.

---

<sup>9</sup> LULA LAMENTA NÃO TER REGULADO OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. Informações disponíveis em: [www.brasil247.com/midia/lula-lamenta-nao-ter-regulado-os-meios-de-comunicacao](http://www.brasil247.com/midia/lula-lamenta-nao-ter-regulado-os-meios-de-comunicacao). Acesso em: 20 dez. 2020.

<sup>10</sup> BOLSONARO REAFIRMA COMPROMISSO DE NÃO REGULAMENTAR MÍDIA. Informações disponíveis em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-reefirma-compromisso-de-nao-regulamentar-midia-23643493>. Acesso em: 20 dez. 2020.



## Referências

BOLSONARO REAFIRMA COMPROMISSO DE NÃO REGULAMENTAR MÍDIA. Informações disponíveis em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-reefirma-compromisso-de-nao-regulamentar-midia-23643493>. Acesso em: 20 dez. 2020.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Conteúdo disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), 1988. Acesso em: 05 jan. 2021.

CHAMA DA DEMOCRACIA SERÁ MANTIDA SEM REGULAMENTAR A MÍDIA, DIZ BOLSONARO. Informações disponíveis em: <https://exame.abril.com.br/brasil/chama-da-democracia-sera-mantida-sem-regulamentar-a-midia-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DOMINGUES, J.; ZAVERUCHA, J; FIGUEIREDO FILHO, D. e ROCHA, E. C. da. **Mais concentração de propriedade de Mídia, menos democracia? Testando possibilidades de associação entre variáveis.** *Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comun.* [online]. 2015, vol.38, n.1, pp.65-84. ISSN 1980-3508.

ENTENDA O QUE MUDA COM A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. Conteúdo disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-09/entenda-o-que-muda-com-a-lei-geral-de-protecao-de-dados>. Acesso em: 05 jan.2021.

FARIA, A; RODRIGUES, T; ORMAY, L. Sociedade Civil e regulação da mídia: estudo de caso sobre o PL da mídia democrática. **E-compós**, Brasília, v. 19, n. 2, p.1-17, maio 2016.

FÓRUM NACIONAL PELO DIREITO À COMUNICAÇÃO (FNDC). Informações obtidas no site [www.fndc.org.br/](http://www.fndc.org.br/). Acesso em: 10 dez.2020.

GLOBO PERDE PARTICIPAÇÃO EM VERBA OFICIAL DE PUBLICIDADE SOB BOLSONARO. Informações disponíveis em: [www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/globo-perde-participacao-em-verba-oficial-de-publicidade-sob-bolsonaro.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/11/globo-perde-participacao-em-verba-oficial-de-publicidade-sob-bolsonaro.shtml). Acesso em: 20 dez. 2020.

HALLIN, D. C.; MANCINI, P. **Comparing Media systems: three models of media and politics (Communication, society and politics)**. Edinburgh: Cambridge University Press, 2004.

**LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES (LGT)/LEI Nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Conteúdo disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm), 1997. Acesso em: 05 jan. 2021.



LIMA, V. A de. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.

LIMA, V. A de. **Regulação das comunicações: História, poder e direitos**. São Paulo: Paulus, 2011.

LIMA, V. A de. **Liberdade de expressão X Liberdade de Imprensa**. 2.ed. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.

LIMA, V. A de. **Para garantir o Direito à Comunicação: a lei argentina, o Relatório Leveson (Inglaterra) e o HLG da União Europeia**. 2.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

LIMA, Venício A. de; GUIMARÃES, Juarez (orgs.). **Liberdade de expressão: as várias faces de um desafio**. São Paulo: Paulus, 2013.

LIPPMANN, Walter. **Public Opinion**. New York: Classic Books America, 2008.

LULA LAMENTA NÃO TER REGULADO OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. Informações disponíveis em: [www.brasil247.com/midia/lula-lamenta-nao-ter-regulado-os-meios-de-comunicacao](http://www.brasil247.com/midia/lula-lamenta-nao-ter-regulado-os-meios-de-comunicacao). Acesso em: 20 dez. 2020.

MARQUES, R; OLIVEIRA, A. **A Regulação da mídia na América do Sul no período 2003-2015: análise comparada entre Brasil e Argentina**. I Seminário Internacional de Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 2015, p. 01-16. O conteúdo se encontra disponível através do link: [www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/RodolfoMarquesAndr%C3%A9-Oliveira.pdf](http://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/RodolfoMarquesAndr%C3%A9-Oliveira.pdf). Acesso em 10 mar.2021.

MCQUAIL, Denis. **Atuação da mídia: comunicação de massa e interesse público**. São Paulo: Penso, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. **Construir a pluralidade**, in Manual de mídia e direitos humanos. São Paulo: Consórcio Universitário pelos Direitos Humanos e Fundação Friedrich Ebert, 2001.

MIGUEL, Luís Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Unesp, 2013.

PÁDUA, E. de. **Metodologia da pesquisa: Abordagem teórico-prática**. 10. ed. Campinas: Papyrus, 2004.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso de posse, 2011**. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/01/01/integra-do-discurso-da-presidente-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-posse>. Acesso em 19 mar.2021.



---

SIQUEIRA, F., et al. **Do conhecimento científico e pesquisa acadêmica**. In: Como elaborar um projeto de pesquisa: Linguagem e Método: Elaboração de projeto de pesquisa. Rio de Janeiro, FGV, 2007. Disponível em [www.uff.br/sga/monografia/material\\_u\\_eco.pdf](http://www.uff.br/sga/monografia/material_u_eco.pdf). Acesso em 10 nov. 2020.