

DIREITO, CIDADANIA E REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO BRASIL: DEBATES E DESAFIOS

Law, citizenship and media regulation in Brazil: debates and challenges

Rodolfo Silva Marques

Universidade da Amazônia, Belém-PA-Brasil

Junior Ivan Bourscheid

Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, Porto
Alegre-RS-Brasil

Rodrigo Stumpf González

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto
Alegre-RS-Brasil

Informações do artigo

Recebido em 30/06/2022

Aceito em 14/07/2022



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

MARQUES, Rodolfo Silva; BOURSCHEID, Junior Ivan; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. DIREITO, CIDADANIA E REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA NO BRASIL: DEBATES E DESAFIOS. *Direito, Processo e Cidadania*. Recife, v. 1, n. 1, p.110-126, jan/abr. 2022.

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

O presente artigo busca propor uma discussão a respeito do Direito e da Cidadania considerando-se o acesso à informação, o direito à comunicação e a regulamentação da mídia. Escolhe-se o Brasil como *locus*, pelas suas peculiaridades e pelas demandas sociais em relação ao tema – além de ser o campo de atuação dos autores dessa pesquisa. Como método de investigação, opta-se pela revisão de literatura com a operacionalização conceitual, fazendo uso também da nuvem de palavras e da linha do tempo para reforçar os argumentos. Como conclusões, identifica-se que Direito e Cidadania são categorias conceituais que precisam seguir juntas, além de considerar que a reforma na regulamentação da mídia, no Brasil, como aparato jurídico, é uma condição essencial para o exercício do direito à informação e para uma melhor observação da Constituição da República Federativa do Brasil.

Palavras-Chave: Direito. Cidadania. Comunicação. Regulamentação da mídia. Brasil.

Abstract

This article seeks to propose a discussion about Law and Citizenship, considering access to information, the right to communication and media regulation. Brazil is chosen as the locus, due to its peculiarities and the social demands in relation to the theme – in addition to being the field of action of the authors of this research. As a method of investigation, we opted for a literature review with conceptual operationalization, also making use of the word cloud and the timeline to reinforce the arguments. As conclusions, it is identified that Law and Citizenship are conceptual categories that need to go together, in addition to considering that the reform in the regulation of the media, in Brazil, as a legal apparatus, is an essential condition for the exercise of the right to information and for a better observation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil.

Keywords: Law. Citizenship. Communication. Media Regulation. Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Na investigação aqui proposta, busca-se retomar os debates a respeito da regulamentação da mídia no Brasil, em seus processos ocorridos no país, considerando-se os conceitos de direito e de cidadania, em uma perspectiva interdisciplinar – na visão de Thiesen (2008). É essencial esse intercâmbio de saberes para se avançar na produção de conhecimentos e de se buscar compreender melhor os fenômenos sociais.

Não se deve confundir a regulamentação dos meios de comunicação social com seu controle ou censura. Desde o surgimento das primeiras formas de mídia eletrônica no século XIX, passando por sua expansão como meios de massa, como o rádio e a televisão e, em um

período mais recente, a transmissão de dados e conteúdo pela internet, o direito ao uso dos meios de transmissão de conteúdo, seja a autorização de uso de uma faixa de transmissão de rádio ou televisão ou o registro de um domínio na internet, esteve sujeito a alguma forma de regulação, seja pelos estados nacionais nos quais o emissor se encontra, seja por acordos internacionais que criam regras e protocolos que permitem que as mensagens circulem.

A liberdade de expressão, pilar do pensamento liberal e da concepção contemporânea de democracia, considerada um direito humano de natureza negativa – sua garantia maior é a ausência de regras que imponham limites e que se configurava nos séculos XVIII e XIX como liberdade de escrita e de imprensa, cuja produção de conteúdo e divulgação é quase ilimitada, não se confunde com a ausência de regras para a difusão de conteúdo por meios eletrônicos, para os quais é preciso criar padronizações e limites para permitir a efetividade do uso do meio. Neste caso, a garantia do direito é de natureza positiva e a necessidade da intervenção do direito positivo para ser efetivada.

Cada país deve buscar o modelo de regulamentação da mídia que seja mais adequado à sua infraestrutura, à sua história e às demandas sociais (MARQUES, 2018). A partir dessa perspectiva, é necessário que se desenhe o perfil do sistema de funcionamento dos meios de comunicação, além da avaliação sobre a concentração da propriedade. O contexto democrático no Brasil, por exemplo, com o processo retomado em 1985 após 21 anos de período autoritário militar, traz à tona a necessidade de se discutir as variáveis política e jurídica da regulamentação da mídia.

Nesse debate, busca-se contextualizar o direito dentro dos processos sociais, principalmente no que tange à comunicação, com a democratização do acesso à informação e, também, à possibilidade de se buscar a ampliação do eixo crítico – entendendo a mídia como eixo de contestação (DAHL, 2005).

Cidadania se mostra como um conceito que pode trazer um conjunto amplo de significados. Em geral, se associa ao conjunto de direitos e deveres dos indivíduos em uma determinada nação e/ou territórios. No campo da cidadania, há a vertente política, com o direito de votar e de ser votado e a organização em entidades sindicais e grupos sociais, por exemplo. Há a chamada cidadania civil, com as liberdades individuais, como a de expressão, à religião etc. E há a cidadania no âmbito social, com os direitos à vida humana, ao trabalho,

à saúde e à alimentação (SILVA, 2000). Boa parte dessas garantias cidadãs, no Brasil, são resguardadas pela Constituição do Brasil, promulgada em 1988.

Ao mesmo tempo, cidadania se insere no contexto de observância e de cumprimento das leis e das normas que estão ligadas à vida em sociedade e, também, ao bem comum. A cidadania, em si, por essência, constrói-se com informação. De acordo com Baracho (1995), os conceitos de cidadão e de cidadania têm apresentado particularidades, com um escopo mais amplo, englobando validades normativas e a busca do exercício dos direitos na mesma proporção do cumprimento dos deveres inerentes a quem convive em sociedade. Para Baracho (1995), a efetividade da cidadania requer muitos pré-requisitos no que tange às garantias e os princípios constitucionais dos processos.

Pinsky (2003) ressalta que não existe um processo uniforme na evolução cidadã nas diferentes nações – ser cidadão em um país como o Brasil tem suas peculiaridades, assim como na França, na Itália ou nos Estados Unidos. As regras para o exercício da cidadania estão vinculadas aos direitos e deveres em cada momento dos cenários legislativo e judiciário dos Estados-Nação (PINSKY, 2003).

O Direito, como conjunto das normas da sociedade e na divisão das responsabilidades entre as instituições e as pessoas, também funciona como árbitro das relações sociais, em especial quando há conflitos de ordem ética e moral. Para Carvalho (2003), o esforço maior de (re)construção da democracia no Brasil, com o reforço jurídico, deu-se após o fim do período autoritário militar no país, em 1985, com o redimensionamento do termo “cidadania”. A cidadania ganhou protagonismo e passou a ser uma premissa muito mais recorrente entre os brasileiros, consolidando-se com a Constituição de 1988 – também conhecida como Constituição Cidadã (CARVALHO, 2003).

A relação entre cidadania, democracia e meios de comunicação é condição essencial para o exercício da primeira e o funcionamento da segunda. A poliarquia descrita por Dahl (2005) como processo de competição livre para a escolha dos governantes necessita que o eleitor tenha acesso a informação de maneira plural. A formação de uma cultura política participativa (Almond e Verba, 1989) e a socialização de cidadãos capazes de tomar decisões com o conhecimento adequado do sistema político necessita o acesso ao conhecimento e à informação que não pode estar concentrado nas mãos de poucos, sob pena de favorecer o processo de oligarquização descrito por Michels (2001).

Neste sentido, a contribuição deste trabalho no debate, de um lado, da necessidade de regulação da mídia pelo campo do direito e de outro, da proposição que nenhuma forma de regulação é totalmente neutra ou meramente técnica, sendo que as escolhas feitas têm consequências diretas no balanço do poder e no exercício da cidadania.

Sobre o desenho de pesquisa, a primeira escolha é pela revisão de literatura, com a perspectiva de buscar o contexto da fundamentação metodológica sobre a(s) temática(s) para a discussão dos problemas de pesquisas e para o atingir dos objetivos dela (VOSGERAU e ROMANOWSKI, 2014). Vosgerau e Romanowski (2014) destacam a importância de mapear os campos de estudo, com a revisão da produção literária oferecida sobre quaisquer assuntos.

Ao mesmo tempo, a opção pela operacionalização conceitual, dentro da presente pesquisa, parte da premissa de que esse caminho metodológico permite a revisão dos atributos essenciais de cada categoria conceitual, buscando exaurir pensamentos, ideias e noções – correlacionando com os assuntos em análise.

De acordo com McEwen e Wills (2009), a operacionalização conceitual reside em um momento em que o conceito, já conhecido e definido por literaturas específicas, trazendo opções para ampliar a compreensão do leitor sobre os temas, além de buscar um diálogo entre os diferentes autores sobre o mesmo tema. Permite, pois, uma visão mais particular sobre definições preexistentes. A revisão de literatura e a operacionalização conceitual são usadas no item 2.

O recurso da linha do tempo, como perspectiva cronológica e de elucidação, aparece nos itens 2.2. e 2.3 e a nuvem de palavras, à guisa de conclusões, é um recurso metalinguístico para fortalecer as palavras e os termos mais importantes propostos neste debate.

Dessa forma, a estrutura de trabalho é a seguinte: após esse texto introdutório com a apresentação do desenho de pesquisa; no desenvolvimento, há três subseções (2.1. Direito, democracia e cidadania; 2.2. Direito à comunicação no Brasil: um breve histórico; 2.3. A regulamentação da mídia e a democratização do acesso à informação no Brasil); e as conclusões da pesquisa, considerando-se que a temática é uma agenda permanente de investigação.

2 DIREITO, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Para compreender a relação entre direito, democracia e cidadania, parte-se da compreensão que o regime democrático é, em essência, uma forma empírica empregada de ordenamento legítimo das relações político-econômico-sociais.

Retomando a análise do conceito weberiano de ordem legítima, Martínez-Ferro (2010) aponta para a noção de legitimidade como uma base fundamental para o pensamento weberiano. Neste sentido, *“por “orden” se entiende una relación social que se orienta por máximas que pueden ser señaladas. Por “orden legítimo” se entiende un orden válido, esto es, un orden orientado por máximas de acción que se consideran obligatorias o modelos de conducta”* (MARTÍNEZ-FERRO, 2010: 412).

É importante ressaltar aqui, como se faz presente a “revelação”, a “publicidade” da ordem, de modo que para ser aceita e seguida pelos dominados a ordem deve estar evidentemente apresentada, independentemente do princípio de validade que a legitima (WEBER, 2000). Por conseguinte, a legitimidade vai representar a crença que os dominados tenham na legitimidade. *“Una relación social que se oriente por la creencia de que existe un orden legítimo, tiene el efecto práctico –nada despreciable– de asegurar con mayor efectividad empírica el acatamiento de dicho orden”* (MARTÍNEZ-FERRO, 2010: 412).

É uma forma de obediência prática da ordem estabelecida, o que não impede a possibilidade de contravenções, não sendo uma ordem eterna. Com isso, *“lo que se resalta es que un orden considerado legítimo tiene mayor fuerza convocante y, por lo mismo, mayor efectividad empírica que un orden que se basa sólo en la coacción”* (MARTÍNEZ-FERRO, 2010: 412). Aqui, como resalta Cohn (2003), é importante considerar-se uma forma específica de relação social, que consiste naquela ação que possui um conteúdo de sentido incorporado pelos agentes como uma regra que orienta a sua conduta, aceitando-a como legítima. Essa forma de ação é a estudada por Weber (2000) na questão da dominação, onde o conteúdo da ação é legítimo apenas quando assume uma validade aceita pelos agentes.

E, quando se analisa o conceito de “ordem legítima”, ele é importante, segundo Cohn (2003: 30), pois possibilita *“operar com conceitos de referência coletiva, como Estado, Igreja e assim por diante, sem correr o risco de atribuir a essas entidades uma realidade substantiva fora das ações efetivas dos agentes, visto que só elas lhes dão vigência”*.

É nesta senda que, segundo O'Donnell (2011), um regime democrático necessita da participação do cidadão como agente dotado de direitos. O cidadão deve participar da

estrutura do Estado, no sentido de dirigir as políticas estatais para responder as principais demandas cidadãs, tornando-se um elemento agente do processo de democratização.

Portanto, quando se está apreciando um regime democrático, a unidade básica de análise reside no cidadão, e não no eleitor, haja visto que o cidadão é “entendido como um agente legalmente habilitado e protegido (O’DONNELL, 2011: 13). Seguindo com esses apontamentos, O’Donnell (2011: 13) considera que *“como portadores de (pelo menos) liberdades e direitos políticos, os cidadãos são portadores de personalidade legal, condição que é sancionada legalmente e é independente, para sua efetividade e acionabilidade, de reconhecimentos intersubjetivos”*. Essa condição de incorporação dos cidadãos como agentes dotados de direitos, liberdades e uma personalidade jurídica reconhecida, legitimada e garantida pela estrutura jurídico-normativa é a forma contemporânea assumida pela ordem legítima sob um regime democrático liberal-representativo. De acordo com O’Donnell (2011) seria uma “aposta universalista”, onde a condição de cidadão-agente vai permitindo a incorporação inclusiva dos mais amplos e diversos setores da sociedade, desde que seguindo as normas legítima e legalmente definidas.

E, por consequência, o regime democrático implica a consideração de dois aspectos inerentes à sua formação: “primeiro, como o sistema legal que sanciona e respalda os direitos e liberdades (...) e, segundo, como (pelo menos) o subconjunto de suas burocracias que atua de maneira consistente com a efetivação de tais direitos e liberdades” (O’DONNELL, 2011: 14).

De tal modo, direito e cidadania caminhariam lado a lado na constituição e permanência de um regime considerado democrático, transformando o Estado em um marco legal que abrange universalmente uma dada sociedade, visando dar ordem e previsibilidade para as relações sociais, ou, em outras palavras, manter estavelmente o modelo de dominação estabelecido.

E isso ocorre, pois a garantia legal do acesso aos direitos cidadãos permite que sejam usados “como bases de proteção para a vida pessoal e grupal e para a obtenção ou ampliação de outros direitos (O’DONNELL, 2011: 34). A garantia do acesso à informação adequada é essencial para que os cidadãos-agentes possam demandar os representantes do regime, para que assegurem a aplicação dos direitos salvaguardados pelo ordenamento jurídico. Da mesma forma, para que seus direitos sejam ampliados, os cidadãos-agentes necessitam informações acerca das possibilidades que se lhes apresentem. Como o próprio

Dahl (2005) elenca em seu estudo, para que um regime democrático funcione, é preciso assegurar a garantia do acesso e exercício à liberdade de expressão.

O Estado, democrático de direito no contexto aqui analisado, é uma estrutura jurídica criada para possibilitar a positivação e constitucionalização dos direitos naturais que a sociedade foi reconhecendo ao longo do tempo (FERRAJOLI, 1995). A partir destas características, a ordem legal estabelece obrigações correlativas do Estado de proteger esses direitos. Isso significa que *“la declaración constitucional de los derechos ciudadanos determina la declaración constitucional de las obligaciones del Estado”* (FERRAJOLI, 1995: 862). Assim, ao pensar em direito, democracia e cidadania, é necessário ampliar a visão sobre o acesso às informações, sobre a contestação das decisões políticas e de um uso mais equilibrado dos meios de comunicação, como alicerces de uma base educacional.

2.1 DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

A discussão sobre o direito à comunicação, no Brasil, tem várias vertentes – e se consolidou nas primeiras décadas do século XXI. De acordo com Guareschi (2013), o direito humano à comunicação precisa ser algo garantido a todos e a todas. Emerge a ideia da “essencialidade da comunicação”, nas mídias e no processo de construção de informação (GUARESCHI, 2013). De acordo com Guareschi (2013, p. 35), há quatro premissas básicas sobre o direito humano à comunicação e as interações com as mídias: 1) a comunicação constrói a realidade; 2) a mídia não evidencia apenas o que existe e o que não existe, mas dá uma conotação valorativa à própria realidade; 3) há agendamentos claros pelos meios de comunicação e; 4) a eficácia e a eficiência da mídia podem ser avaliadas sobre a compreensão do ser humano como ser social.

Ainda neste sentido, é essencial compreender as mídias como meios de produção e de difusão de conteúdos – com maior ou menor grau de influência sobre o público e com diferentes percentuais de lucratividade (GUARESCHI, 2013). De acordo com Guareschi (2013), também, os meios de comunicação, em várias ocasiões, se comportam como se fossem partidos políticos e se enquadrando em diferentes segmentos da sociedade. De certa forma, considerando o direito humano à comunicação, é necessário que haja uma transparência e uma compreensão melhor sobre o funcionamento dos meios – e, em consequência, o pensar sobre os modelos de regulamentação da mídia e suas adequações.

Guareschi (2013, p. 114), ao reforçar a ideia de que o direito à comunicação está completamente associado à cidadania no país, destaca aspectos éticos da própria comunicação, com a busca pelas noções de certo e errado, da clareza nas informações e na diversidade de fontes e de opiniões, representando a ética do discurso. Todos os direitos humanos, como a liberdade, a democracia, a ética e a política, por exemplo, derivariam do aspecto comunicativo, como destaca Guareschi (2013).

As formas de regulação da mídia no Brasil, em seus primórdios, seguiram as características dominantes do Estado Brasileiro (Faoro, 1973). De um lado, um alto grau de centralização, com poderes amplos da autoridade nacional na distribuição de concessões de canais de rádio e televisão. De outro, o uso patrimonialista destas concessões, usadas para premiar aliados políticos, favorecendo a formação de clãs regionais, reproduzindo, no campo eletrônico, os padrões políticos do coronelismo analisados por Leal (1976). A redemocratização e a parcial mudança do marco legal, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 não mudou totalmente este panorama, com o Conselho Nacional de Comunicação sendo um novo instrumento das velhas práticas. O debate, no entanto, não se esgotou na Assembleia Nacional Constituinte e continuou a mobilizar a sociedade e os atores políticos neste campo nas décadas seguintes.

Em paralelo a essa perspectiva, a questão da regulamentação dos meios de comunicação no Brasil, a partir do ano de 2001, foi sendo tratada em várias esferas de debate, em especial pela sociedade civil. Destacaram-se espaços públicos e grupos como o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) e o Coletivo "Intervozes". Traça-se, aqui, uma linha do tempo desses processos.

O Fórum Nacional foi criado em 1991, agregando mais de 500 grupos da sociedade civil – entre sindicatos, associações e coletivos – para tratar da democratização dos processos de comunicação no Brasil. Um dos eixos fundamentais do fórum é o combate à concentração econômica da mídia, além do combate à ausência da pluralidade política e da diversidade sociocultural nas fontes da informação (MARQUES, 2018).

Durante seu já longo percurso, o Fórum defende debates a respeito de mudanças no modelo da regulação da mídia no país, além da concepção da radiodifusão comunitária, o regramento da cabodifusão, a reforma da Lei de Imprensa (ocorrida em 2009), e a proposta de criação do Conselho de Comunicação Social no Congresso Nacional. No ano de 2009, foi realizada a I Conferência Nacional de Comunicação (CONFECOM). Foi proposta, naquele

contexto, a Plataforma para o Marco Regulatório das Comunicações, na busca pelo direito à comunicação de uma forma mais democrática, após quase 600 propostas produzidas e avaliadas na Conferência.

Já no ano de 2013, o FNDC evidenciou que cinco grupos televisivos (Globo, SBT, Record, Band e Rede TV!) controlavam o mercado brasileiro. Tais dados foram confirmados e aprofundados pela pesquisa *Media Ownership Monitor Brasil* (MOM), divulgada em 2017. Assim, a propriedade da mídia TV dividida por poucas empresas, enquanto veículos, converte-se, cada vez mais, como grande desafio para a democratização da comunicação e da informação.

Após a realização da Conferência, os trabalhos do FNDC se fortaleceram no contexto de consolidar um movimento nacional pela democratização da comunicação, conectando mídias alternativas, coletivos e jornalistas da área de comunicação. No ano de 2012, quando foram completados 50 anos do Código Brasileiro de Telecomunicações, o Fórum lançou a campanha “Para expressar a liberdade”, com foco na definição de um novo marco regulatório das comunicações no Brasil.

Em 2013, foi elaborado um Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLIP), pelo Fórum, com foco na definição de diretrizes para a programação das emissoras de televisão, considerando que estas são concessões públicas. Não houve qualquer discussão sobre interferir nos conteúdos produzidos e apresentados pelos canais. No projeto, havia alguns pontos primordiais, como: a) impedimento da formação de monopólios e da propriedade cruzada dos meios de comunicação; b) veto definitivo e oficial à propriedade de emissoras de rádio e televisão por políticos que estejam – ou não – ocupando mandato eletivo; c) criação, efetivação e regulamentação do Conselho Nacional de Comunicação e do Fundo Nacional de Comunicação Pública; d) proibição do aluguel de espaços na programação para grupos religiosos e políticos, dentre outros; e) prioridade ao conteúdo nacional nas programações e; f) nas emissoras afiliadas, conceder mais espaço para conteúdos regionais.

No ano de 2015, houve o relançamento da “Frente Parlamentar pela Liberdade de Expressão e o Direito à Comunicação com Participação Popular” (Frentecom). O grupo, formado por parlamentares e por representantes da sociedade civil, buscou priorizar, quando de sua criação, aumentar o debate a respeito das reformas na regulamentação dos meios de comunicação no Brasil, além de lutar contra ações que cerceiam a liberdade de expressão e da busca por uma maior qualidade – e mais investimentos – no sistema público

de rádio e de televisão. A Frente havia sido lançada, originalmente, em 2010, após a CONFECOM, e representou um marco institucional para o diálogo, no ambiente parlamentar, sobre a democratização dos meios de comunicação e a respeito da concentração da propriedade da mídia no país.

Nesse mesmo contexto, o Intervenções – Coletivo Brasil de Comunicação Social, parte integrante do FNDC, atua constantemente pela consolidação do direito humano à comunicação. O coletivo, criado em 2002, é formado por profissionais e ativistas com diferentes formações, em vários estados e no Distrito Federal.

E o Centro de Estudos da Mídia Alternativa “Barão de Itararé” trabalha também pela democratização da comunicação, procurando atuar em alguns eixos, tais como: o reforço das mídias alternativas, públicas e comunitárias; o investimento na formação de novos comunicadores e; o aprofundamento de estudos sobre a mídia. Além da sociedade civil e do ambiente parlamentar, as discussões jurídicas e políticas sobre comunicação e modelos de regulamentação da mídia estão presentes no meio acadêmico no Brasil, em trabalhos como os de Lima (2001, 2007, 2012 e 2014), Matos (2013) e Miguel (2001).

2.2 A REGULAMENTAÇÃO DA MÍDIA E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

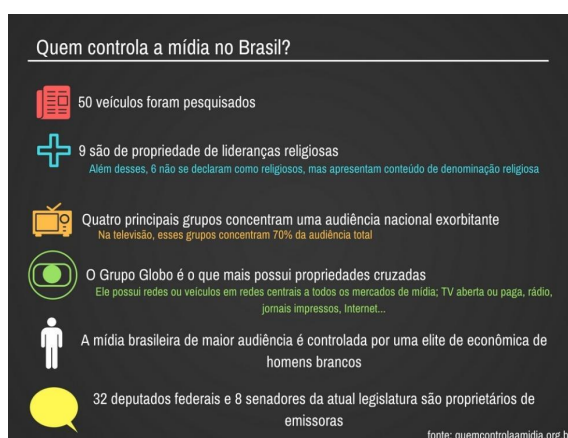
Considerando-se o que já foi discutido até aqui, identifica-se o modelo brasileiro de regulamentação da mídia, na comparação com outros, com alguns aspectos bem claros. O primeiro deles se refere à Constituição de 1988. Cinco artigos – 220, 221, 222, 223 e 224 – tratam da Comunicação Social. Especificamente, o artigo 224 aborda a questão do Conselho de Comunicação Social, com a redação “Para os efeitos do disposto neste capítulo, o Congresso Nacional instituirá, como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Todavia, o Conselho nunca se tornou realidade de maneira efetiva, apesar da discussão dentro da sociedade civil (MARQUES, 2018). O processo de distribuição de outorgas de emissoras de rádio e de televisão acontece dentro da legalidade, a partir dos dispositivos da própria CF, mas, em vários casos, atende a interesses de grupos econômicos e político-partidários.

Durante o governo de José Sarney, entre 1985-1990, e o primeiro após a ditadura militar (1964-1985), houve a concessão de mais de 350 canais de rádio e TV, principalmente na gestão de Antônio Carlos Magalhães (então no Partido da Frente Liberal-PFL) enquanto ministro das Comunicações. Nos governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, houve debates importantes sobre a possibilidade de se conceder a gestão dos canais de radiodifusão para grupos estrangeiros. Nos governos de Lula (PT), entre 2003 e 2010, em especial no segundo período, observaram-se movimentações mais intensas para tratar da questão. De acordo com Lima (2012, p. 44), o presidente Lula assinou decreto para a criação de uma comissão interministerial para "elaborar estudos e apresentar propostas de revisão do marco regulatório da organização e exploração dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão". Nos governos de Dilma Rousseff, do PT (2011-2014 e 2015-2016); de Michel Temer, do MDB (2016-2018); e de Jair Bolsonaro, do PL (2019-2022), a questão específica do Conselho foi praticamente retirada da pauta.

Outro aspecto é a característica da concentração da propriedade de mídia no país – como se observa na imagem 1. A pesquisa mais recente sobre o tema, realizada em 2017, intitulada “Quem controla a mídia”, evidenciou a ausência de pluralidade de vozes e de veículos relevantes, trazendo outros aspectos que comprometem a cidadania e a democratização do acesso à informação, como o alto risco para a liberdade de expressão e a frágil transparência da mídia. A oligopolização nas mídias eletrônicas acaba gerando poucas opções para o consumo de informações – e menos espaço para o contraditório.

Imagem 1 - Quem controla a mídia no Brasil?



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social e na Agência de Notícias da CEUB.

Um terceiro ponto importante nesse debate é o fato político para a reforma jurídica do modelo de regulamentação de mídia no Brasil. Nessa linha do tempo, observa-se que, apesar de alguns movimentos no Parlamento e da mobilização de setores representativos da sociedade civil organizada, os governos não tratam a questão como prioridade – diferentemente, por exemplo, do que ocorreu na Argentina, quando dos governos de Cristina Kirchner, entre 2007 e 2015 (DOMINGUES, 2015).

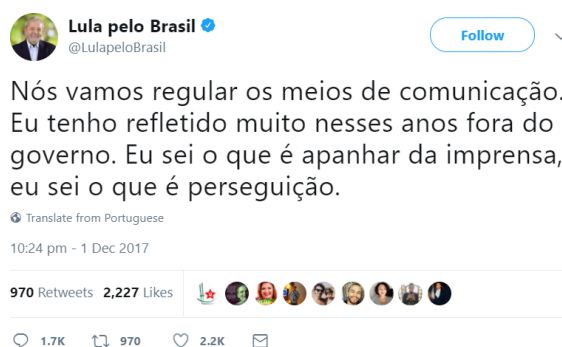
No país platino, em 2009, houve a promulgação da Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual, que buscou delimitar a atuação da mídia opositora ao governo de Cristina Kirchner, combatendo oligopólios e buscando incentivar o crescimento das emissoras públicas e das mídias alternativa. Na Argentina, ficou claro que o propósito da lei provinha de articulação cidadã nos anos que antecederam a aprovação dela – que também ficou conhecida como “Ley de Medios” (MARQUES e CONCEIÇÃO, 2017).

No Brasil, o principal ator político da busca da reforma da regulação da mídia foi o Partido dos Trabalhadores (PT). Por exemplo, no 4º Congresso Nacional da agremiação, realizado em setembro de 2011, foi defendida a instituição de “um novo marco regulatório para as comunicações no País”, retomando divergência entre o então governo de Dilma Rousseff e as mídias. A regulação da mídia é uma plataforma histórica do PT – mais forte na estrutura partidária do que entre os ex-presidente Lula e Dilma (MARQUES, 2018).

No ano de 2022, quando do contexto das eleições presidenciais, os dois principais candidatos têm posições distintas a respeito da reforma da regulamentação da mídia – mesmo sem maior aprofundamento no assunto.

O ex-presidente Lula, que liderou as intenções de voto no primeiro semestre de 2022, voltou a defender mudanças no regramento das mídias eletrônicas e da internet. Ele reiterou posição já mostrada em várias entrevistas e posts nas redes sociais, como a observada na imagem 2, de dezembro de 2017.

Imagem 2: Twitter de Lula



Fontes: www.twitter.com/LulapeloBrasil. Acesso em: 10 jun.2022.

Imagem 3: Twitter de Jair Bolsonaro



Fonte: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/959418942954631169>. Acesso em: 10 jun.2022.

Já o presidente da República e então candidato à reeleição, Jair Bolsonaro (PL), usando argumentos como combate à censura e à liberdade de expressão, é contrário a quaisquer mudanças no modelo brasileiro da regulação da mídia – como se observa na imagem 3, em post de 2018, quando ainda era candidato do PSL à presidência da República.

Dessa forma, no contexto da democratização do acesso à informação – e dentro da perspectiva de se (re)construir um modelo de regulação mais efetivo das comunicações no Brasil, seria importante o cumprimento dos artigos constitucionais, suas respectivas regulamentações e o funcionamento sem restrições do Conselho de Comunicação Social.

3 CONCLUSÕES

Diante das discussões, das questões substantivas e dos argumentos aqui apresentados, é possível apresentar alguns traços conclusivos, mesmo considerando que o assunto sempre está sob atualização e se trata de uma agenda permanente de pesquisa – e as categorias principais discutidas e analisadas se apresentam na imagem 4, com o recurso da nuvem de palavras.

Imagem 4: Nuvem de palavras com os principais termos citados abordados



Fonte: Autoria própria, a partir do aplicativo WordArt

O primeiro ponto que pode ser destacado é o reforço à ideia de que entre os direitos humanos dos brasileiros está o acesso à informação e à comunicação, em especial no contexto da democratização da participação política e das discussões públicas. A pluralidade de fontes de informação e uma qualificação maior das concessões públicas de rádio e televisão também se inserem nesse contexto.

O segundo aspecto é que, no contexto da cidadania, a informação é essencial – e as bases jurídicas devem compor quaisquer perspectivas de mudança não apenas no cenário da regulamentação das mídias no Brasil, mas nas salvaguardas para os processos democráticos da discussão e da produção de conhecimento. O Estado Democrático de Direito que tanto se busca está intrinsecamente ligado a uma perspectiva cidadã e à observância, no caso brasileiro, à Carta Magna do país.

A cidadania, para ser exercida de forma plena exige o acesso à informação, tanto nos momentos específicos da decisão da escolha dos governantes – o cidadão como eleitor – como no cotidiano do controle social da ação dos governantes – a *accountability* sem dados para avaliar de forma concreta se torna mero ritual, fazendo que se tenha uma democracia formal, porém não efetiva (INGLEHART e WELZEL, 2009).

Outro fator de avaliação é a constatação da oligopolização das mídias no Brasil, com a concentração do comando dos principais grupos de comunicação, além da propriedade cruzada, gerando menos opções de consumo de informação para a população.

A situação de desigualdade de acesso aos canais de comunicação foi pouco alterada no período democrático pós-1985. O debate sobre a existência de oligopólios familiares tornou-se tabu, utilizando-se o argumento que novas regras proporião a censura e o autoritarismo, quando, em grande parte, os impérios de mídia no Brasil foram criados justamente pelo apoio de seus detentores a regimes autoritários, como o Estado Novo e o Regime Civil-Militar de 1964.

Por fim, registra-se que, tanto no campo jurídico quanto, principalmente, no ambiente político, os debates a respeito de reformas da regulamentação da mídia no Brasil encontram-se

praticamente interditados. A polarização e a radicalização das posições políticas esvaziaram o espaço de debate, tornando a discussão das normas legais mais um campo de embate pelo poder, independente do interesse da sociedade.

Destarte, reforça-se a importância de se buscar alternativas viáveis, debatidas em todos os ambientes da sociedade brasileira e com protagonismo dos agentes políticos e das empresas de comunicação, para o contexto da regulamentação da mídia. Sob o aparato das leis e no compromisso com o fortalecimento da cidadania, nas bases democráticas, é essencial priorizar o interesse público e o aperfeiçoamento das instituições e dos processos sociais.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS CEUB. **Pesquisa: concentração da mídia no Brasil ameaça a Democracia**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.uniceub.br/brasil/pesquisa-concentracao-da-midia-no-brasil-ameaca-a-democracia/>. Acesso em 10 jun. 2022.
- ARGENTINA. **Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual**, de 10 de outubro de 2009. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=158649>. Acesso em: 08 jun.2022.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. 1988. Acesso em: 10 jun.2022
- CARVALHO, José de Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- COHN, Gabriel. "Introdução". In: COHN, Gabriel (Organizador). **Max Weber**. Coleção Grandes Cientistas Sociais. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003. pp. 7-34
- DAHL, Robert. **Poliarquia**. Prefácio de Fernando Limongi e Tradução Celso Mauro Paciornik. 1. Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- DOMINGUES, Juliano. **Frágil democracia e políticas de comunicação: processos regulatórios, diversidade e concentração na TV aberta no Brasil e na Argentina**. Recife: UFPE (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), 2015. Disponível em <http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13837>. Acesso em: 10 jun.2022
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre, Globo, 1973
- FERRAJOLI, L. **Derecho y razón. Teoría del Garantismo Penal**. Madrid: Trotta, 1995.
- GUARESCHI, Pedrinho. **O direito humano à comunicação: pela democratização da mídia**. Petrópolis: Vozes, 2013.
- INGLEHART, Ronald e WELZEL. Cristian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. São Paulo, Francis, 2009.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo, Alfa Omega, 1976
- LIMA, Venício A. de. **Convergência vs. Propriedade Cruzada: A quem interessa a confusão?** 2001. Disponível em www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=627IPB001. Acesso em: 10 jun.2022.

- LIMA, Venício A. de. **Mídia: Teoria e Política**. 2.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- LIMA, Venício A. de. **Mídia: crise política e poder no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2007.
- LIMA, Venício A. de. **Política de comunicações: um balanço dos governos Lula [2003-2010]**. São Paulo: Publisher Brasil, 2012.
- LIMA, Venício 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.
- MARQUES, Rodolfo Silva. **A mídia e a lei: análise comparada das políticas de regulação dos meios de comunicação no Brasil e na Argentina no início do século XXI**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2018. Disponível em:
<http://hdl.handle.net/10183/180945>. Acesso em: 20 jun.2022.
- MARQUES, Rodolfo; CONCEIÇÃO, Bruno. A Ley de Medios na Era Macri: reversão no processo de regulação da mídia na Argentina. *Aurora: revista de arte, mídia e política*, São Paulo, v.10, n.28, p. 13-36, fev-mai.2017. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/aurora/article/view/31179>. Acesso em: 15 jun.2022.
- MARTÍNEZ-FERRO, Hernán. "Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber". In: *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12: 1, enero-junio, 2010, pp. 405-427.
- MATOS, Carolina. **Mídia e política na América Latina: globalização, democracia e identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- McEWEN, Melanie; WILLS, Evelyn. **Bases teóricas para a enfermagem: os fundamentos à prática profissional**. 2ª ed. Porto Alegre (RS): Artmed; 2009.
- MICHELS, Robert. **Por uma sociologia dos partidos políticos**. Lisboa: Antígona, 2001.
- MIGUEL, Luís Felipe. **Construir a pluralidade**, in Manual de mídia e direitos humanos. São Paulo: Consórcio Universitário pelos Direitos Humanos e Fundação Friedrich Ebert, 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- PINSKY Jaime. Introdução. In: PINSKY, Jaime; PINSKY BASSANEZI, Carla (Org.). **História da cidadania**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- PORTAL BARÃO DE ITARARÉ. Disponível em: <https://baraodeitarare.org.br/site/>. Acesso em: 20 jun.2022
- PORTAL FÓRUM NACIONAL PELO DIREITO À COMUNICAÇÃO. Disponível em www.fndc.org.br/. Acesso em: 10 jun.2022.
- PORTAL INTERVOZES. Disponível em www.intervozes.org.br. Acesso em: 20 jun.2022.
- PORTAL RECORD. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/no-congresso-bolsonaro-diz-que-nao-pedira-regulacao-da-midia-29062022>. Acesso em: 22 jun.2022.

PORTAL VEJA. Disponível em <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/lula-volta-a-defender-regulacao-da-midia-e-da-internet/>. Acesso em: 08 jun.2022.

SILVA, José Pereira da. Cidadania e reconhecimento. In: AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, José Maurício (Org.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

THIESEN, Juares. A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2008, vol. 13.

VOSGERAU, Dilmeire; ROMANOVSKI, Joana. Estudos de Revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, v.14, n.41, 2014. Disponível em <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2317>. Acesso em 10 nov. 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

Detalhes do(s) autor(a/es)

Rodolfo Silva Marques

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará. Professor Universitário desde 2002, no Pará. Servidor Público. Pesquisador em Comunicação Política. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7865990074375419>

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5855-0393>. E-mail: rodolfo.smarques@gmail.com

Contribuição de autoria: pesquisa, elaboração do tema e estruturação do artigo

Junior Ivan Bourscheid

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador Associado Profissional do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4482332147987035>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9550-2032>. E-mail: junior_bourscheid@hotmail.com

Contribuição de autoria: desenvolvimento metodológico e problematização

Rodrigo Stumpf González

Pós-Doutor pela Universidad Autónoma de Madrid. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Professor associado do Departamento de Ciência Política da UFRGS. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0712976220074740>. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-5300-779X>. E-mail: rodrigo.stumpf@ufrgs.br

Contribuição de autoria: ampliação da discussão teórica e revisão final do texto