



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO BOLSONARO PARA A  
RADIODIFUSÃO: DO DISCURSO DE DESBUROCRATIZAÇÃO AOS INTERESSES  
EFETIVOS EM JOGO**

**Ana Carolina de Melo Souto**

**Brasília - DF  
2023**



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO BOLSONARO PARA A  
RADIODIFUSÃO: DO DISCURSO DE DESBUROCRATIZAÇÃO AOS INTERESSES  
EFETIVOS EM JOGO**

**Ana Carolina de Melo Souto**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestra

Linha de pesquisa: Poder e Processos Comunicacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Nelia Rodrigues del Bianco

**Brasília - DF  
2023**

Ana Carolina de Melo Souto

A POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO BOLSONARO PARA A  
RADIODIFUSÃO: DO DISCURSO DE DESBUROCRATIZAÇÃO AOS INTERESSES  
EFETIVOS EM JOGO

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Comunicação da  
Universidade de Brasília como requisito  
parcial para a obtenção de grau de  
Mestra

**Aprovada em:**

**Banca Examinadora:**

---

Profa. Dra. Nelia Rodrigues del Bianco – FAC/UnB  
Orientadora

---

Prof. Dr. Fernando Oliveira Paulino – FAC/UnB  
Avaliador – Membro interno

---

Profa. Dra. Suzy dos Santos – ECO/UFRJ  
Avaliadora – Membro externo

---

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes – FAC/UnB  
Avaliadora – Suplente

*Aos meus queridos sobrinhos Lili, Pedro e Cecília que tanto amo. Em uma lembrança por todas as vezes que me pegaram estudando sozinha às 5h, 6h da manhã e tiveram que ouvir: “deixem só a Tia Carol estudar mais um pouquinho que ela já vai brincar com vocês!”*

*Além disso, dedico esta pesquisa a todos os brasileiros que perderam seus entes queridos durante a pandemia de Covid-19 no Brasil. A vocês meu absoluto respeito e solidariedade!*

*E a todos nós que atravessamos um período sombrio da história deste país, quando, em referência ao que dizia Hannah Arendt: as piores pessoas haviam perdido o medo e as melhores a esperança.*

*Sobrevivemos!*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu grande amigo de vida, meu querido pai Romeu, por estar sempre ao meu lado e, mesmo longe, ouvir por horas ao telefone meus lamentos e indignações em tempos tão difíceis da história deste país. Obrigada por compartilhar toda sua experiência, por me compreender e não me decepcionar. À minha querida mãe Iracema que, apesar da rigidez que herdou da vida, nunca deixou de me dar forças e por não me deixar desistir. Ao meu querido irmão mais velho, Paulo, que sempre representou uma referência no meu caminho. A Deus, a quem eu sempre recorro nos momentos de desespero e que sempre me acolheu! Hoje, me monitoro para não deixar de agradecer pelas muitas razões de agradecimento que acumulei ao longo da vida.

À minha incrível orientadora, Nelia del Bianco, por toda a sua atenção à realização deste trabalho, mas mais do que isso por toda a dedicação que acumula na sua rotina e na sua trajetória em favor da educação superior e da pesquisa científica deste país. Obrigada por nunca abandonar seus orientandos e tirar o melhor de nós, professora! Você é uma fortaleza!

As minhas amigas tão amadas, Natália Oliveira e Ligia Borges, a quem eu tive a sorte de encontrar na vida e que estiveram ao meu lado da trincheira nesses anos tão duros. Muito obrigada pela torcida, contribuições – e revisões, rs – ao longo desse período. Eu as amo e tenho um orgulho profundo de vocês!

À querida companheira, Nicole Guimarães, que o mestrado me apresentou – em tempos de pandemia – e que por tantas vezes nos apoiamos sem nunca termos nos visto pessoalmente. Nicole, obrigada pela perspectiva que você tem da vida e por compartilhá-la! E à minha querida amiga Francisca Maranhão pelo seu coração, empatia e por tantas vezes ter me apoiado quando o assunto era: formatação de trabalhos acadêmicos!

Agradeço também ao amigo Wesley Kuhn por ter me incentivado, apoiado e compartilhado comigo sua experiência, desde o início desse processo. Ao querido Cristiano Anunciação pela sua generosidade de ser meu primeiro revisor quando essa pesquisa era apenas um projeto. E à Juliana Agostini, minha amiga desde sempre, por também partilhar sua trajetória e me compreender na dureza e resiliência que representam uma fase de mestrado acadêmico.

Aos meus colegas de trabalho por toda a compreensão, mas em especial as minhas chefes maravilhosas: Érica Andrade e Agnes Melo. Érica, você é uma referência de liderança – e inspiração – para as novas gerações de mulheres, capaz de conciliar competência, humanidade

e muita coragem! E, Agnesita, você é sinônimo de dedicação, trabalho duro, generosidade e acolhimento. Que sorte tem o Estado brasileiro de contar com servidoras como vocês!

Ao maravilhoso professor Eduardo Meditsch por me apresentar aos ideais de nomes que sonharam a educação brasileira – Anísio, Darcy e Freire – o que fez com que a estudante que veio do interior de Minas se encantasse pela concepção e pelos sonhos que sustentaram a criação da Universidade de Brasília (UnB). A educação transformou a minha vida e eu espero que ela faça o mesmo com cada vez mais gerações de brasileiros. E que orgulho eu tenho de ser mais uma das alunas da UnB! Como reafirmou Darcy Ribeiro, no seu emocionante *Universidade para quê?* (1986), a UnB representa: “a utopia de quem entre nós tem cabeça para pensar este país e senti-lo com o coração”.

Ao professor Fernando Paulino pelas contribuições a este trabalho, pelas trocas no Laboratório de Políticas de Comunicação (Lapcom) e por me inserir entre tanta gente incrível que teoriza, sonha e luta por uma comunicação mais democrática e plural neste país. À professora Chalini Torquato por me introduzir no mundo das pesquisas em políticas de comunicação ainda na pós *lato sensu*, e ao professor Octavio Pieranti, pela generosidade, atenção e conhecimentos transmitidos, muitas vezes, até às 11h da noite nas aulas de Mídias Públicas da Universidade Estadual Paulista (Unesp) e que muito contribuíram como base para esta pesquisa.

E, por fim, ao meu amor e companheiro de vida, Dinarth Souto, por literalmente me suportar nos últimos dois anos e por compreender as minhas inúmeras ausências e inconstâncias nesse período. Obrigada por se orgulhar, acreditar em mim e me oferecer acolhimento quando eu mesma já não acreditava. E por demonstrar que, sobretudo nos momentos difíceis, o que a vida “quer da gente é coragem!”<sup>1</sup> Eu amo você!

---

<sup>1</sup> Como já dizia João Guimarães Rosa em seu fascinante *Grande Sertão Veredas*.

## Resumo

Este estudo realiza um levantamento e análise de normas infralegais estabelecidas pelo governo Bolsonaro para o setor de radiodifusão nos primeiros três anos de sua gestão: de 2019 a 2021. A investigação se conecta à busca pela verificação se a estratégia sugerida pelo então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, da chamada “passagem da boiada” – e que se tornou representativa do governo Bolsonaro em diversos campos de atuação – se aplica também ao segmento de rádio e TV. Para isso, a pesquisa desenvolve uma descrição interpretativa das iniciativas implementadas, construída a partir de pesquisa documental e análise de dados, combinada com análise de lógica de atores num campo de conflitos. E se vale da perspectiva teórica do campo das políticas públicas e da Economia Política da Comunicação (EPC), conectando-as à concepção de *captura liberal*, desenvolvida por teóricos latino-americanos como Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014). Os resultados apontam para uma política de favorecimento do setor empresarial por meio de intensificação e direcionamento da regulamentação, sobretudo de âmbito ministerial, como portarias e instruções normativas, a partir da recriação do novo Ministério das Comunicações, em junho de 2020. A estratégia se vale do perfil de fragmentação regulatória, representativo da legislação brasileira para a radiodifusão, e que se mostra conveniente a essa atuação. Uma lógica que com frequência relativizou o papel do poder público em priorizar o interesse público, submetendo-o a interesses privados direcionados. A pesquisa traz como referência o peso político e simbólico do setor no Brasil, marcado por um histórico de clientelismo e concentração, a intenção do país em integrar a OCDE e a conciliação de interesses que a gestão Bolsonaro buscou com grupos que lhe garantiam sustentação. Conclui-se pelo implemento de uma política voltada à priorização da radiodifusão empresarial – que se vale dos privilégios de sua relação com o Estado – e que durante o período se deu combinada com a institucionalização de práticas de personalismo, autoritarismo e proselitismo religioso em relação ao campo de mídia eletrônica do país.

Palavras-chave: radiodifusão; governo Bolsonaro; normas infralegais; *captura liberal*; mudanças regulatórias; autoritarismo.

## Abstract

This study conducts a mapping and an analysis of the regulations established by the Bolsonaro administration for the broadcasting sector in the first three years of his government: from 2019 to 2021. The investigation seeks to verify whether the so-called “running the cattle herd” strategy suggested by the then Minister of the Environment, Ricardo Salles – which became representative of the Bolsonaro administration in various fields of action – also applies to the broadcasting segment. This research, then, adopts an interpretive description approach to analyze the implemented initiatives, based on documentary research and data analysis, combined with a logic analysis of actors in a field of conflicts. It is also grounded on the theoretical perspective of the field of public policies and of the Political Economy of Communications (PEC), which are then connected to the theoretical framework of the *captured liberal* model, developed by Latin-American scholars such as Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014). The results indicate that, after the recreation of the new Ministry of Communications in June 2020, there has been a practice of benefiting corporate broadcasting through intensifying and targeting regulations, especially those at the ministerial level. The strategy conveniently makes use of regulatory fragmentation, typical of Brazilian broadcasting legislation. Such practice often relativized the role of the State in prioritizing the public interest, subjecting it to targeted private interests. This research addresses the political and symbolic weight of the broadcasting sector in Brazil, marked by a history of clientelism and concentration, the country’s intention of joining OECD, and the conciliation of interests that the Bolsonaro administration sought with groups that would ensure his maintenance. In conclusion, what is seen is the implementation of a policy aimed at prioritizing liberal corporate broadcasting, but which takes advantage of the privileges of its relationship with the public power, and that, during the period analyzed, was combined with the institutionalization of personalism, authoritarianism and religious proselytism practices when it comes to the country's electronic media sector.

Keywords: broadcasting; Bolsonaro administration; regulations; captured liberal model; regulatory changes; authoritarianism.



## LISTA DE SIGLAS

**Abert** – Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão  
**Abritel** – Associação Brasileira de Rádio e Televisão  
**AM** – Amplitude Modulada  
**Anatel** – Agência Nacional de Telecomunicações  
**Ancinav** – Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual  
**Ancine** – Agência Nacional do Cinema  
**Astral** – Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas  
**CBT** – Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117 de 1962)  
**Confecom** – Conferência Nacional de Comunicações  
**Contel** – Conselho Nacional de Telecomunicações  
**EAD** – Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV  
**EBC** – Empresa Brasil de Comunicação  
**FCC** – *Federal Communications Commission* (Comissão Federal de Comunicações dos Estados Unidos)  
**FM** – Frequência Modulada  
**FNDC** – Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação  
**Gired** – Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização  
**LAI** – Lei de Acesso à Informação  
**LGT** – Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472 de 1997)  
**Nova LGT** – Nova Lei Geral de Telecomunicações (Lei 13.879 de 2019)  
**MCOM** – Ministério das Comunicações  
**MCTIC** – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
**NBR** – TV Nacional do Brasil  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
**PND** – Programa Nacional de Desestatização  
**PNO** – Plano Nacional de Outorga  
**RTR** – Serviço de Retransmissão de Rádio  
**RpTV** – Serviço de Repetição de Televisão  
**RTV** – Serviço de Retransmissão de Televisão  
**TED** – Termo de Execução Descentralizada  
**SeAC** – Serviço de Acesso Condicionado (TV por assinatura)  
**Secom** – Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República  
**Serad** – Secretaria de Radiodifusão do Ministério das Comunicações  
**Unesco** – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. O CONTEXTO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL – PROCESSO DE FORMAÇÃO</b> .....	20
1.1 Origem da implantação .....	20
1.2 Consolidação na ditadura militar .....	23
1.3 A C.F. 1988 e o capítulo constitucional da Comunicação .....	25
1.4 Concentração de propriedade e o <i>coronelismo eletrônico</i> .....	29
1.5 O governo FHC e o <i>paradoxo da radiodifusão</i> .....	30
1.6 A <i>captura liberal da mídia</i> e o contexto de <i>captura do Estado</i> .....	32
1.7 As expectativas e frustrações dos anos Lula .....	33
1.8 A administração Dilma Rousseff .....	37
1.9 Gestão Temer, o fim do MCom e o enfraquecimento da comunicação pública .....	39
<b>2. O GOVERNO BOLSONARO</b> .....	42
2.1 A articulação entre autoritarismo e neoliberalismo .....	43
2.2 Acirramento das relações com a imprensa .....	45
2.3 Autoritarismo em nível administrativo .....	46
2.4 Deterioração de cenário durante a pandemia .....	47
2.5 Foco sobre a TV aberta .....	49
2.6 Recriação do MCom .....	50
2.7 Enfraquecimento da EBC .....	52
2.8 O <i>Revisão</i> no campo da radiodifusão .....	54
<b>3. AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE PARA A RADIODIFUSÃO NO BRASIL</b> .....	59
3.1 Origens da organização: histórico e princípios .....	59
3.2 Relação do Brasil com a OCDE .....	61
3.3 Cumprimento de condicionantes .....	63
3.4 Relatório da OCDE para o setor ao governo brasileiro .....	64
3.5 O que prevê a avaliação .....	66
3.6 Outras avaliações da OCDE para a América Latina .....	73
3.7 O peso das recomendações .....	74
<b>4. REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS ALIADA À ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO (EPC)</b> .....	76
4.1 O conceito de políticas públicas .....	76
4.2 Políticas de comunicação .....	77
4.3 Ciclo das políticas públicas (e seus limites) .....	79
4.4 Entre a escolha racional e a anarquia organizada .....	81
4.5 Problema público e sua inclusão na agenda .....	83
4.6 Integração à Economia Política da Comunicação (EPC) .....	84
<b>5. METODOLOGIA: DESCRIÇÃO INTERPRETATIVA COMBINADA COM</b>	

<b>LÓGICA DE ATORES NUM CAMPO DE CONFLITOS .....</b>	<b>87</b>
5.1 Desenho metodológico .....	90
5.1.1 <i>Fase Inicial</i> .....	90
5.1.2 <i>Segunda fase</i> .....	91
5.1.3 <i>Fase final</i> .....	92
5.2 Construção do mapeamento: o <i>corpus</i> de pesquisa .....	92
5.2.1 <i>Leis</i> .....	93
5.2.2 <i>Decretos</i> .....	94
5.2.3 <i>Normas inferiores a decreto: portarias e outros normativos</i> .....	96
5.3 Categorização a partir do caso concreto .....	101
<b>6. A POLÍTICA DO GOVERNO BOLSONARO PARA A RADIODIFUSÃO .....</b>	<b>104</b>
6.1 Síntese das principais políticas levadas à frente para o setor .....	104
6.2 Levantamento categorizado de decretos presidenciais .....	107
6.3 Relação de normas basicamente de nível ministerial (portarias e outros atos) com a respectiva categorização .....	110
6.4 Descrição interpretativa a partir das categorias de análise .....	122
<i>Categoria 1 Demandas do setor</i> .....	122
<i>Categoria 2 Redução de burocracia</i> .....	125
<i>Categoria 3 Facilitações financeiras ao negócio</i> .....	127
<i>Categoria 4 Novas formas de exploração comercial/novas fontes de receita</i> .....	128
<i>Categoria 5 Fortalecimento da radiodifusão empresarial/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de infraestrutura</i> .....	130
<i>Categoria 6 Aumento da influência estatal</i> .....	133
<i>Categoria 7 Redução da presença do Estado</i> .....	134
<i>Categoria 8 Fortalecimento da comunicação pública</i> .....	135
<i>Categoria 9 Esvaziamento da comunicação pública</i> .....	136
<i>Categoria 10 Prazos (reaberturas/postergações/dilatações)</i> .....	138
<i>Categoria 11 Penalidades</i> .....	139
<i>Categoria 12 Novo MCom/ medidas administrativas</i> .....	139
<i>Categoria 13 Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse</i> .....	140
<i>Categoria 14 Excepcionalidades Covid-19</i> .....	142
<i>Categoria 15 Comunicação Comunitária</i> .....	143
6.5 O que é possível depreender? .....	144
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>154</b>
<b>APÊNDICE I .....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICE II .....</b>	<b>167</b>

## INTRODUÇÃO

Voltar atenções e estabelecer como objeto de pesquisa *normas infralegais, como decretos e portarias, instituídas unilateralmente pelo poder Executivo durante o governo do presidente Jair Bolsonaro entre os anos de 2019 e 2021* de modo a, a partir delas – enquanto evidência – buscar entender *a lógica da política de comunicação para a radiodifusão dessa gestão, seus objetivos e a quem beneficiou* passa pela compreensão mútua do que representa em termos simbólicos para a construção da identidade e da cultura nacionais o campo de rádio e televisão, além do significado da administração Bolsonaro para a história do país, o perfil que possui e seus métodos de atuação. Assim, esta pesquisa enfrenta o desafio de organizar e trazer uma consolidação dessas normas – de modo a oferecer uma visão agregada – dessas iniciativas, instituídas de forma fragmentada e apresentadas muitas vezes a partir de uma perspectiva predominante e aparentemente técnica (TORQUATO, 2022). O foco é contribuir para uma compreensão crítica do que representaram em conjunto, em uma fase de fragilização de práticas de transparência e institucionalidade na Administração Pública do país (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021).

A radiodifusão, como é chamado o sistema de transmissão de sons (rádio) ou de sons e imagens (televisão aberta) direcionado ao grande público de forma “gratuita” possui no Brasil um alcance e um poder simbólico com poucos paralelos no cenário internacional: determinante para a história do país e para a formação cultural brasileira <sup>2</sup>.

Por aqui, o Brasil viu a consolidação do rádio se dar durante o Estado Novo de Vargas (1937-1945) e a TV se tornar o principal meio de comunicação do país – profundamente influente sobre a formação de consensos sociais – durante a ditadura militar brasileira de 1964 a 1985, sendo ambos, nesses períodos, instrumentos decisivos para a sustentação desses regimes. O contexto histórico ligado ao processo de implantação – hegemonicamente privado e com ausência de debate público – e o papel desses meios para a sustentação do autoritarismo provavelmente exercem influência sobre a percepção que boa parte da população brasileira possui sobre o que representa o sistema de rádio e TV do país: como se os empresários que controlam as emissoras de radiodifusão brasileiras fossem de fato proprietários das concessões

---

<sup>2</sup> Como destaca a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020, p. 21): “a televisão de sinal aberto continua a ser o meio audiovisual com o maior alcance no Brasil, cobrindo praticamente 100% dos municípios”. Além disso, em áreas remotas e de difícil acesso, o rádio representa ainda o único meio de comunicação disponível para determinados grupos da sociedade brasileira. Segundo o Mídia Dados Brasil (2021), a penetração da TV aberta no país atinge 87% da população enquanto a de rádio chega a 61%.

públicas que ocupam. Soma-se a isso o fato de, mesmo nos períodos democráticos, as concessões de radiodifusão terem sido utilizadas por diversos governos como instrumento de barganha em troca de sustentação política. Contexto que gerou em níveis regionais o fenômeno do *coronelismo eletrônico*<sup>3</sup>, cujo conceito tem sido desenvolvido por autores como Suzy dos Santos e Venício Lima. Como destaca a professora Suzy dos Santos (FNDC, 2021)<sup>4</sup>: “o coronelismo eletrônico não é uma metáfora”.

Após décadas de uma supremacia praticamente incontestável, o advento das novas tecnologias da informação passou a indicar – de forma inédita – um sinal de desgaste da influência desse sistema, sobretudo em relação à TV aberta, e que se insere em um fenômeno internacional de contestação da mídia e da imprensa tradicionais, com forte impacto sobre a democracia brasileira, como alerta Luis Felipe Miguel (2017). No Brasil, ficou manifesta nos últimos anos um sentimento, em parte significativa da sociedade, de contestação dos conteúdos transmitidos pelas emissoras hegemônicas de mídia. Esse processo se torna mais acentuado no contexto de crise econômico-política que resulta no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e que desencadeia uma fase de enfraquecimento e intenso questionamento das instituições democráticas brasileiras que encontra seu ápice no governo do presidente Jair Bolsonaro. (GUAZINA, 2021; SILVA; RODRIGUES, 2021).

Eleito em 2018, em segundo turno, com 55% dos votos válidos, Bolsonaro soube perceber, se aproveitar e estimular o sentimento de insatisfação da sociedade brasileira em relação à mídia, às instituições estabelecidas e à política tradicional para se apresentar para o eleitorado, apesar de ocupar uma cadeira de deputado federal por 27 anos, como um candidato anti-sistema (GUAZINA, 2021; PAULINO et al., 2022; SILVA; RODRIGUES, 2021). Entre as pautas que defende com frequência de forma pública estão a exaltação da ditadura militar, o questionamento constante da legitimidade do trabalho da imprensa, com ataques inclusive pessoais a jornalistas, geralmente mulheres (FENAJ, 2022; FENAJ; OBJETHOS, 2022; SILVA; RODRIGUES, 2021). Como sustenta a presidente da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Maria José Braga: “o ataque ao jornalismo é também uma forma de corrosão da democracia e das conquistas civilizatórias” (FENAJ; OBJETHOS, 2022, p. 6).

---

<sup>3</sup> A definição remete a uma associação entre a autoridade político-repressiva exercida por coronéis na República Velha brasileira (1889-1930) e o domínio político-ideológico representado por lideranças políticas regionais do país que monopolizam, nas últimas décadas, as principais concessões de rádio e TV estaduais exercendo, dessa forma, evidente controle de informação e forte influência sobre a formação da opinião pública em nível regional e nacional (SANTOS; CAPPARELLI, 2005; LIMA, 2011).

<sup>4</sup> Posição proferida durante a *live Regulação das Comunicações: o que você precisa saber*, veiculada pelo FNDC em outubro de 2021 em comemoração aos 30 anos da entidade. Disponível em: <https://bit.ly/3Gj4ADI>.

Nesse contexto, o então presidente construiu uma relação de forte tensionamento e desgaste público com o maior conglomerado de mídia do país e latino-americano, o grupo Globo, chegando a ameaçar publicamente a não renovação da principal concessão de TV da Rede Globo<sup>5</sup>. Apesar disso – e em um contexto de avanço brutal do ambiente midiático religioso – contou com o apoio ideológico declarado de outros grandes empresários da radiodifusão brasileira, além de aprofundar a inserção do componente da religião na relação já muito intrínseca entre mídia e política no país (FNDC, 2021).

É desse cenário complexo e da justificativa de que um governo com características autocráticas como o de Jair Bolsonaro pudesse ser monitorado que surge a proposta deste trabalho (FENAJ; OBJETHOS, 2022; SILVA; RODRIGUES, 2021). Acrescenta-se a isso, a declaração do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na reunião do primeiro escalão do governo Bolsonaro, de abril de 2020, em que o ministro propõe que o governo se aproveitasse que as atenções da imprensa do país estavam voltadas para a pandemia de Covid-19 – que acabava de chegar ao Brasil<sup>6</sup> – para atuar de modo a “passar a boiada”, termo que utiliza para defender reformas infralegais “de desregulamentação e simplificação” que podem ser implementadas por iniciativa unilateral do Executivo por meio da edição de normas como decretos e portarias, nos diversos campos da Administração Pública. Segundo Salles, na oportunidade:

Eu acho que o que eu vou dizer aqui sobre Meio Ambiente se aplica a diversas outras matérias. Nós temos a possibilidade neste momento que a atenção da imprensa está voltada exclusivamente, quase que exclusivamente para o Covid e daqui a pouco para a Amazônia [...] A oportunidade que nós temos que a imprensa não está, está nos dando um pouco de alívio nos outros temas é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação [...] Da segurança jurídica, da previsibilidade, da simplificação. Grande parte dessa matéria ela se dá em portarias e normas dos ministérios que aqui estão, inclusive o de Meio Ambiente. E que são muito difíceis. Nesse aspecto eu acho que o Meio Ambiente é o mais difícil de passar qualquer mudança infralegal, em termos de instrução normativa e portaria porque tudo que a gente faz é p\* no Judiciário, no dia seguinte. Então para isso precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid, e ir “passando a boiada” e mudando todo o regramento e simplificando normas: [...] de ministério disso, de ministério

---

<sup>5</sup> Nos últimos dias de sua gestão, em dezembro de 2022, o presidente Bolsonaro assinou renovações de concessões das Redes Globo, Record, Bandeirantes e SBT que seguiram para deliberação do Congresso Nacional. As concessões dessas emissoras haviam vencido no mês de outubro de 2022, o que fez com que elas estivessem operando, em termos formais, no chamado *caráter precário* até a formalização da decisão final.

<sup>6</sup> A pandemia de Covid-19 resultou oficialmente na morte de mais de 700 mil brasileiros, na maior tragédia sanitária geracional (dados de abril de 2023) (WHO, 2023). Nesse contexto, este trabalho foi inspirado pela pesquisa desenvolvida pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e pela ONG Conectas Direitos Humanos (2021) que levantou como a edição de normas infralegais representou, de acordo com as entidades, uma estratégia institucional adotada pelo então governo brasileiro voltada à disseminação da Covid-19 no país.

daquilo... Agora é hora de unir esforços para “dar de baciada” a simplificação de regulatório que nós precisamos em todos os aspectos [...] Em todos os ministérios que têm papel regulatório aqui para simplificar. Não precisamos de Congresso. Que coisa que precisa de Congresso também nesse “fuzuê” que está aí nós não vamos conseguir aprovar. Mas tem um monte de coisa que é só parecer, caneta, parecer, caneta. Sem parecer também não tem caneta. Porque dar canetada sem parecer é “cana”. Então isso aí vale muito a pena (PODER 360, 2020) (transcrição da autora)<sup>7</sup>.

Poucos meses depois, em junho de 2020, o presidente Jair Bolsonaro decide recriar o Ministério das Comunicações (MCom) colocando o então deputado Fábio Faria (hoje no PP-RN) à frente da pasta. Faria é genro de um dos maiores empresários da radiodifusão brasileira, o apresentador Silvio Santos, apoiador manifesto do governo Bolsonaro.

É desse contexto, portanto, que surge o objeto desta pesquisa: as normas infralegais mencionadas instituídas pela gestão Bolsonaro no período de 2019 a 2021 na busca pela compreensão do problema de pesquisa: *qual a lógica da política para a radiodifusão do governo Bolsonaro? E quais seus objetivos?* Os indícios apontam para a construção de uma estratégia de atendimento a interesses do setor empresarial, mas que utiliza um discurso oficial de necessidade de desburocratização do setor como instrumento de estímulo econômico. Nesse sentido, a construção deste objeto alinha-se à verificação se o que podemos chamar de lógica da “passagem da boiada” – introduzida por Salles, e que tem-se mostrado representativa do governo Bolsonaro em diversas esferas de atuação, que vão desde a política ambiental à trabalhista (USP-CONNECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021; TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021), também se aplica ao campo das comunicações, mais especificamente ao setor de rádio e TV e, se confirmada, a quem beneficia. Nesse sentido, esta investigação apresenta-se como um instrumento de vigilância – inserida no contexto de vigilância cidadã<sup>8</sup> defendida nos últimos anos no Brasil por nomes como a historiadora e antropóloga Lilia Schwarcz – e de defesa de valores democráticos fundamentais, para os quais, ainda que minimamente, a pesquisa proposta pretende contribuir.

Além disso, poucos meses antes da reunião ministerial, o governo federal publicou, em novembro de 2019, no Diário Oficial da União (DOU), o decreto 10.139 (BRASIL, 2019)<sup>9</sup> –

<sup>7</sup> Fala disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=BnkMeTpHedM>

<sup>8</sup> O conceito tem sido defendido pela antropóloga e professora da Universidade de São Paulo (USP), Lilia Schwarcz em suas entrevistas, falas públicas e em sua conta nas redes sociais. Segundo Schwarcz, em um momento no qual a sociedade brasileira enfrenta ameaças estruturais, os cidadãos brasileiros não podem perder a capacidade de se indignar. Ela defende o empenho dos indivíduos em informar, interferir, reagir e constranger o Poder Público e as estruturas sociais contra o processo de fragilização que a democracia brasileira tem enfrentado.

<sup>9</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3I9Em8N>

também conhecido como “Revisão” – no qual determina a revisão e consolidação de todos os atos normativos inferiores a decreto prévios a sua edição por todos os órgãos da Administração Pública federal. Segundo o artigo 1º da norma, ela se aplica a portarias, resoluções, instruções normativas, ofícios e avisos, orientações, diretrizes, recomendações, despachos de aprovação, e qualquer outro ato inferior a decreto com conteúdo normativo. Conforme a Exposição de Motivos Interministerial nº 220 de 2019 do Ministério da Economia e Secretaria-Geral <sup>10</sup> utilizada para a edição da norma, e enviada ao presidente da República:

Vários estudos realizados apontam que o excesso de normas, a falta de fluidez dos textos legais e a excessiva carga regulatória comprometem a funcionalidade do equipamento estatal encarregado de solucionar as controvérsias e dificultam o desenvolvimento do país, afetando negativamente o crescimento do PIB, o nível de emprego e o ambiente de negócios nacional. Para auxiliar na mitigação desse tipo de problema, o legislador possibilitou, por meio da Lei Complementar nº 95, de 1998, que seja promovida a consolidação das normas infralegais da administração direta e indireta federal [...] A realização de uma Revisão Normativa em nível federal ajudará a eliminar do arcabouço normativo infralegal normas cuja interpretação seja ambígua, cuja vigência seja questionável e cuja aplicação possa acarretar restrições ao desenvolvimento e ao exercício de direitos legal ou constitucionalmente garantidos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA-SECRETARIA-GERAL, 2019).

Nesse sentido, documentos e posições públicas governamentais reiteram que o enxugamento de normas proposto caminha na direção de boas práticas internacionais defendidas por entidades como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial para o estímulo econômico dos países. É pertinente esclarecer que não se questiona nesta pesquisa a necessidade da redução do quadro burocrático do Brasil – vista como legítima por boa parte da sociedade brasileira e também por esta pesquisadora – mas a busca pela avaliação de em que medida interesses específicos e setoriais podem ser atendidos sob o argumento da redução do arcabouço legal e administrativo no país. Diante do apresentado, essa pesquisa também buscará acompanhar como esse processo de revisão normativa, no que se refere à radiodifusão, se deu, sobretudo, no âmbito do novo MCom.

Aliado a isso, a influência que as avaliações e recomendações que a OCDE tem feito para o Brasil é visto neste trabalho também como um indicativo importante para a compreensão do direcionamento em termos de políticas públicas que foram conduzidas e implementadas pelo governo brasileiro, e pelo MCom em particular, nos últimos anos. Em 2017, ainda no governo Michel Temer, o Brasil submeteu uma carta oficial à entidade formalizando seu interesse em

---

<sup>10</sup> Obtida por esta pesquisa por meio de pedido via Lei de Acesso à Informação (LAI) feito por esta autora.



aderir à Organização. A OCDE é uma instituição internacional criada na década de 1960, formada hoje por 38 países, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico dos países que a integram e o comércio internacional. A organização se apresenta como comprometida com os princípios democráticos e econômicos liberais (OECD, 2020, 2022a).

O Brasil tem passado, portanto, por um processo de aceitação à entidade cuja adesão é condicionada, em parte, à adequação a padrões regulatórios e a um processo de aprimoramento de políticas públicas do país a diretrizes reconhecidas internacionalmente em campos diversos, incluído o de comunicação (PIERANTI, 2021). Nesse contexto, o governo federal brasileiro contratou no final de 2018 junto à Organização o documento *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil*<sup>11</sup> (OCDE, 2020), entregue pela entidade em outubro de 2020, em cerimônia na sede do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Na publicação, a OCDE traça um diagnóstico e propõe um conjunto de recomendações de aperfeiçoamentos para o setor para o governo brasileiro a partir de sua concepção de centralidade do fortalecimento de economias de mercado e de impulso à competitividade.

É interessante pontuar que muitas dessas proposições convergem com propostas defendidas há décadas pelo setor acadêmico e por organizações da sociedade civil brasileiras comprometidas com o direito humano à comunicação (PIERANTI, 2021; SOUTO; DEL BIANCO, 2022) e que integraram também o relatório final da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom), de 2009<sup>12</sup> (BRASIL, 2010). Entre as recomendações coincidentes estão: a necessidade de um novo marco regulatório adequado a um ambiente de convergência, a criação de uma agência reguladora independente e única que inclua a radiodifusão e novos serviços digitais, o distanciamento entre funções regulatória – a ser feito pela agência – e a formulação de políticas públicas a ser realizada pelo ministério responsável, o cumprimento efetivo das limitações constitucionais e legais relativas à formação de monopólios e propriedade de mídia, a promoção de políticas públicas audiovisuais inclusivas, além do fortalecimento da independência da radiodifusão pública e o estímulo à comunicação comunitária.

Apesar das recomendações estruturais mencionadas e ainda distantes de serem efetivadas, o Ministério das Comunicações (2020a, 2020b) defendeu durante a gestão Bolsonaro que o Brasil já havia aderido à “maior parte das sugestões realizadas” pelo documento. Em *releases* (MCOM, 2020a, 2020b e 2021a) publicados na página do Ministério na internet tanto o ministro Fábio Faria como o então secretário de Radiodifusão da pasta,

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3HdPC2v>

<sup>12</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3ZLNeIC>

Maximiliano Martinhão, defendiam que os documentos produzidos pela OCDE representavam uma prioridade para o governo brasileiro e para o presidente Bolsonaro<sup>13</sup>.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo principal: analisar a política instituída pelo governo Bolsonaro para a radiodifusão, sobretudo a partir da descrição e interpretação de normas infralegais instituídas pelo governo federal entre os anos de 2019 e 2021. Além de trazer como objetivos específicos: I) identificar, enumerar e organizar essas iniciativas; II) avaliar e buscar detectar a influência das recomendações realizadas pela OCDE (2020) para a política conduzida pela radiodifusão brasileira durante o governo Bolsonaro, na busca pela identificação de com quais frentes a gestão possuiu real comprometimento; III) e analisar como o processo de revisão e consolidação normativa promovida pelo Decreto 10.139, também conhecido como “Revisão”, caminhou no que se refere à radiodifusão no período.

Com esses objetivos, esta investigação deu início a uma pesquisa documental – no Diário Oficial, em sites oficiais, do setor empresarial e de mídia especializada – de modo a localizar as principais normas infralegais instituídas no âmbito da administração Bolsonaro para a radiodifusão. A estratégia metodológica parte da concepção do professor José Luiz Braga (2011) que defende – sobretudo nos mestrados – o estímulo à pesquisa empírica e a investigação dos desafios da realidade. Trabalhos como este são aqui defendidos para que a Administração Pública e a sociedade brasileira tenham consciência do que foi instituído nesse período, seja no sentido de reconhecimento de eventuais iniciativas positivas quanto de reversão de danos. Esta investigação pretende representar ainda um instrumento de registro histórico do setor e do momento que o país atravessou durante os anos Bolsonaro.

Nesse sentido, para o desenvolvimento desta exploração, este trabalho foi estruturado em seis capítulos: no primeiro deles é apresentada uma contextualização histórica das políticas de radiodifusão, desde sua implantação no país, nos anos 1920, até o momento que antecede o governo Bolsonaro com foco direcionado ao período pós-constitucional, diante do marco que representou para o campo a inserção de um capítulo destinado à Comunicação na Constituição Federal de 1988 e o conseqüente processo de luta e tensionamentos para que ele possa ser regulamentado. O segundo capítulo se volta especificamente para a administração Bolsonaro abordando questões como a articulação entre autoritarismo e neoliberalismo identificada na gestão (SILVA; RODRIGUES, 2021), o processo de reestabelecimento do Ministério das Comunicações, em junho de 2020, além da deterioração das relações com a imprensa e o processo de corrosão do caráter público da Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

---

<sup>13</sup> Como os disponíveis em: [bit.ly/3QfNFGz](https://bit.ly/3QfNFGz) e [bit.ly/3Wlj1YU](https://bit.ly/3Wlj1YU)

Adicionalmente, construiu-se um capítulo destinado à análise das principais proposições realizadas pela OCDE (2020) para o campo da radiodifusão no país. É válido lembrar ainda que, conforme a OCDE, políticas públicas precisam estar inseridas em um ambiente de transparência pública em relação à sociedade (OCDE, 2020).

Enquanto instrumental teórico trazemos, no quarto capítulo, o campo das políticas públicas a partir da concepção de autores como Celina Souza (2006), Enrique Saravia (2006) e Joan Subirats (2006) combinado com a perspectiva da Economia Política da Comunicação (EPC), de modo a oferecer uma visão crítica acerca do sistema de poder no qual se deu a formação e a consolidação do setor de mídia no Brasil, com foco sobre a radiodifusão, marcado por um histórico de práticas ilegais, clientelismo e “uma sólida articulação de interesses entre os poderes políticos e econômicos locais e nacionais” (BOLAÑO, 2007, p. 91).

No capítulo seguinte, destinado à metodologia, apresenta-se a proposição da realização de uma análise descritivo-interpretativa das medidas instituídas pelo governo Bolsonaro – fundamentada na visão do professor Braga de um método “não fechado”, mas efetivamente apoiado nas “características concretas do objeto” (BRAGA, 2011, p. 3) – articulado a uma análise de lógica de atores em um campo de conflitos, também ancorado na perspectiva da EPC.

Por fim, chega-se ao capítulo propósito desta pesquisa que traz a relação dos instrumentos normativos voltados à radiodifusão encontrados no período entre 2019 e 2021, categorizados conforme os sentidos de atuação governamental detectados, construídos a partir do caso concreto. Esse levantamento e a consequente interpretação das políticas conduzidas, organizadas conforme o direcionamento governamental que apresentaram, representam a principal contribuição que esta dissertação se propõe a trazer para as pesquisas em Comunicação do país. Neste trabalho, a investigação constata uma intensificação importante de iniciativas infralegais estabelecidas após a recriação do Ministério das Comunicações e um enaltecimento por parte de entidades empresariais da radiodifusão da atuação do ministro Fábio Faria e do novo MCom. Nesse sentido, esta investigação reconhece uma conexão importante dessa atuação com a dimensão de *captura do Estado* e mais amplamente de *captura liberal da mídia*, perspectivas desenvolvidas por teóricos como Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014) (SOUTO; DEL BIANCO, 2022).

Dessa forma, a fragmentação regulatória, característica do sistema normativo brasileiro de radiodifusão, se mostra mais uma vez interessante – e conveniente – aos interesses de grupos de pressão com influência efetiva sobre o governo Bolsonaro por meio da instituição de medidas pontuais, mas que não promoveram alterações estruturais no padrão do sistema, através do

implemento de normas estabelecidas unilateralmente no dia a dia dos órgãos de governo e que, como mencionou o ministro Salles, só dependem de “caneta” (SOUTO; DEL BIANCO, 2022). A investigação traz como referência o peso político da radiodifusão no Brasil, a intenção do país em integrar a OCDE e a conciliação de interesses que a gestão Bolsonaro procurou fazer, considerando o nível de aproximação que possuiu com forças econômicas, religiosas e políticas conservadoras com forte influência e controle sobre os grupos de mídia do país. Como expressa a professora Suzy dos Santos (FNDC, 2021), no Brasil, não regulamentar – visto aqui enquanto processo estrutural – tornou-se uma forma de regular.

## 1. O CONTEXTO DA RADIODIFUSÃO NO BRASIL – PROCESSO DE FORMAÇÃO

Neste capítulo inicial apresenta-se uma perspectiva histórica do contexto em que está inserido o foco de investigação desta pesquisa: as políticas de comunicação do governo Bolsonaro para a radiodifusão, trazendo um relato do panorama histórico – e político – de disputas de como se desenvolveu o sistema de radiodifusão brasileiro, a partir da ótica da Economia Política da Comunicação (EPC). Sistema esse caracterizado por uma legislação espaça, insuficiente e desatualizada – negligente e permissiva em pontos estruturais – por um histórico clientelista<sup>14</sup>, pela influência decisiva de atores hegemônicos para a construção do arcabouço legal existente e que resultam em um cenário no qual a democratização dos meios ainda é uma realidade distante. Se introduz também conceitos importantes para a compreensão dessa lógica como o de *coronelismo eletrônico* (SANTOS; CAPPARELLI, 2005; LIMA, 2011), *paradoxo da radiodifusão* (RAMOS, 1997), *captura do Estado e captura liberal da mídia* (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014).

### 1.1 Origem da implantação

No Brasil, o sistema de radiodifusão (rádio e TV aberta) nasceu, na primeira metade do século XX, a partir de uma lógica fundamentalmente privada, o que o assemelha ao modo como esse processo se deu nos EUA comparado aos sistemas europeus “que nasceram estatais e evoluíram ao longo do tempo para a forma de corporações públicas, mais ou menos livres de controles governamentais” (RAMOS, 2007, p.19).

Houve, no entanto, no Brasil, uma diferença determinante comparada ao modelo norte-americano: o processo se deu aqui sem nenhum instrumento de debate ou de participação efetiva da sociedade civil. A opção foi realizada – como coloca Lima (2011) – por decreto, os decretos

---

<sup>14</sup> Clientelismo: relação de troca de favores entre aqueles que possuem o controle do poder de Estado em um determinado momento e grupos políticos e econômicos de interesse. Simona Piattoni (2001) fala em uma relação de “patrões” e “clientes”. Segundo a autora, o conceito pode ser compreendido como “estratégias de aquisição, manutenção e aumento de poder político, por parte dos patrões”, e “proteção e promoção de seus interesses por parte dos ‘clientes’” (2001, p. 1, tradução da autora). Afonso de Albuquerque e Pâmela Pinto (2014) mencionam uma “relação de barganha” e “de apropriação de recursos públicos” (2014, p. 545) com objetivos privados. Nesse sentido, a prática ignora a separação existente entre Estado e mundo privado, na qual os “patrões” se apropriam da estrutura e do Poder de Estado que detêm em favor do atendimento de interesses particulares. Para Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014), a partir da perspectiva de Daniel Hallin e Stylianos Papathanassopoulos, o clientelismo retrata a “principal característica definidora da relação entre a mídia e o sistema político” na América Latina (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014, p. 11, tradução da autora).

número 20.047 de 1931 e 21.111 de 1932, emitidos no governo Vargas. Nos EUA, ao contrário, “por mais que os que lutaram por uma radiodifusão pública, cultural e educativa tenham se sentido derrotados com a consolidação do modelo comercial privado” (MCCHESENEY, 1995 apud RAMOS, 2007, p. 19), houve um debate público importante que resultou na construção de um “ambiente político-regulatório relativamente autônomo” (RAMOS, 2007, p. 19). A criação, em 1934, da *Federal Communications Commission* (FCC), órgão de Estado regulador do setor de radiodifusão e telecomunicações norte-americano, é resultado desse ambiente.

No cenário brasileiro, a regulamentação instituída pelos decretos 20.047/1931 e 21.111/1932 estabeleceu que o poder de outorga sobre os então chamados “serviços de radiocomunicação” estaria sob o controle exclusivo da União, responsável por delegar à iniciativa privada as *concessões públicas* para a exploração do serviço, por meio de decreto do presidente da República, por um período máximo de dez anos, “renovável a juízo do governo” (BRASIL, 1932; BARROS, 2014; FERREIRA, 2016). A definição evidencia o grau de centralização garantida à temática, que afastou diretamente o público e o Congresso Nacional de qualquer oportunidade de intervenção no processo. Outros atores, como o Legislativo e o Judiciário, só serão incluídos na dinâmica décadas mais tarde (FERREIRA, 2016).

Este é um dos muitos exemplos do grau da exclusão histórica de participação da sociedade neste debate no Brasil e que naturalmente influencia a percepção existente em boa parte da população brasileira que não associa a atividade de radiodifusão ao serviço público que é, que pode ser prestado diretamente pelo Poder Público ou em concessão à iniciativa privada<sup>15</sup>. Nesse sentido, é provável que a maior parte da sociedade brasileira acredite que os grupos que controlam as concessões e permissões públicas de rádio e TV do país sejam “proprietários” dos canais e frequências que ocupam.

Uma comparação interessante é associar as concessões públicas delegadas a empresas de ônibus, que utilizam espaços públicos como as vias e estradas do país, para prestar o serviço de transporte público à população. De modo semelhante, as empresas de rádio e TV precisam utilizar um espaço público: o espectro eletromagnético – um ambiente limitado, administrado pelo Poder Público, por onde trafegam as ondas de rádio e TV – para conseguir transmitir suas programações (EBC, 2015). Acrescenta-se a isso o caráter simbólico e de interesse nacional da prestação do serviço de transmissão de informações à população – e decisivo para a formação

---

<sup>15</sup> As concessões à iniciativa privada para a prestação de serviços de rádio e TV aberta acontecem por meio de outorgas públicas, pelos instrumentos de concessões (emissoras de rádio e TV de âmbito nacional e regional), permissões (emissoras de rádio de caráter local) e autorizações (para rádios comunitários, além de retransmissoras e repetidoras de TV e rádio) (INTERVOZES, 2007; MELLO, 2015).

de consensos sociais – que precisa obedecer a determinações educativas, já previstas desde as primeiras regulamentações dos anos 1930.

É justamente na década de 1930 que o caráter empresarial mencionado – que transformou o serviço público de rádio, e posteriormente de TV, em um negócio privado altamente rentável – torna-se hegemônico no Brasil substituindo a transmissão de concertos e palestras – marca da produção experimental e de caráter educativo dos primeiros anos, e que tem na Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, de Roquette Pinto<sup>16</sup> um dos seus maiores símbolos – pela execução de músicas populares e de quadros humorísticos. Nessa época, a programação consolida-se voltada ao lazer e ao entretenimento, capaz de alcançar, inclusive, a grande população analfabeta do país e sustentada pela publicidade comercial, regulamentada também pelo já mencionado decreto do governo Vargas de 1932.

É neste período que ganha força no país o grupo *Diários Associados* de propriedade do megaempresário Assis Chateaubriand, umas das figuras mais emblemáticas e controversas da história das comunicações e da política brasileira. Em 1935, Chateaubriand inaugura a Rádio Tupi do Rio de Janeiro, a primeira emissora de um conglomerado de mídia que em seu auge chegou a contar com 36 emissoras de rádio, 18 de TV, 34 jornais, duas agências de notícias, uma editora, além de gravadoras e empresas de relações públicas (FERREIRA, 2016) e que tornou-se, do final dos anos 1930 à década de 1960, o maior conglomerado de comunicações brasileiro e latino-americano.

A expansão e a hegemonia que os *Diários Associados* exerceram no país estão ligadas diretamente a um processo histórico de favoritismo político, poder e influência que marcam as ligações, quase sempre difíceis de desassociar, entre mídia e política no Brasil. Chateaubriand foi também responsável pela primeira transmissão de TV no Brasil, em 1950, com a inauguração da TV Tupi de São Paulo. Sobre o episódio, Laurindo Lalo Leal Filho destaca que o discurso do empresário, na oportunidade, concentrou-se na divulgação dos anunciantes da nova emissora (INTERVOZES, 2009). Nesse sentido, o autor cita o sociólogo Renato Ortiz (INTERVOZES, 2009, p. 14) para quem a circunstância é a representação de “uma bela peça

---

<sup>16</sup> Médico, professor e antropólogo e um dos grandes intelectuais brasileiros, Edgard Roquette-Pinto é considerado o pioneiro da radiodifusão no país. Foi o responsável, em 1923, pela fundação da primeira rádio brasileira: a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, e via no meio recém-criado um instrumento para o estímulo da educação e da ciência no Brasil e de divulgação da cultura e da arte brasileira. Em 1936, doa a Rádio Sociedade ao governo federal que a converteu na atual Rádio MEC. A maneira como o meio se estruturou em sua primeira década no Brasil – financiada por meio de associações ou clubes em que os proprietários de aparelhos radiofônicos precisavam pagar uma contribuição pela utilização do serviço – possibilitou que o meio pudesse, nos primeiros anos, privilegiar uma produção predominantemente cultural, contudo acessível a um público restrito e elitizado.

do surrealismo político latino-americano”. Como acrescenta Leal Filho (2009, p 14), o episódio representa:

Uma confissão pública de fé num modelo de radiodifusão alheio a qualquer tipo de preocupação com a cultura ou com a educação do país. Em palavras simples era visto apenas como mais um negócio voltado para a acumulação de riquezas [...], associadas ao prestígio social e ao poder político, adquiridos por quem controlava as emissoras.

Essa influência e o poder político exercidos pelo setor empresarial da radiodifusão vão ser decisivos para a aprovação pelo Congresso Nacional, já na década de 1960, da lei que regulamentou os serviços de rádio, televisão, telefonia e transmissão de dados: o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), a lei 4.117 de 1962, em vigor no país até os dias atuais, contudo hoje restrito à radiodifusão. Até então, a legislação brasileira para o rádio e a TV mantinha-se sustentada nos decretos de 1931 e 1932. A nova legislação foi aprovada no governo João Goulart, menos de dois anos antes da instauração da ditadura militar no país, em um período de forte instabilidade política. O episódio, marcado pela organização de empresários da radiodifusão comercial, representa um dos momentos mais representativos da expressão da “força da radiodifusão para a definição de regras” do setor, como enfatiza o jornalista Fernando Lauterjung (apud LIMA, 2012).

Por meio de um intenso processo de negociações, pressão política e *lobby* junto ao Congresso Nacional, o movimento empresarial consegue derrubar todos os 52 vetos estabelecidos pelo presidente João Goulart ao Código, garantindo assim a prevalência legal de seus interesses políticos e econômicos como a previsão de prazos dilatados de concessão – 15 anos para TV e 10 anos para o rádio – e a garantia de direitos renovação automática atendidas as “exigências legais e regulamentares” (LIMA, 2012). O sucesso da iniciativa formaliza a criação da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a entidade mais tradicional representante do setor empresarial da radiodifusão até os dias atuais, inicialmente sob a liderança dos *Diários Associados* e posteriormente das *Organizações Globo*, em função da hegemonia que o grupo passa a exercer no país nos anos seguintes. No final da década de 1990, dissidências no âmbito da Abert resultam na saída da associação de empresas radiodifusoras tradicionais como Record, Bandeirantes, SBT e RedeTV acusando a entidade de representar apenas os interesses da Rede Globo. Em 2015, a Bandeirantes retorna à Abert, enquanto emissoras como a Record, a RedeTV e a CNT estão organizadas hoje em torno da Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel).

## 1.2 Consolidação na ditadura militar



Após a aprovação do CBT, o governo brasileiro edita dois decretos com o objetivo de regulamentar as atividades de rádio e TV no Brasil e complementar o Código. Em 1963, publica o Decreto 52.795 que institui o regulamento dos serviços de radiodifusão e, já no regime militar, estabelece o Decreto-lei 236, em 1967. É curioso mencionar que foi a ditadura militar brasileira – inspirada em regulamentos da FCC norte-americana – que por meio do Decreto-lei 236 busca inibir a concentração de propriedade do setor, além de proibir sua associação com o capital estrangeiro. O decreto proíbe também o financiamento, por meio de publicidade, de TVs educativas<sup>17</sup>. Em vigor até hoje, as normas não são, no entanto, em geral, respeitadas. Não há fiscalização e, no que se refere à concentração de mercado, os concessionários utilizam uma série de estratégias para driblar a limitação como o registro de nomes de diferentes pessoas como acionistas das emissoras (OCDE, 2020). Como analisa a OCDE (2020, p 69): “isso permitiu a perpetuação de conglomerados que concentram poder institucional e econômico no setor de radiodifusão” brasileiro.

Foi, portanto, durante a ditadura brasileira, que o modelo de exploração da radiodifusão sustentado em oligopólios comerciais se expande, basicamente amparado na consolidação da televisão como o principal meio de comunicação de massa do país que, como pontuam Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014), exerceu um papel fundamental para a construção de identidades nacionais e hegemônicas na América Latina. Para o controle dos meios, o regime se valeu de instrumentos de censura prévia e da “adesão voluntária, por afinidade ideológica” dos setores da mídia empresarial (RAMOS, 2007, p.20). Nesse período se consolida no país o maior grupo de comunicações brasileiro e latino-americano: as Organizações Globo.

A Rede Globo de Televisão – integrante do grupo de Roberto Marinho, que contava previamente com o jornal *O Globo* e a *Rádio Globo* – é inaugurada em 1965 inicialmente como TV Globo do Rio Janeiro a partir de um processo controverso envolvendo o acordo com o grupo norte-americano *Time Life*, responsável por um investimento US\$ 5 milhões em troca de uma sociedade de 45% no empreendimento. Contudo, apesar da Constituição brasileira de 1946 restringir a propriedade e a participação acionária de estrangeiros em empresas jornalísticas e de radiodifusão brasileiras, a TV Globo foi inocentada do processo por decisão do presidente Costa e Silva, em 1968, que concluiu que o acordo não contrariava a legislação brasileira vigente (MELLO, 2015). O episódio é representativo da “aliança entre o regime civil-militar e

---

<sup>17</sup> Também em 1967, o governo do presidente Humberto Castello Branco cria o Ministério das Comunicações (MCom) em substituição ao antigo Conselho Nacional de Telecomunicações (Contel).

a Rede Globo que marcou a história da radiodifusão na década de 1970”, como destaca a pesquisadora Maria Mello (2015, p. 41).

É neste período que se expande no Brasil, por meio de intenso investimento estatal, o sistema nacional de telecomunicações que viabilizou a formação das redes nacionais privadas de televisão, consolidando no país a lógica das emissoras cabeça de rede, sustentadas a partir de uma estrutura de emissoras afiliadas, reprodutoras da maior parte da programação (PIERANTI, 2017). Como expresso pelo Coletivo Intervozes (2007), a ditadura representou, portanto, um período de forte expansão dos maiores e restritos grupos de comunicação nacionais que controlam até hoje a maior parte das concessões de rádio e TV do país.

Em 1969, a Rede Globo coloca no ar o *Jornal Nacional*, o primeiro programa de televisão brasileiro gerado em rede para todo o país a partir do estúdio no Rio de Janeiro, inaugurando no Brasil a operação em rede tal como já acontecia nos Estados Unidos. (FERREIRA, 2016). O telejornal – hegemônico no Brasil até os dias de hoje – possui um papel central para a sustentação do governo militar por meio da exaltação dos feitos do regime e para a construção de um sentimento de unidade nacional. Como contextualiza o professor Murilo Ramos (2007), o movimento por pluralidade e democratização na comunicação brasileira nasce, justamente, nesse ambiente de contestação à ditadura militar e de seu enfraquecimento, fundamental, inclusive, para a consolidação dos princípios de estímulo à diversidade e anti-monopolísticos, inseridos no texto constitucional de 1988. De acordo com o autor, as condições de supremacia econômica e política do grupo Globo representaram – historicamente – a motivação inicial de luta do movimento, que possui sua base social no que se convencionou chamar de sociedade civil.

Nesse sentido, é válido mencionar a colocação levantada pelo sociólogo norte-americano Eric Klinenberg (2003), ao abordar o processo de fortalecimento dos oligopólios americanos de mídia nos anos 1990 e que no caso da realidade brasileira pode ser aplicado a praticamente todo o processo: a hegemonia não contesta a própria hegemonia. Nesse sentido, parece compreensível que uma parcela predominante da população brasileira não questione o modelo de radiodifusão adotado no Brasil – majoritariamente comercial, marcado pelo clientelismo e oligopolizado – ou considere os conteúdos transmitidos pelas rádios e TVs do país como questões de interesse público.

### **1.3 A C.F. 1988 e o capítulo constitucional da Comunicação**

Após um período de mais de 20 anos de ditadura militar, os movimentos pelas *Diretas Já* e pela elaboração de uma nova Constituição democrática levantam esperanças em grupos

cientes do cenário de concentração e da necessidade de promoção de maior pluralidade nos sistemas de mídia do país de que o processo de democratização que vivia a sociedade brasileira pudesse alcançar também as comunicações.

Nesse ambiente, no final dos anos 1970 e durante a década de 1980, começam a se estabelecer no Brasil grupos organizados e movimentos sociais formados principalmente por trabalhadores do setor, acadêmicos e estudantes comprometidos com a defesa do direito à comunicação no país. A pauta se insere no contexto da discussão internacional promovida no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em favor do direito humano à comunicação e que resulta na publicação do Relatório MacBride (UNESCO, 1983), cuja concepção pode ser expressada por seu título *Um mundo e muitas vozes*, de 1980. O documento questionou de forma pioneira os fluxos de comunicação em escala global ao contestar os países e grupos historicamente hegemônicos enquanto fontes de informação e para a formação de consensos culturais, além daqueles reiteradamente silenciados.

A articulação realizada por essas entidades da sociedade civil, no Brasil, e a oportunidade decorrente da formação da Assembleia Nacional Constituinte resulta na formulação do capítulo V da Constituição Federal destinado à Comunicação Social. A Constituição Federal de 1988 é a primeira entre as sete constituições brasileiras<sup>18</sup> a estabelecer um capítulo exclusivamente à comunicação que vai dos artigos 220 a 224 do texto constitucional. Além disso, há uma série de prerrogativas ligadas à comunicação espalhadas ao longo do texto constitucional em vigor, tais como o direito à liberdade de expressão, a proibição da censura e a garantia do acesso a informações públicas.

Essa materialização representou uma conquista importante para a sociedade brasileira e estrutural enquanto principal referencial teórico para a luta pelo direito à comunicação no país – resultante de negociações e embates políticos entre grupos mais conservadores como a Abert e associações de cunho mais progressista como a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj). É no contexto da Assembleia Nacional Constituinte que é criada a Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação (FNPDC) que também exerceu papel decisivo nesse debate.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> As anteriores são as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967.

<sup>19</sup> No entanto, diante de resultados práticos pouco promissores no período pós-constituente e da necessidade de mobilização constante em favor de políticas de estímulo à diversidade na comunicação brasileira, a FNPDC se organiza no início dos anos 1990 formalmente enquanto associação da sociedade civil criando o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), em 1991, e enquanto entidade, em 1995, fazendo do FNDC a rede de movimentos sociais de caráter nacional mais tradicional em defesa da produção cultural brasileira e de uma comunicação de perfil efetivamente democrático para o Brasil. O fórum reúne hoje sindicatos, movimentos sociais, associações e organizações não governamentais como a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (Abraço) e a Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação, entre outras (RAMOS, 2007; BARROS, 2014; FNDC, 2021).

Entre os avanços mais representativos introduzidos pelo Capítulo V da atual Constituição estão: I) a vedação de qualquer tipo de censura e a plena liberdade de atuação jornalística no país; II) a independência de autorizações do Poder Público para a publicação de veículo impresso de comunicação; III) a proibição da formação de monopólio e oligopólio de mídia; IV) a complementaridade entre os sistemas privado, público e estatal de radiodifusão; V) e a priorização de finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas na programação de emissoras de rádio e televisão, de modo a promover a cultura nacional, regional e a produção independente no país (BRASIL, 1988; BARROS, 2014; BOLAÑO, 2007).

Dos tópicos mencionados, os itens III, IV e V são considerados “direitos de segunda geração”, que necessitam de atuação do Estado para se concretizar, portanto, dependentes de regulamentação do Poder Público para a garantia de seu usufruto por parte da população brasileira, o que não aconteceu até os dias atuais, passados mais de 30 anos da promulgação da atual Constituição Federal.

Segundo o professor César Bolaño (2007), é o conjunto desses dispositivos que representariam a base para um modelo de regulação das comunicações a ser implantado no Brasil. Desse modo, a não regulamentação do capítulo constitucional da Comunicação Social – e o não estabelecimento de prazos para fazê-lo – têm, na prática, contribuído para uma limitação do direito da população brasileira a uma comunicação mais inclusiva, plural e descentralizada no país.

A Constituição Federal de 1988 introduziu ainda a ampliação dos atores envolvidos na decisão pela outorga e renovação de concessões de emissoras de rádio e televisão, ao determinar a divisão dessa responsabilidade entre Poder Executivo e o Congresso Nacional no que, em um primeiro momento, poderia ser compreendido como uma tentativa de aproximação de uma definição de forte interesse público dos representantes da sociedade eleitos diretamente. Nesse sentido, o Poder Legislativo Federal recebeu a atribuição de apreciar os atos de outorga e renovação dessas concessões, antes a cargo exclusivo do Poder Executivo. Desse modo, a responsabilidade pela emissão da outorga manteve-se com o Poder Executivo (Presidência da República ou Ministério das Comunicações), mas tornando-se válida apenas após a aprovação do Congresso Nacional (INTERVOZES, 2007). Sobre a questão, o Coletivo Intervozes escreveu:

O processo de renovação das outorgas de rádio e TV é um capítulo à parte na história da radiodifusão brasileira. Afinal, é no momento da renovação que se deveria analisar se determinada emissora atendeu ao interesse público e se a melhor opção para o país é que a outorga fique nas mãos da mesma empresa que já desfrutou da concessão por 15 anos, no caso de TVs, ou 10, no caso das rádios. Entretanto, além da falta de critérios [...] o processo administrativo é cheio de problemas, acobertando uma

política de renovação automática das concessões, em que a sociedade não é ouvida e o Estado abre mão de seu papel de avaliador das outorgas (2007, p. 10).

No entanto, a iniciativa acabou não demonstrando-se efetiva diante do controle ilegal<sup>20</sup> e sucessivo de rádios e TVs do país por parlamentares. A prática acaba resultando em uma conduta de deputados e senadores que defendem os próprios interesses e atuam em causa própria no Congresso Nacional, ao aprovar e renovar suas próprias concessões continuamente.

Além disso, segundo a Constituição Federal, o Congresso Nacional só pode decidir pela não-renovação de uma concessão se 2/5 dos parlamentares se manifestarem, em votação nominal, contrários à renovação. No entanto, o alto quórum exigido por meio de uma votação aberta – na qual é possível identificar como votou cada parlamentar – praticamente inviabiliza decisões contrárias às renovações resultando em uma postura conivente e permissiva por parte do Congresso Nacional. Como lembra o professor Othon Jambeiro:

Tal dispositivo torna quase impossível recusar-se uma renovação, uma vez que entre 30 e 40 por cento dos parlamentares têm interesse direto e indireto em emissoras de rádio e TV, sendo portanto parte interessada no jogo corporativo de influência do Congresso Nacional (JAMBEIRO, 1996, p.9 apud BOLAÑO, 2007, p. 20).

Além disso, ao contrário de todos os outros tipos de concessão pública, a Constituição conferiu ao Poder Judiciário a competência *exclusiva* para determinar o cancelamento de concessões e permissões de rádio e TV antes do vencimento do prazo. Sendo assim, somente por decisão judicial uma concessão ou permissão pode ser cancelada antes do prazo padrão estabelecido pela Constituição e pelo CBT: de 15 anos para TV e de 10 para rádio. (INTERVOZES, 2007; FERREIRA, 2016).

Nesse contexto, no período que antecedeu e foi coincidente com a Assembleia Nacional Constituinte (1987 – 1988) e com a promulgação da Constituição de 1988, a prática de ofertar concessões públicas de rádio e televisão a políticos em troca de apoio no Congresso Nacional e que demonstrou-se reiterada da ditadura militar aos governos democráticos – incluindo os considerados de perfil mais progressista – alcançou seu ápice. Durante o governo Sarney (1985-1990), que teve à frente do Ministério das Comunicações o político baiano Antônio Carlos Magalhães (ACM), foram distribuídas 82 concessões de TV, 43 delas apenas no ano da emenda constitucional que estabeleceu o presidencialismo como sistema de governo para o país e prorrogou o mandato presidencial de quatro para cinco anos beneficiando diretamente o ex-presidente José Sarney. A gestão chegou a “presentear” o próprio ministro ACM com sete concessões de TV e o então presidente Sarney com outras três (INTERVOZES, 2007).

---

<sup>20</sup> Proibido pelo artigo 54 da Constituição Federal que estabelece que deputados e senadores não podem deter concessões de serviço público.

Conforme publicação do Coletivo Intervozes (2007, p. 19): “no total, Sarney e ACM, em três anos e meio, distribuíram 1.028 outorgas, sendo 25% delas em setembro de 1988, mês que antecedeu a promulgação da Constituição”. Para o professor César Bolaño (2007, p.17), a iniciativa representou “um dos episódios mais antidemocráticos do processo constituinte”. Dos 91 parlamentares da Assembleia Nacional que receberam pelo menos uma concessão de rádio ou TV, no período, 92,3% votaram a favor do presidencialismo e 90% favoravelmente à prorrogação do mandato presidencial para cinco anos (INTERVOZES, 2007). A prática fez com que 40% de todas as concessões de rádio e TV ofertadas até o final de 1993 estivessem sob o controle de governadores, prefeitos, ex-parlamentares ou de seus sócios e familiares (JAMBEIRO, 2000)

A prática – e que após o governo Fernando Henrique se concentra sob as concessões de emissoras educativas e retransmissoras (RTVs) diante da necessidade de observância da Lei de Licitações que passa a ser exigida das emissoras comerciais – expõe o perfil do sistema brasileiro de radiodifusão, marcado historicamente por uma “apropriação do público pelo privado” (INTERVOZES, 2007, p.5), sustentada pelo clientelismo, pelo patrimonialismo e por favoritismos de ordem política (INTERVOZES, 2007; DEL BIANCO, 2018).

#### **1.4 Concentração de propriedade e o *coronelismo eletrônico***

É fundamental para a compreensão do que representa o quadro da radiodifusão brasileira o tema da concentração de propriedade. No Brasil, apesar da proibição expressa no §5º do artigo 220 da Constituição Federal “os meios de comunicação não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”, o cenário de concentração é uma prática histórica no país. Hoje, no Brasil, o controle das redes nacionais de comunicação de TVs e rádios e dos principais jornais e portais da internet encontra-se nas mãos de oito famílias: Marinho (Grupo Globo), Macedo/Igreja Universal (Record), Abravanel (SBT), Saad (Bandeirantes), Carvalho e Dallevo (RedeTV), Mesquita (Grupo Estado), Frias (Grupo Folha) e Sirotsky (grupo RBS)<sup>21</sup>. De acordo com o *Media Ownership Monitor Brazil* (MOM-Brasil), o Brasil apresenta o maior nível de concentração da mídia entre outros dez países pesquisados sendo, na comparação, o país com “cenário mais grave de riscos ao pluralismo” (MOM, 2017, p.851).

---

<sup>21</sup> A família Civita, que controlou historicamente o Grupo Abril, iniciou o processo de recuperação judicial da empresa em 2018.

O fenômeno se repete em nível regional, onde o conceito de coronelismo eletrônico, desenvolvido por autores como Suzy dos Santos e Sérgio Capparelli (2005) e Venício Lima (2011), reflete o processo histórico de favoritismo político mencionado na exploração dos serviços de radiodifusão. Conforme os autores, o conceito se refere a um fenômeno que transferiu a dominação política existente no país de um caráter mais repressivo – marcado por práticas como o voto de cabresto, adotado pelos coronéis da República Velha (1889- 1930) – para uma perspectiva de dominação mais sutil e velada, formadora de consensos políticos, por influência sobre a opinião pública e pelo controle da informação.

Nesse sentido, Lima (2011) cita oligarquias políticas estaduais ligadas ao domínio sobre as mídias regionais no Brasil como as famílias: Sarney, Jereissati, Barbalho, Magalhães, Garibaldi, Collor de Mello, Martinez, Franco, Alves e Paulo Octávio.

Nesse cenário, marcado por privilégios políticos e econômicos, autores como César Bolaño (2007) e Valério Brittos (2007) destacam as deformações das indústrias culturais. “Em termos de ideal de conversação, proposição e decisão das populações (as indústrias culturais) não são simples mediadoras da realidade social desigual. Ampliam essa desigualdade” (BOLAÑO; BRITTOS, 2007, p.84).

Tendo como base a hegemonia cultural sob o controle de grupos político-empresariais tão restritos, Bolaño acrescenta:

Assim, hegemonia cultural, controle da informação e poder de censura passam das mãos do Estado para as de um grupo extremamente reduzido de empresas, responsáveis agora pela organização do debate público, com consequências nefastas para a democracia, a depender do grau em que o próprio Estado nacional se submete aos interesses particulares da oligarquia que controla os grandes meios de comunicação (BOLAÑO, 2008, p. 91).

Em um processo de enfraquecimento democrático que tem marcado historicamente as relações entre os sistemas político e de mídia no Brasil.

### **1.5 O governo FHC e o *paradoxo da radiodifusão***

A gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) marca de forma decisiva a história das telecomunicações no Brasil tanto pelo que foi feito quanto pelo que abriu mão de se fazer. Eleito em um contexto de expansão no cenário internacional de políticas neoliberais – iniciadas no país na gestão conturbada do ex-presidente Fernando Collor – o governo Fernando Henrique realiza uma reestruturação das Telecomunicações a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 8 de 1995. A iniciativa separa artificialmente as telecomunicações e a radiodifusão (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020), de modo a viabilizar a privatização do sistema Telebras, promove a aprovação no Congresso Nacional da

Lei Geral das Telecomunicações (LGT/Lei 9.472 de 1997) e cria uma agência reguladora independente para o setor: a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)<sup>22</sup> (BOLAÑO, 2007).

Contudo, diante de pressões partidárias vinculadas aos interesses político-empresariais dos concessionários da radiodifusão, o governo FHC deixa incompleta a reforma que se propôs a fazer e mantém intacto o sistema de rádio e TV, criando o que o professor Murilo Ramos (1997) chama de “paradoxo da radiodifusão” no país (BOLAÑO, 2007).

Nesse sentido, a reestruturação cria a “separação artificial” entre os segmentos de telecomunicações e radiodifusão, como destacam os autores Jonas Valente, Fernando Oliveira Paulino e Marcos Urupá (2020), que não encontra precedentes no cenário internacional nem fundamentação de ordem técnica. A iniciativa teve como objetivo manter o menor controle do Estado sobre o setor e perpetuar a histórica influência política sobre o segmento, decisivo para a formação de consensos sociais e para a construção do debate público.

Com isso, a LGT passa a ser aplicada à telefonia, fixa e móvel, à internet e ao mercado de satélites enquanto o CBT é mantido – como acontece até os dias atuais – restrito à radiodifusão. Sendo assim, para a alçada da Anatel foram transferidas a gestão do espectro e a regulação da telefonia e da TV fechada, enquanto a regulação da radiodifusão permaneceu sob a autoridade e o ambiente *político* do Ministério das Comunicações.

Em termos de contextualização histórica, o projeto original do então ministro das Comunicações do governo FHC, Sérgio Motta, previa o cenário apresentado como provisório e a aprovação – em um segundo momento – do que seria a Lei Geral da Comunicação Eletrônica de Massa (LGCEM) com o objetivo de regulamentar o capítulo da Comunicação Social da Constituição no que se refere à radiodifusão<sup>23</sup>. O projeto estabelecia a criação de uma agência

---

<sup>22</sup> Uma das primeiras agências reguladoras a ser instalada no Brasil, a Anatel é uma das pioneiras do processo de desestatização e liberalização da economia que atravessou os anos 1990 e que caracteriza a transferência do monopólio exercido pelo Estado em alguns setores da economia para sua abertura à iniciativa privada. Assim, as agências são criadas aqui a partir do princípio que o Estado abriria mão desse monopólio ou passaria a atuar indiretamente promovendo regulação e fiscalização estatal nos setores em que essas se mostrassem necessárias por meio da correção de falhas de mercado e da promoção da concorrência, sustentada em uma atuação que deveria ser predominantemente técnica. Nesse contexto, a garantia efetiva de autonomia e priorização do interesse público é uma premissa fundamental para o alcance do objetivo para os quais essas estruturas foram concebidas. Nos EUA, elas se proliferaram nos anos 1930 como uma resposta à Grande Depressão. A criação, em 1934, da *Federal Communications Commission (FCC)* é um exemplo desse processo.

<sup>23</sup> As versões do projeto da LGCEM que circularam pelo MCom previam mecanismos antimonopólio como restrições ao controle do mercado de televisão superior a 30%, limitações à propriedade cruzada no que se refere à TV aberta e a cabo em uma mesma região e instrumentos de estímulo à produção regional (BOLAÑO, 2007). Em relação ao conceito de propriedade cruzada, ele representa o domínio por um mesmo grupo empresarial ou familiar de cadeias de veículos de comunicação em diferentes meios como televisão, rádio, jornais, revistas e portais, em uma mesma área ou região (LIMA, 2010).



reguladora autônoma e unificada que seria responsável pela regulação do sistema de rádio e TV aberta, além das funções hoje desempenhadas pela Anatel naquela que seria a Agência Nacional de Comunicações (Anacom) brasileira. Segundo o professor César Bolaño (2007, p.43), a iniciativa, se aprovada, promoveria “uma desconcentração efetiva do setor, ferindo poderosos (e óbvios) interesses constituídos”. Contudo as pressões político-eleitorais – ampliadas pelas pretensões de reeleição do ex-presidente Fernando Henrique – e a morte prematura do ministro em 1998 fizeram com que o projeto nunca fosse enviado ao Congresso Nacional. Motta é substituído, à frente da pasta, pelo político mineiro Pimenta da Veiga, mais aliado a interesses da base política-empresarial e hegemônica do Congresso brasileiro, o que determina uma mudança de direcionamento na atuação do MCom que aborta o projeto original da LGCEM.

Durante o início do governo Fernando Henrique foi sancionada também a Lei 8.977 de 1995, também conhecida como a Lei do Cabo<sup>24</sup>. Seu processo de discussão – que antagoniza as posições de grupos conservadores e progressistas do campo das comunicações – é considerado o segundo grande momento de debate profundo do setor, após a experiência inicial da Assembleia Nacional Constituinte.

Em 2001, foi criada a Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável pela regulação, fomento e fiscalização da produção cinematográfica nacional. Quando da criação da Ancine, imaginou-se que a agência pudesse futuramente regular o conjunto do setor audiovisual brasileiro – e incluir, portanto, a TV aberta e fechada, além de conteúdos para internet – naquela que seria a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) (BOLAÑO, 2007).

### **1.6 A *captura liberal da mídia* e o contexto de *captura do Estado***

Como visto até aqui, o período histórico da década de 1990 é marcado no Brasil pela adaptação ao contexto democrático e pela repercussão no país da tendência internacional pelo implemento de políticas e reformas neoliberais. Nesse contexto de reposicionamento social, no âmbito das comunicações, a junção do neoliberalismo e da redemocratização representam o ambiente para a introdução no cenário brasileiro do fenômeno de *captura liberal da mídia* (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014). A noção integra um arcabouço teórico denso e ampliado que se volta para a análise de múltiplas formas dessa captura.

A concepção se refere à estratégia que submete sistemas de mídia nacionais ao alinhamento de interesses entre elites políticas contemporâneas e econômicas ligadas à comunicação de modo a ampliar o crescimento e a consolidação – também no ambiente

---

<sup>24</sup> Substituída pela Lei do SeAC de 2011, que hoje já está inserida em um novo processo de revisão.

“democrático” – de um modelo comunicacional fundamentalmente mercadológico e sustentado, muitas vezes, na preservação de estruturas de poder locais já consolidadas, ainda capazes de moldar as regras do jogo (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014). E, como pontuam Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014), apesar de avanços indiscutíveis do período em termos de liberdades políticas, coberturas de imprensa e de ampliação de fontes de informação, sobretudo quando comparado a fases autoritárias.

Na prática, a estratégia prevê a adoção de favorecimentos de caráter econômico – o que inclui publicidade governamental – comerciais, tributários, regulatórios, entre outros, por coberturas mais condizentes a interesses hegemônicos e pragmáticos, garantindo a manutenção de uma vinculação sólida existente entre grupos de mídia e Estado que caracterizam, de modo predominante, a história do Brasil e da América Latina.

A conceituação compreende também, mas não só, a ideia de *captura do Estado* que, conforme também esclarecem Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero, representam:

formas pelas quais certos grupos poderosos da sociedade – principalmente, mas não apenas grandes corporações e firmas – afetam os resultados do processo de formulação de políticas ou de formação de regras e regulações em benefício próprio ou às custas do interesse social ou geral mais amplo (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014, p. 13, tradução da autora).

Conforme acrescentam os autores, um número importante de estudos têm utilizado o conceito de *captura do Estado* para “avaliar formas com que interesses diversos têm controlado espaços – geralmente enfraquecidos – de construção de leis e políticas” públicas com capacidade significativa de manobra (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014, p. 13, tradução da autora). Uma expressão desse fenômeno é justamente a fabricação brasileira do *paradoxo da radiodifusão* (RAMOS, 1997) mencionado, constituído para a preservação no Brasil, mesmo em um período de abertura político-democrática, de um sistema de mídia voltado predominantemente para o mercado.

### **1.7 As expectativas e frustrações dos anos Lula**

A eleição à presidência em 2002 de Luiz Inácio Lula da Silva, um nome com origem na classe trabalhadora, reacende expectativas em atores comprometidos com a pauta da democratização da comunicação de que o capítulo da Constituição Federal destinado ao setor pudesse ser finalmente regulamentado. E que fossem adotadas políticas de comunicação mais democráticas para o país de modo a conter – ainda que parcialmente – o cenário de forte concentração dos meios e de ausência de fontes mais diversas de informação. A expectativa,

natural, se deu em função da aproximação ideológica histórica entre a demanda e o governo eleito, além do apoio – reiterado – de setores progressistas às candidaturas de Lula que remontavam a todo o período pós-ditadura militar.

É o Ministério da Cultura, de Gilberto Gil, quem assume o protagonismo da pauta de maior comprometimento com a democratização cultural e da comunicação brasileira. A pasta retoma a proposta da Ancinav – iniciada no governo Fernando Henrique, da agência autônoma que regularia o conjunto do setor audiovisual – e assume o projeto do governo Lula para o que seria a *Lei Geral de Comunicação de Massa*. As propostas sofrem, contudo, forte resistência de setores político-empresariais consolidados e que remonta à colocação do professor Murilo Ramos (apud BOLAÑO, 2007, p. 9): de que a lei não poderia jamais atingir os interesses estratégicos do empresariado de mídia no Brasil.

O projeto previa que a nova agência dispusesse de autonomia financeira e diretoria colegiada, tendo como propósito definir normas para a regulação da indústria audiovisual no Brasil, incluindo a produção e a difusão de conteúdo em cinema, televisão aberta e fechada, satélite, telefonia celular e outros meios de comunicação. Pretendia-se promover o desenvolvimento nacional, a diversidade cultural e a preservação do patrimônio cultural, afirmando o Brasil como centro produtor e exportador de obras audiovisuais, elevando o potencial de geração de renda. O projeto da Ancinav provocou enorme polêmica. De um lado, as grandes corporações da mídia e do setor cinematográfico, como a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), a Federação Nacional dos Exibidores de Cinema ((Feneec), a Associação Brasileira da Empresas Multiplex e a Globo Filmes, de outro, o Ministério da Cultura, amparado por produtoras independentes e setores não hegemônicos da produção audiovisual. (BOLAÑO, 2007, p. 86)

Nesta composição de forças, o Ministério das Comunicações liderado pelos ministros Miro Teixeira, Eunício Oliveira e – na maior parte do governo Lula – por Hélio Costa mantinha-se mais alinhado aos interesses hegemônicos do empresariado da mídia nacional ligado diretamente à base de apoio do governo, sustentada – assim como as gestões anteriores e posteriores – sobre o bloco político conhecido como Centrão<sup>25</sup>.

Nesse contexto, o projeto da *Lei Geral de Comunicação de Massa*, idealizado pelo Ministério da Cultura, chega a ser enviado à Casa Civil da Presidência da República, mas sucumbe a interesses político-partidários pragmáticos e eleitorais. Para César Bolaño (2007), o

---

<sup>25</sup> A expressão faz referência ao grupo político formado por parlamentares conservadores, basicamente de centro-direita, mas que não possuem uma base ideológica sólida. Sua atuação no Congresso Nacional se dá predominantemente de forma muito próxima ao Executivo de modo a garantir a preservação dos próprios interesses a partir de práticas clientelistas e fisiológicas. No Brasil existe a máxima de que, independente da orientação ideológica no poder, o Centrão é sempre governo. Historicamente, o termo remete ao contexto da Assembleia Nacional Constituinte em que o Centrão se alinha ao governo Sarney na busca por barrar propostas consideradas progressistas na formulação da nova Constituição, capitaneadas por partidários de Ulisses Guimarães.

primeiro governo Lula abre mão da oportunidade de avançar no sentido de políticas democráticas de comunicação para o país e coloca-se em posição de sujeição diante dos interesses do setor empresarial de mídia, particularmente após a crise política desencadeada pelo escândalo do Mensalão. Mais tarde, a proposta do que seria a *Lei Geral de Comunicação de Massa* é encaminhada ao Ministério das Comunicações, onde acaba abandonada sem nunca ser enviada ao Congresso Nacional.

Como consequência da atuação do Ministério da Cultura que havia se aproximado de rádios e TVs públicas, universitárias, educativas, legislativas e comunitárias é realizada em Brasília, em 2007, o I Fórum Nacional de TVs públicas<sup>26</sup>. Aliado a isso, à frente da então Radiobrás<sup>27</sup>, Eugênio Bucci enfrenta o desafio de tentar converter um grupo de emissoras estatais deterioradas em algo mais próximo dos modelos de televisões públicas próprios de democracias consolidadas, além de buscar garantir a elas maior autonomia editorial em relação ao governo (PIERANTI, 2017). Contudo, como destaca Octavio Pieranti (2017, p. 22), faltava à Radiobrás “características básicas do modelo de radiodifusão pública europeu como, por exemplo, estabilidade dos dirigentes e de fontes múltiplas de financiamento”. Nesse sentido, em 2007 – já no segundo mandato do presidente Lula – por meio da Medida Provisória 398 de 2007 mais tarde convertida na Lei 11.652 de 2008 é autorizada a criação da empresa pública de radiodifusão brasileira: a Empresa Brasil de Comunicação (EBC). A iniciativa é inspirada em experiências internacionais da radiodifusão pública europeias.

Além disso, o início do segundo mandato do presidente Lula é marcado pela posse do jornalista Franklin Martins como ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) (PIERANTI, 2017). Para o cargo de primeira diretora-presidente da EBC é escolhido o nome da jornalista Tereza Cruvinel, responsável pela estruturação da empresa nos primeiros anos (VALENTE, PAULINO; URUPÁ, 2020).

O governo Lula é marcado também por aquele que é considerado um dos acontecimentos mais emblemáticos para a luta pela democratização da comunicação no país e

---

<sup>26</sup> A partir da articulação proveniente do I Fórum Nacional de TVs Públicas, que reúne representantes do campo público da radiodifusão, movimentos sociais e representantes do setor cultural brasileiro, é formulada a chamada “Carta de Brasília”. No documento, inspirado em experiências consolidadas internacionais, esses atores defendem a criação de uma TV pública de alcance nacional “independente e democrática”, comprometida com a formação crítica da população brasileira, com a consolidação da cidadania e com a promoção da pluralidade e da diversidade – características da sociedade brasileira – na TV aberta do país (CARTA DE BRASÍLIA, 2007).

<sup>27</sup> A Radiobrás foi uma empresa pública brasileira criada na década de 1970 com a função de realizar a gestão centralizada de emissoras estatais de rádio e TV da União. Em sua atuação, distribuía sobretudo informações provenientes do poder público federal.

o terceiro grande momento de ampla discussão do setor<sup>28</sup>: a realização da Conferência Nacional de Comunicação (Confecom) de 2009, resultado da pressão de movimentos sociais e entidades da sociedade civil pela sua convocação. A iniciativa foi, contudo, boicotada pelas grandes organizações midiáticas brasileiras que viram no levantamento de questões como a necessidade de regulamentação de pontos e direitos estabelecidos pela Constituição federal – fundamentais para a consolidação da cidadania e para a busca da representatividade diversa que compõe a sociedade brasileira nos meios de comunicação – uma ameaça direta a seus interesses (LIMA, 2010)<sup>29</sup>.

Como lembra Octavio Pieranti (2017), ao final do segundo mandato do presidente Lula, o país havia se acostumado à convocação de conferências nacionais. As mais tradicionais, como das áreas de saúde e educação, por exemplo, já aconteciam há décadas e representam oportunidades em que os diversos setores da sociedade podem discutir abertamente seus problemas, propor soluções e caminhar para a formulação ampliada de políticas públicas<sup>30</sup>, com a integração da sociedade civil no processo. A dinâmica prevê a realização de encontros locais e regionais até a convocação da etapa principal de caráter nacional dos quais participam representantes da sociedade civil, do setor empresarial e dos poderes públicos federal, estaduais e municipais (PIERANTI, 2017).

Como resultado da Confecom foram aprovadas 633 propostas. Contudo, uma delas apresentada como estrutural: o estabelecimento de um novo marco legal para o setor, que regulamentasse o capítulo da Constituição Federal destinado à comunicação, substituísse no que se refere à radiodifusão o CBT de 1962 e estivesse mais coerente com o cenário de convergência de mídias que já se manifestava (BRASIL, 2010; PIERANTI, 2017).

Como legado da Confecom e diante das expectativas geradas pela Conferência, o presidente Lula instituiu, no último ano de seu mandato, uma comissão interministerial liderada pelo ministro Franklin Martins com o objetivo de formular um novo projeto de marco regulatório para o setor. A proposta construída é entregue à sucessora de Lula, sua ex-ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, eleita com forte apoio do então presidente (PIERANTI, 2017; VALENTE; PAULINO; URUPÁ 2020).

---

<sup>28</sup> Os primeiros foram o debate na Assembleia Nacional Constituinte e a formulação da Lei do Cabo de 1995.

<sup>29</sup> Sobre a Confecom, recomenda-se a leitura da obra: *Conferência Nacional de Comunicação, 10 anos depois: os desafios das Políticas de Comunicação no Brasil*. Disponível em: <https://intervozes.org.br/confecom/>.

<sup>30</sup> Um exemplo emblemático dessa lógica é a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, que estabeleceu as bases para a formulação da seção destinada à saúde na Constituição Federal e para a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro.

Assim como foi feito com a Confecom, grupos tradicionais de mídia do país utilizam a estratégia de vincular a proposta – que introduziria políticas democratizantes para o setor ameaçando interesses estabelecidos – a uma iniciativa de cerceamento de liberdades.<sup>31</sup> O termo “controle social da mídia” passa a ser utilizado por esses grupos em caráter depreciativo de modo a deslegitimar o debate (PIERANTI, 2017; VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020).

### 1.8 O governo Dilma Rousseff

Durante a transição de governos, a gestão Dilma recebe a proposta de um novo marco legal construído pela comissão interministerial conduzida por Franklin Martins e diante das fortes pressões de grupos de interesse – que inclui uma resistência por parte da própria presidente da República – acaba optando por não enviá-lo ao Congresso Nacional enquanto projeto de lei de iniciativa do Executivo. O ex-sindicalista e ex-ministro do Planejamento do governo Lula, Paulo Bernardo, é escolhido para assumir o Ministério das Comunicações. A administração chega a receber também uma plataforma de base para o novo marco – discutida e formulada por movimentos sociais a partir do resultado da Confecom – e entregue à Bernardo pelo FNDC, também relegada. Diante do contexto, é oportuno lembrar a afirmação trazida pela professora Celina Souza (2006) que, mencionando os autores Peter Bachrach e Morton Baratz, reafirma que não agir em relação a um problema é uma *opção consciente* por parte do poder público, também considerada uma *forma de política pública*.

Como define Octavio Pieranti (2017) – acadêmico e integrante da gestão da presidente – o governo Dilma utiliza, portanto, a estratégia de tratar os temas viáveis por meio de normas infralegais, basicamente portarias e decretos, e apenas pontualmente por meio de lei. Dessa forma, sua gestão faz a opção por não atacar efetivamente problemas estruturais do sistema brasileiro de radiodifusão contribuindo para a manutenção do cenário histórico de “fragmentação regulatória” que o caracteriza, como mencionam os autores Jonas Valente, Fernando Oliveira Paulino e Marcos Urupá (2020). No entanto, a gestão consegue levar à frente políticas importantes para o setor, possíveis para quem tem a “caneta na mão”.

A forma como a política adotada é conduzida é também criticada pelos movimentos sociais que acusam o governo de negociar e discutir o conteúdo das medidas que implementa unicamente com o setor empresarial, excluindo a sociedade civil do processo. Segundo

---

<sup>31</sup> Como destaca Octavio Pieranti (2017, p. 72-73) a expressão “carregava uma conotação negativa, que tentava relacionar o processo regulatório, atividade típica de Estado nos mais diferentes setores econômicos, ao cerceamento de direitos, como a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa”.

entidades como o FNDC, houve no período um enfraquecimento de iniciativas de participação social já que muitas vezes esses grupos só tinham acesso ao conteúdo das iniciativas por vazamentos da imprensa especializada ou já pela publicação das iniciativas no Diário Oficial (FNDC, 2012; VALENTE; PAULINO; URUPÁ 2020).

No que se refere à radiodifusão, as principais iniciativas do governo Dilma Rousseff concentram-se no lançamento do Plano Nacional de Outorgas (PNO), em 2011, e em mudanças nas regras aplicadas à análise de processos de exploração dos serviços de rádio de TV, além da gestão do processo e do calendário da digitalização da TV no país que atravessa o seu mandato (VALENTE; PAULINO; URUPÁ 2020). Segundo Octavio Pieranti (2017), o PNO representou a principal política de universalização dos serviços de radiodifusão do governo Dilma. Sobre o plano, Valente et al. (2020, p. 39), citando Pieranti, escrevem:

O projeto visou estabelecer um planejamento efetivo sobre a distribuição dos canais e da exploração dos serviços no território, instituindo uma dinâmica que superasse problemas encontrados até então, como a discricionariedade nas seleções de outorgas educativas, falta de periodicidade dos avisos de habilitação de rádios comunitárias e publicação das licitações de radiodifusão comercial em lotes. A instituição do Plano visava dar previsibilidade, melhorar a transparência dos critérios e organizar esses procedimentos no âmbito do Ministério, além de ampliar a cobertura (em rádio comunitária, a intenção era sair de 76,9% para 84,69%).

Durante o governo Dilma, em 2011, é aprovada ainda a Lei 12.485, que criou o chamado Serviço de Acesso Condicionado, a Lei do SeAC, que, na prática, atualizou a regulamentação do serviço de TV por assinatura no Brasil<sup>32</sup>. A norma unificou a legislação destinada aos serviços de TV a cabo, satélite e tecnologia MMDS e foi resultado de uma intensa negociação no âmbito do Parlamento de modo a acomodar interesses das empresas de radiodifusão, das operadoras de telecomunicações, além do setor cultural e audiovisual (VALENTE et al., 2020).

Diante da inação do Poder Público, no que se refere à regulamentação constitucional do capítulo destinado à Comunicação, movimentos como o FNDC e o Coletivo Intervezes lançam em 2013 a campanha *Para Expressar a Liberdade* em defesa do que intitulam Projeto de Lei da Mídia Democrática. A iniciativa tem como objetivo o recolhimento de assinaturas para o envio ao Congresso Nacional de um projeto de lei de iniciativa popular e luta para viabilizar –

---

<sup>32</sup> No final de 2022, quando este trabalho é escrito, a norma já passa por novo processo de reformulação após passar pela análise de um grupo de trabalho (GT) criado com este propósito no âmbito do MCom. Em um período de dez anos, a atualização da legislação já se faz necessária diante dos avanços recentes das plataformas de transmissão de conteúdo pela internet e em função, entre outros fatores, do alegado desequilíbrio regulatório existente em termos de exigências aplicadas às TVs por assinaturas “tradicionais” e às novas plataformas.

fora da esfera institucional – o debate sobre a necessidade de democratização da comunicação no país (MELLO, 2015).

Ao final de 2014, após uma eleição acirrada, a presidente Dilma Rousseff é reeleita para o cargo e escolhe Ricardo Berzoini como seu novo ministro das Comunicações e Edinho Silva para o cargo de ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Contudo, Rousseff passava desde 2013 por um processo de forte desgaste político, resultado da grave crise econômica que o país enfrentou nos anos de 2014-2015, de amplas denúncias de corrupção que atingiram diretamente o governo e a cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT), a midiaticização da Operação Lava Jato ligada diretamente a uma forte campanha de oposição ostensiva promovida pela mídia tradicional do país – intensificada por uma significativa parcela de misoginia – que leva milhões de pessoas às ruas contra o governo da presidente já no início do seu segundo mandato.

A crise política inviabiliza o avanço de projetos da gestão e resulta em pressão governamental sobre a EBC para que esta assuma uma defesa declarada do governo, o que tem impacto sobre a independência da programação da emissora e resulta em críticas sobre o conteúdo da programação que passa a ser veiculado, o que submete o caráter público da empresa (VALENTE; PAULINO; URUPÁ 2020).

Durante os anos Dilma, a EBC lidou com limitações ligadas a seu processo de consolidação como dificuldades de financiamento<sup>33</sup>, penetração ainda limitada, evidenciada por baixos índices de audiência – e apesar da qualidade do conteúdo veiculado, inúmeras vezes premiado – além do estigma de “TV do Lula”, lançado por grupos políticos conservadores e de mídia tradicional interessados no enfraquecimento de uma proposta de mídia sustentada pelo compromisso efetivo com a cidadania, com a construção do pensamento crítico e com princípios democráticos (CARTA DE BRASÍLIA, 2007; VALENTE, et al., 2020).

### **1.9 A gestão Temer, o fim do MCom e o enfraquecimento da comunicação pública**

As conexões históricas do vice-presidente Michel Temer com grupos conservadores, fortalecidas no movimento para desestruturar o governo Dilma que contribuíram para seu

---

<sup>33</sup> A EBC enfrentou historicamente limitações em termos de garantia orçamentária que pudesse lhe garantir independência efetiva em relação ao governo. Apesar da Lei 12.652, que criou a EBC, estabelecer também a criação da Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP), a ser recolhida a partir de contribuições das empresas de telecomunicações para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), a sua transferência foi judicializada pelas operadoras o que, na prática, impediu o acesso da EBC a maior parte desses recursos (OCDE, 2020; VALENTE, PAULINO; URUPÁ, 2020).



*impeachment*, faz com que o novo governo assumido por ele se volte contra a comunicação pública desde o início de sua gestão. Ao ocupar o cargo, em maio de 2016, o então presidente interino edita a Medida Provisória (M.P.) 726 que reestrutura a organização administrativa do governo federal. A medida, mais tarde convertida na Lei 13.341, extinguiu o Ministério das Comunicações e integrou suas funções ao que passou a ser o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). O presidente nacional do Partido Social Democrático (PSD), Gilberto Kassab, que até poucas semanas antes compunha o ministério da presidente Dilma, é nomeado ministro da nova pasta.

Além disso, poucos dias após assumir o governo, o então presidente em exercício exonera o diretor-presidente da EBC, Ricardo Pereira de Melo. O ato desconsiderou a Lei 11.652 de 2008 de criação da empresa que estabelecia mandatos fixos para os seus presidentes não coincidentes com os mandatos dos chefes do Executivo. A previsão legal tinha como objetivo justamente garantir à emissora autonomia em relação aos governos, um princípio basilar da radiodifusão pública. Em função da decisão, Melo recorreu à esfera judicial tendo seu recurso acatado pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Dias Toffoli, que o reconduziu ao cargo.

Como resposta, o governo federal editou, em setembro de 2017, a M.P. 774, alterando a lei de criação da EBC, extinguindo o mandato fixo do presidente da empresa e acabando com o seu Conselho Curador – a instância mais democrática da empresa, formada predominantemente por representantes da sociedade civil e que tinha como objetivo zelar pela priorização dos princípios educativos, artísticos, culturais e de representatividade em suas programações e pela garantia de independência editorial. Conforme associações da sociedade civil, de trabalhadores da comunicação e acadêmicos, a MP – que, com força de lei, passou a valer imediatamente – acabou, na prática, com os mecanismos concretos que garantiam o caráter público da EBC (ADUFES, 2016). Apesar das resistências e da formação de uma *Frente em defesa da EBC e da Comunicação Pública*, a MP 774 é aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na Lei 13. 417, de março de 2017 (VALENTE, PAULINO; URUPÁ, 2020).

Ainda no primeiro ano da sua gestão, o governo Temer edita a Medida Provisória 747 que concedeu anistia às emissoras comerciais<sup>34</sup> de rádio e TV que não cumpriram o prazo para a renovação das concessões públicas que ocupam e que estavam, portanto, operando de forma

---

<sup>34</sup> Com a conversão da Medida Provisória na Lei 13.424 e por forte pressão da Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (Abraço), o benefício foi estendido também às emissoras comunitárias excluídas no texto original da MP, que garantia a anistia exclusivamente às emissoras comerciais (FNDC, 2017).

irregular. Dessa forma, foi permitido a essas empresas regularizar suas outorgas por meio da abertura de novo prazo, independente do período de atraso. Como destaca o FNDC (2017) e os autores Jonas Valente, Fernando Oliveira Paulino e Marcos Urupá (2020), a medida foi comemorada pela Abert como a “maior vitória dos últimos 50 anos” enquanto a secretária-geral do FNDC e coordenadora do Intervezes, Bia Barbosa, a qualificou como um “escárnio”<sup>35</sup>. No mesmo sentido, a então coordenadora do Fórum, Renata Mielli, enfatizou que a medida reforçava a prática de tratar o concessionário como proprietário da frequência, ignorando a condição de ser esse um espaço público (FNDC, 2017; VALENTE, PAULINO; URUPÁ, 2020). A medida também parou de exigir autorização prévia do governo federal para alterações nos quadros societários das empresas, passando a ser necessário apenas informar ao Ministério as alterações realizadas. A norma anistiou ainda as empresas que não solicitaram autorização prévia do Executivo quando a lei a exigia. Para o FNDC, na prática, a MP legalizou a ilegalidade. Além disso, no âmbito do MCTIC, a pasta edita uma portaria que permite que qualquer penalidade administrativa já aplicada às emissoras pelo Ministério fosse convertida em multa (FNDC, 2017; VALENTE, PAULINO; URUPÁ, 2020).

No final da gestão Temer e de Kassab à frente do então MCTIC, e no contexto da intenção de ingresso do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a pasta requere à organização a avaliação sobre o cenário do setor de telecomunicações e radiodifusão já mencionada. O relatório é solicitado e financiado pelo governo brasileiro sob o argumento de que o documento e suas recomendações representariam um direcionamento para a atuação do órgão nos próximos anos, no sentido da adoção das chamadas “boas práticas internacionais” – em termos regulatórios e do implemento de políticas públicas – que pudessem contribuir para a adesão do Brasil à entidade (OCDE, 2020; PIERANTI, 2021). É o que também mapearemos ao longo desta pesquisa diante de um modelo de radiodifusão, como coloca o professor César Bolaño (2007, p. 7), “altamente concentrador e totalmente avesso à mudança”.

---

<sup>35</sup> Posição disponível em: <https://bit.ly/3XawiZY>.

## 2. O GOVERNO BOLSONARO

Em outubro de 2018, a partir de uma campanha eleitoral fortemente polarizada entre o tradicional partido da esquerda brasileira, o Partido dos Trabalhadores (PT), e o Partido Social Liberal (PSL) – até então uma legenda reduzida com representação bastante limitada no Congresso Nacional<sup>36</sup> – o capitão reformado do Exército e deputado federal pelo Rio de Janeiro em sétimo mandato, Jair Bolsonaro, vence as eleições presidenciais brasileiras em segundo turno com 55% dos votos válidos. A eleição de Bolsonaro é resultado, entre outros motivos, da capacidade que possui de capitanear o sentimento de parte significativa da população de forte resistência ao PT – naquele momento bastante desgastado politicamente<sup>37</sup> – e de aglutinar em torno do seu nome o movimento de direita conservadora do país.

No campo das Comunicações, o novo presidente de extrema direita<sup>38</sup>, que assume o mandato em janeiro de 2019, mantém inicialmente o setor na alçada do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), criado ainda na gestão Michel Temer (2016-2018). Como ministro da pasta, o presidente nomeia o ex-astronauta Marcos Pontes. Já a Secretaria de Comunicação Social (Secom), no primeiro momento, fica subordinada à Secretaria de Governo, na estrutura ligada à Presidência da República. Para a posição de secretário especial de Comunicação Social – após uma nomeação inicial do publicitário Floriano Barbosa de Amorim Neto, responsável pela gestão de redes sociais de um dos filhos do presidente, o deputado federal Eduardo Bolsonaro – assume o cargo o empresário

---

<sup>36</sup> O Partido Social Liberal (PSL) foi criado na década de 1990 pelo empresário pernambucano Luciano Bivar. Inicialmente adepto do social liberalismo, alinha-se posteriormente ao liberalismo econômico e ao conservadorismo social. Até 2018, o partido não tinha conseguido eleger mais do que um deputado à Câmara dos Deputados, mas com a chegada de Jair Bolsonaro ao partido, recebe políticos de outras legendas e na campanha de 2018 consegue formar a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados, atrás apenas do Partido dos Trabalhadores (PT) em número de parlamentares na Casa. No final de 2019, o presidente Bolsonaro anuncia sua saída da sigla. Hoje (final de 2022), o PSL se fundiu com o Democratas – antigo Partido da Frente Liberal (PFL) – formando o atual União Brasil.

<sup>37</sup> Em 2018, o Partido dos Trabalhadores (PT) enfrentava um intenso desgaste político. Após a sigla vencer quatro eleições presidenciais consecutivas e permanecer 14 anos no poder (2003-2016), a presidente Dilma Rousseff havia sofrido um *impeachment* em função, oficialmente, de uma manobra orçamentária. No entanto, seu partido enfrentava há alguns anos um cenário de amplas denúncias de corrupção conduzidas pela Operação Lava-Jato, que afetaram importantes nomes ligados ao PT, uma acentuada cobertura de oposição midiática, uma forte crise econômica, além da ascensão de uma agenda de conservadorismo moral na sociedade (SILVA; RODRIGUES, 2021; PAULINO; VALENTE; GUAZINA et al., 2022). Naquele ano, o líder histórico do partido, o ex-presidente Lula, encontrava-se preso por acusações de corrupção. No final de 2019, Lula é libertado e, posteriormente, suas condenações anuladas por decisão do STF.

<sup>38</sup> Em consonância com a perspectiva e critérios adotados pelos autores Feliciano Guimarães e Irma Silva (2021), ao analisar as relações internacionais de países governados por populistas de direita e extrema direita.

de pesquisa de mídia, Fábio Wajngarten (CASTILHO, 2020; PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021).

## 2.1 A articulação entre autoritarismo e neoliberalismo

Como argumentam Mayra Goulart da Silva e Theófilo Rodrigues (2021, p. 87), Bolsonaro consegue se eleger em 2018 a partir da “uma agenda politicamente autoritária, socialmente conservadora e economicamente neoliberal”. Assim, ele alinha seu histórico pessoal e político de declarações e comportamentos reacionários com um discurso de uma agenda comportamental conservadora, sintonizada com o sentimento de uma parcela importante da sociedade brasileira. E incorpora, no último momento, e a despeito de seu histórico político estatista, a agenda em defesa de práticas econômicas liberais, de redução estatal – que passa pela depreciação do papel do Estado – e desregulamentação econômica, importante para a adesão de boa parte do mercado financeiro e de elites sociais e econômicas ao seu projeto (TSE, 2018; SILVA; RODRIGUES, 2021; PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021). Conforme seu programa de governo de 2018, *O caminho da Prosperidade*, no campo econômico, o liberalismo foi defendido como a sustentação do que seria a sua gestão. Conforme o documento:

As economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo. [...] O Liberalismo reduz a inflação, baixa os juros, eleva a confiança e os investimentos, gera crescimento, emprego e oportunidades (TSE, 2018, p. 13).

Nesse sentido, conforme pontuam Silva e Rodrigues (2021), a articulação entre autoritarismo e neoliberalismo exerce um papel estrutural para a lógica do populismo de direita<sup>39</sup> conduzido pelo presidente Jair Bolsonaro e que, segundo os autores, reproduz suas

---

<sup>39</sup> A noção de populismo de direita tem sido utilizada para se referir ao movimento conservador que se dissemina internacionalmente enquanto onda global em ascensão nas primeiras décadas do século XXI. Conforme sistematiza Guimarães e Silva (2021), o movimento tem sido estudado por teóricos a partir de diversas concepções: como arcabouço ideológico tênue, como estilo político, como método de discurso ou comunicação. Contudo, segundo os autores, a maioria dos pesquisadores concorda que sua melhor compreensão se dá a partir de uma combinação de perspectivas. No entanto, de modo geral, o conceito se orienta por um intenso discurso “antissistema”, apoiado na representação personalista de um líder carismático, na definição central de um inimigo do “povo” a partir da divisão da sociedade em “nós” e “eles”, e cuja configuração é alterável de acordo com as distintas experiências nacionais (LACLAU, 2005; MUDDE, 2019; MAZZOLENI e BRACCIALE, 2018; SILVA; RODRIGUES, 2021; GUIMARÃES; SILVA, 2021). O movimento, também chamado de “populismo do século XXI”, se apresenta como contrário a partidos políticos tradicionais e elites econômicas, qualificados indistintamente como corruptos e que trairiam a confiança de um verdadeiro povo nacional (MUDDE, 2019; GUIMARÃES; SILVA, 2021). A partir daí, esses populistas passam a se valer de práticas autoritárias para agredir princípios e valores democráticos fundamentais. No entanto, as estruturas do capitalismo não são questionadas na versão do populismo “à direita”,

características extremas no caso brasileiro. Conexão essa observável seja na retórica política e na performance discursiva do presidente, como de forma objetiva em medidas administrativas instituídas por seu governo (SILVA; RODRIGUES, 2021) para onde de volta o foco deste trabalho, no caso específico da radiodifusão.

Feliciano de Sá Guimarães e Irma Dutra de Oliveira e Silva (2021, p. 345, em tradução livre) vão mais além ao argumentar que, para muitos estudiosos, “o Brasil sob Bolsonaro representa o ‘exemplo perfeito’ do que significou um governo populista de *extrema direita* nas Américas ainda mais do que os Estados Unidos de Donald Trump”. Para Guimarães e Silva (2021), o populismo de extrema direita representa uma forma específica de populismo sustentado em uma cultura ou política do ressentimento que atribui qualquer perda econômica ou social como responsabilidade do inimigo construído. E que no Brasil se materializou na figura do PT, da esquerda de modo geral, ou de elites artísticas e acadêmicas. Nessa direção, os autores argumentam que é essencial para essas administrações manter vivas a representação dos inimigos, de modo que seus governos se assemelhem a um ambiente de campanha permanente.

Além disso, segundo os autores, a extrema direita se insere em um movimento internacional de crítica ao chamado globalismo, sustentado em um nacionalismo extremo e para o qual componente do autoritarismo representa uma característica fundamental de suas narrativas e conduções (GUIMARÃES; SILVA, 2021).

Desse modo, no caso brasileiro, em relação à perspectiva do autoritarismo, Bolsonaro intensifica, durante a campanha eleitoral de 2018, uma conduta de hostilidade nas relações com a imprensa profissional já adotada historicamente durante sua vida pública. E lidera uma campanha sistemática de propagação de desinformação, discurso de ódio e teorias conspiratórias – cujo alcance é amplificado pelo potencial das novas tecnologias – e de acirramento nas relações com o jornalismo e na sua conduta com opositores que se estende e se aprofunda durante o seu mandato (2019-2022) (PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021; PAULINO; VALENTE; GUAZINA et al., 2022). O cenário crítico se acentua no contexto da pandemia de Covid-19, que atinge o país a partir de março de 2020.

---

o que faz com que as disparidades sociais sejam vistas como “naturais” e inclusive positivas para a sociedade (MUDDE, 2019; SILVA; RODRIGUES, 2021). Assim, como defende Quinn Slobodian (2021), a corrente incorpora a pauta do conservadorismo social a agendas neoliberais em favor de um Estado enxuto, “eficiente”, que promova privatizações, reduza impostos e estimule cenários de desregulamentações.

## 2.2 Acirramento das relações com a imprensa

Como indicativos da intensificação de um ambiente autoritário no país, uma série de levantamentos brasileiros e internacionais têm exposto o cenário de deterioração das condições de trabalho da imprensa no Brasil e de fragilização democrática, caracterizado por um contexto constante de instabilidade política e institucional, durante o governo Bolsonaro. Entre os inúmeros levantamentos nesse sentido estão: o *Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa* (2022), avaliado pela Organização Internacional Repórteres sem Fronteiras (RSF); a publicação mais recente *Violência Contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil* (2022) produzido pela Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj); o *Monitoramento de Ataques a Jornalistas no Brasil* (2022), relativo ao ano de 2021, publicado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji); além do relatório anual de entidades empresariais como a Abert, também referente a 2021, *Violações à Liberdade de Expressão* (2022).

No relatório internacional de 2022 da RSF, o Brasil encontra-se na colocação 110º do ranking na comparação com outros 180 países. A posição coloca o Brasil na última colocação da categorização de cenário “situação problemática”, conforme alteração metodológica introduzida pelo levantamento a partir desta edição. O país subiu uma posição em relação ao ano anterior, quando alcançou sua pior colocação desde que o monitoramento começou a ser produzido em 2002. Conforme a RSF (2022): “As relações entre o governo e a imprensa se deterioraram significativamente desde a chegada ao poder do presidente Jair Bolsonaro, que ataca regularmente jornalistas e a mídia em seus discursos”. A publicação lança atenção ainda para o que chama de “violência estrutural contra jornalistas”, além de reiterar as dificuldades resultantes de um quadro de “alta concentração privada”, atualmente desafiado pelo “peso da desinformação”. Acerca do contexto político em torno da atuação do presidente na sua relação com apoiadores, o documento destaca que se trata de uma estratégia coordenada com o objetivo de desacreditar e desqualificar o trabalho da imprensa do país.

No mesmo sentido, o Relatório da Fenaj (2022) trouxe que o número de agressões a jornalistas e veículos de comunicação bateu novo recorde no Brasil em 2021, chegando a 430 casos, o maior desde o início do monitoramento na década de 1990. Conforme o levantamento, em 2019 – primeiro ano da administração Bolsonaro – houve um crescimento de 54,07% de ataques a veículos de comunicação e jornalistas em relação ao ano anterior. Já em 2020 – primeiro ano da pandemia de Covid-19 – a situação se deteriora com uma elevação no registro de casos de 105,77% na comparação com 2019. No ano de 2021, o número bateu novo recorde, apesar do quadro de agressões manter-se praticamente inalterado. De acordo com a Fenaj, em

2021, assim como nos dois anos anteriores, o presidente foi o principal agressor, sendo responsável sozinho por 34,19% do total de agressões registradas contra jornalistas no Brasil<sup>40</sup>.

Na sua publicação sobre o tema, a Abraji (2022) registrou 453 alertas de violações da liberdade de imprensa no país em 2021, um aumento de 23,4% na comparação com 2020. No documento, a entidade inclui a perspectiva em torno da concentração de ataques a jornalistas mulheres, que registraram um crescimento de 78,7% em 2021 em relação ao ano anterior. Na mesma direção, em seu relatório, a Abert (2022) apresenta um registro de 145 casos de violência não letal no ano de 2021 contra pelo menos 230 profissionais e veículos de comunicação no país, um aumento de 21,69% também em relação a 2020. No que se refere a ofensas registradas – o tipo mais frequente de ataque – 92,45% partiram de políticos ou ocupantes de cargos públicos. Números como esses provavelmente colocam uma associação empresarial como a Abert, tradicionalmente muito influente e próxima do poder político e estatal, condição não diferente durante a administração Bolsonaro, e o setor empresarial de mídia como um todo em um potencial impasse entre se opor às ameaças democráticas e à perseguição à atuação de uma imprensa livre – que acomete essencialmente os seus funcionários – e a defesa de interesses econômicos próprios, muitas vezes atendidos, e sustentados sobre essa influência.

### 2.3 Autoritarismo em nível administrativo

No âmbito da dimensão autoritária, que passa a ser observada com a instauração do governo Bolsonaro e de uma aparente construção de uma cultura de restrição a princípios de publicidade e transparência na Administração Pública, podem ser mencionadas iniciativas objetivas de âmbito administrativo, entre elas as com o objetivo de reduzir a efetividade da aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI, Lei 12.527 de 2011). Entre exemplos representativos estão:

I) No primeiro mês da gestão, a edição do decreto 9.960 de 2019 que ampliou de forma considerável a relação de agentes públicos com competência para estabelecer os mais altos graus de sigilo a informações de caráter público – secreto (15 anos) e ultrassecreto (25 anos) –

---

<sup>40</sup> A relação de tensionamento entre o bolsonarismo e a imprensa brasileira, expressa pela série de relatórios aqui apresentados, se volta, sobretudo, ao que podemos considerar como imprensa tradicional, corrente predominante ou mídia *mainstream* do país. Contudo, o contexto histórico no qual se insere os anos Bolsonaro no Brasil é caracterizado e complexificado pelo fenômeno midiático da ascensão de uma categoria que poderíamos nomear como “comunicadores políticos”, nem sempre, mas também ligados a veículos de imprensa tradicionais e que, além disso, se valem do espaço das novas mídias como instrumento de propagação de discursos sensacionalistas e de ódio como ferramenta para a garantia de visibilidade midiática e sustentação financeira bem como para a conquista e engajamento de públicos e seguidores. Muitos desses nomes, no período, endossaram discursos condizentes aos do ex-presidente Jair Bolsonaro podendo ser identificados como apoiadores do bolsonarismo.

e embora a Lei de Acesso determine que informações públicas só possam ser caracterizadas como sigilosas em situações extremas. A norma foi revogada no mês seguinte por pressão da sociedade civil, do Congresso Nacional e da opinião pública (ATOJI, 2020);

II) Medida Provisória 928 de 2020 que suspendeu prazos para obtenção do acesso a informações durante a pandemia de Covid-19 e a possibilidade de recurso contra negativas de pedidos, suspensa posteriormente por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) (ATOJI, 2020);

III) Publicação do Decreto 9759 de 2019, responsável pela extinção de uma série de colegiados federais, promovendo a redução da participação social e da própria transparência na formulação e aplicação de políticas públicas (ATOJI, 2020);

IV) Fragilização na aplicação da LAI, com redução no índice de retornos concedidos aos cidadãos e perda de qualidade no conteúdo das respostas, medidos por organizações como a Transparência Brasil (2021).

V) Estabelecimento de períodos de sigilo de longo prazo a uma série de situações de interesse público, sobretudo naquelas com maior potencial de repercussão política junto à opinião pública<sup>41</sup>;

VI) Uso da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) como artifício para negativa de acesso a informações de interesse público, o que gerou a divulgação de um manifesto, em novembro de 2021, assinado por 28 entidades que atuam na área da transparência e dos direitos digitais (ATOJI, 2021), entre outras diversas.

## **2.4 Deterioração de cenário durante a pandemia**

O início da década de 2020 atinge o Brasil e o mundo de forma trágica em função da deflagração da pandemia de Covid-19, responsável oficialmente pela morte de 6,8 milhões de pessoas em todo o mundo e pela perda de 697 mil vidas no Brasil (números de fevereiro de 2023), embora a Organização Mundial de Saúde (OMS) estime que os números reais tenham sido muito maiores em função de alto índice de subnotificação em todo o globo (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2023).

---

<sup>41</sup> Entre os exemplos de sigilos de até 100 anos estabelecidos durante o mandato do presidente Bolsonaro estão: a carteira de vacinação do presidente da República, documentos relativos aos contratos de aquisição da vacina *Covaxin* posteriormente investigados na CPI da Covid por suspeita de superfaturamento e dados de acesso de pastores ao Palácio do Planalto envolvidos em escândalo de corrupção no âmbito do Ministério da Educação (MEC), entre outros ligados diretamente a familiares e nomes próximos ao presidente (VILA NOVA, 2022).



No Brasil, o presidente da República insiste, desde o início da pandemia, no estímulo a uma campanha de desinformação e de condução ideológica da crise sanitária – muitas vezes adotando a coação de outros agentes públicos, de órgãos de governo e a intensificação da desqualificação da atuação da imprensa – que colocam a mídia e uma parcela do governo federal em posições divergentes: o jornalismo profissional e a comunidade científica do país em um esforço concentrado para divulgar à população medidas efetivas de prevenção ao vírus sustentadas em recomendações científicas que se desenvolvem ao longo do período e do posterior apoio à vacinação, enquanto o presidente insiste em uma mobilização por medicamentos e tratamentos sem comprovação científica e em uma campanha contrária à vacinação<sup>42</sup> (PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021; PAULINO; VALENTE; GUAZINA et al., 2022).

Segundo pesquisa desenvolvida pelo grupo Alerta – que reúne entidades como a Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC), a Anistia Internacional e o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) – no primeiro ano de pandemia, de março de 2020 a março de 2021, quando o país registrou um total de 300 mil óbitos oficiais por Covid, 120 mil mortes poderiam ter sido evitadas no país, caso o Brasil tivesse adotado medidas efetivas de prevenção ao vírus como distanciamento social, adoção do uso de máscaras, fechamento de escolas e comércio – naturalmente suportadas por medidas de apoio social – e aquisição ágil de vacinas. Conforme o estudo, as medidas adotadas no Brasil foram: “parciais e de baixa intensidade [...] e implementadas de forma inconsistente” (ALERTA, 2021, p. 2).

Durante o processo, o Poder Público foi também cobrado inúmeras vezes por campanhas amplas de conscientização da população, o que só aconteceu tardiamente e de modo bastante tímido, e apesar do Ministério da Saúde contar tradicionalmente com um dos mais robustos orçamentos de publicidade do governo federal (R\$ 256 milhões em 2020, R\$ 256 milhões em 2021 – acrescido por uma verba extra de R\$ 49,7 milhões em 2021, ano auge da pandemia no país e quando se inicia a vacinação no Brasil – e R\$ 238 milhões em 2022)<sup>43</sup>.

Além disso, a partir de meados de 2020, veículos concorrentes de comunicação brasileiros precisaram se reunir para contabilizar e compartilhar dados confiáveis como número

---

<sup>42</sup> Durante o período que o país lidou com a pandemia de Covid-19, o ex-presidente Bolsonaro liderou uma campanha a favor de remédios sem comprovação científica para lidar com o novo vírus. Posteriormente, dificultou e retardou a compra de vacinas quando elas passaram a ser desenvolvidas em laboratórios brasileiros e internacionais e atuou na própria descredibilização das vacinas desenvolvidas. Nesse sentido, o presidente afirma não ter se vacinado e decretou sigilo de 100 anos sobre o próprio cartão de vacinação, quando essa informação foi requerida por jornalistas via Lei de Acesso.

<sup>43</sup> Dados obtidos por meio de pedido realizado via LAI por esta pesquisadora junto ao Ministério da Saúde.

de casos e mortes da pandemia no Brasil, a partir de números divulgados diretamente pelas Secretarias Estaduais de Saúde. A mobilização acontece em função de desconfianças que surgem em relação aos dados oficiais disponibilizados pelo governo federal, diante de atrasos na divulgação e mudanças metodológicas que passam a ser adotadas pelo Ministério da Saúde. A iniciativa – inédita no país – determinou o estabelecimento de um consórcio de veículos de imprensa formado por: *G1, O Globo, Estadão, Extra, Folha de São Paulo e Uol*.

## 2.5 Foco sobre a TV aberta

No campo da radiodifusão, a administração Bolsonaro possui uma ligação de proximidade com grandes empresários do setor como é o caso do grupo Record, ligado à Igreja Universal do Reino de Deus, controlada pelo bispo Edir Macedo, e o SBT, de Silvio Santos, que contribuem para o apoio e a sustentação político-ideológica do presidente. No entanto, manteve uma relação bastante tensionada com o principal grupo de comunicação do país: as Organizações Globo<sup>44</sup>.

Esse contexto contribuiu para uma alteração do quadro na distribuição de recursos públicos para a publicidade governamental, aos quais muitos grupos de mídia do país possuem dependência sistêmica. Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com o objetivo de verificar indícios de direcionamento político nessa repartição alertou para a ausência de critérios técnicos para a definição de recursos publicitários a TVs abertas no primeiro ano da gestão Bolsonaro geridos pela então Secom da Presidência da República, depois vinculada ao Ministério das Comunicações. Com uma mudança de padrão nesta destinação, a TV Globo – líder histórica de audiência no país – passou a receber uma parcela menor de recursos governamentais para publicidade institucional que cai de 39% em 2018 para 16% em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro. Em contrapartida, no mesmo período, a parcela da Record sobe de 31% para 43% enquanto a do SBT cresce de 30% para 41%. Como justificativa, a Secom argumentou que utiliza outros critérios para definição além de audiência. O TCU concluiu, no entanto, que esses parâmetros precisam ser definidos e apresentados de forma transparente, técnica e objetiva (FABRINI; WIZIACK, 2020).

No último ano do mandato, em 2022, contudo, no semestre que antecede às eleições presidenciais, a Secom eleva em 75% o gasto com publicidade de governo para a Rede Globo, na comparação com janeiro a junho de 2021, em um aumento de R\$ 6,5 milhões para R\$ 11,4

---

<sup>44</sup> A Rede Globo enfrentou, durante a gestão Bolsonaro, situação inédita em sua história: de instrumento de sustentação do regime militar brasileiro, associada e beneficiária de todos os governos do período pós-redemocratização (RAMOS, 2007), passou a enfrentar intimidações públicas por parte do então presidente.

milhões. Foi a primeira vez durante a gestão que os recursos destinados à TV Globo superaram os direcionados ao SBT e à Record (ANDRADE, 2022).

## 2.6 Recriação do MCom

Em junho de 2020, após cerca de um ano e meio de gestão, o governo do presidente Jair Bolsonaro desmembra a estrutura do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e recria o Ministério das Comunicações (MCom), via Medida Provisória (MP). O ex-astronauta Marcos Pontes, visto como mais próximo ao setor científico e tecnológico, é mantido como ministro da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), após uma atuação considerada tímida no campo comunicacional (FRAZÃO, 2020). Para a pasta das Comunicações, o presidente nomeia o deputado federal em quarto mandato, Fábio Faria, naquele momento filiado ao Partido Social Democrático (PSD) do Rio Grande do Norte. Faria pertence a uma família tradicional de políticos potiguares, é filho do ex-governador do estado Robinson Faria e genro do apresentador Silvio Santos, um dos mais emblemáticos empresários da radiodifusão do país, dono do SBT, e como já dito apoiador declarado da gestão do presidente Bolsonaro.

Além disso, Faria vem de um contexto familiar próprio no qual as relações entre mídia e política já se mesclavam. O pai, Robinson Faria, é sócio e fundador da Rádio Agreste Ltda, estabelecida no final dos anos 1980, quando este ocupava o cargo de deputado na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte. Hoje, a Rádio Agreste representa um grupo de rádios que opera no interior do estado e que controla três outorgas: duas de FM e uma de AM (FNDC, 2020; FRAZÃO, 2020; REDESIM, 2022), o que remonta a mais um exemplo do fenômeno estrutural do *coronelismo eletrônico* (SANTOS; CAPPARELLI, 2005; LIMA, 2011) no país.

Acerca da indicação de Fábio Faria para o comando na nova pasta, o FNDC (2020), questionou em nota pública, na oportunidade, o presumível conflito de interesses existente na nomeação. Conforme lembra a entidade: “Bolsonaro coloca na direção do Ministério responsável por controlar e fiscalizar as concessões de rádio e televisão e, também, por distribuir verbas publicitárias do governo federal, uma pessoa que está diretamente vinculada a uma concessão” (FNDC, 2020).

O nome foi muito bem recebido, no entanto, pelo empresariado, pelo campo político e pela mídia *mainstream* por ser visto como uma liderança conservadora-moderada influente, com bom trânsito no Congresso Nacional e proximidade com o setor empresarial, de perfil conciliador e comprometido com políticas econômicas de caráter liberal, além de bom relacionamento com a imprensa profissional. Nesse sentido, a indicação é vista como uma

estratégia para a própria sobrevivência política do presidente e que garante aumento considerável de influência do Centrão sobre o governo (GULLINO; GRILLO, 2020). Ao longo da gestão, Fábio Faria passa, contudo, a dar demonstrações de ampliação de sua adesão ao bolsonarismo.

Durante a nova organização administrativa, a Secretaria de Comunicação Social (Secom), então vinculada à Presidência da República e até aquele momento liderada por Fabio Wajngarten, passa a integrar a estrutura do novo MCom. Com a reestruturação, Wajngarten assume a secretaria-executiva da nova pasta.

Conforme a MP 980 de 2020, mais tarde convertida na Lei 14.074 de 2020, o novo Ministério passa a ser responsável pela política nacional e serviços de radiodifusão e telecomunicações e pelos serviços postais, tradicionalmente exercidos pela pasta. Nesse sentido, ficam vinculados ao novo Ministério a Anatel, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a Telebras, esta última recriada no governo Lula.

Além disso, passam à responsabilidade do MCom as atribuições exercidas pela Secom: de estabelecer a política de comunicação e divulgação do governo federal – o que inclui a coordenação de publicidade governamental e da atuação em mídias digitais – seu relacionamento com a imprensa, convocação de redes obrigatórias de rádio e TV, realização de pesquisa de opinião e pelo sistema brasileiro de televisão pública, o que faz com que a EBC passe a estar vinculada ao novo órgão. Com isso, as estruturas controladas pela EBC como a TV Brasil, a Agência Brasil e uma série de rádios como a Rádio Nacional, a Rádio MEC e a Rádio Nacional da Amazônia também passam a integrá-lo (BRASIL, 2020a; PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021; VALENTE, 2020).

Especificamente para o campo da Radiodifusão, em julho de 2020, é nomeado para o cargo de secretário o nome de Maximiliano Martinhão – engenheiro, servidor de carreira da Anatel e que já havia ocupado anteriormente os cargos de secretário de Telecomunicações, de Política de Informática e de superintendente da Anatel. Martinhão permanece no cargo até a conclusão do mandato do presidente Bolsonaro. No âmbito da Secretaria de Radiodifusão (Serad), a estrutura que era dividida por serviços – Departamento de Outorga Comercial e Departamento de Radiodifusão Educativa – passa a ser organizada em: Departamento de Outorga e Pós-Outorga (DEOPO) e Departamento de Inovação, Regulamentação e Sistemas (DEIRF), com o último podendo se dedicar mais especificamente à elaboração e atualização normativa do setor. Conforme o Portal Telesíntese, ao ser nomeado para o cargo, Martinhão ressaltou sua intenção de: “trabalhar muito próximo dos radiodifusores” (AQUINO, 2020).

Segundo a reportagem, o secretário afirmou que o ministro Fábio Faria o havia orientado a: “promover o setor, resolver os entraves e acelerar as mudanças necessárias” (AQUINO, 2020).

## 2.7 Enfraquecimento da EBC

No campo das comunicações, uma das marcas mais significativas do governo Bolsonaro se refere a sua atuação em relação ao sistema público de radiodifusão do país, consolidado em âmbito federal pela Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Dessa forma, a gestão federal de 2019 a 2022 promove de forma aprofundada o afastamento da lógica constitucional que estabeleceu a complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão e do dever de independência da comunicação pública e promoção de “consciência crítica” e da cidadania da população, que se sustentam nos princípios da Lei 11.652 de 2008 que instituiu a EBC (BRASIL, 2008; CARVALHO; OLIVEIRA, 2021).

A partir da administração Michel Temer (2016-2018), a EBC passa a enfrentar iniciativas *direcionadas de forma estrutural e objetivas* de enfraquecimento de sua autonomia em relação ao governo federal<sup>45</sup>. Essa estratégia se revela bastante clara e pragmática por meio da extinção da estrutura do conselho curador – colegiado que garantia a participação predominante da sociedade civil na alçada da empresa de modo a promover independência editorial, além de representatividade e diversidade no conteúdo de sua programação – e pela extinção da previsão de mandato fixo para o seu diretor-presidente não coincidente com o chefe do Executivo federal via Medida Provisória, nos primeiros meses da gestão Temer (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021).

Contudo o processo se aprofunda e se deteriora-se durante o governo Jair Bolsonaro, quando às ações mais direcionadas ao arcabouço legal-normativo-estrutural do governo Temer são acrescidas da absorção e do encolhimento do caráter público da EBC por uma perspectiva de comunicação predominantemente estatal e promotora de personalismos, como ressaltam Eliane Gonçalves e Mariana Martins de Carvalho (2019). Política essa que se ratifica e se solidifica por meio da publicação da portaria interna da EBC 216 de abril 2019 que unificou a TV pública (a TV Brasil) e a TV Nacional do Brasil (NBR), a quem cabia a divulgação

---

<sup>45</sup> Desde sua criação, em 2008, a EBC e seus trabalhadores enfrentaram desafios ligados à garantia e preservação dos atributos da comunicação pública como autonomia editorial em relação ao Poder Público e desenvolvimento de coberturas de natureza crítica. Vícios como sua vinculação original à Secom do Palácio do Planalto e tentativas de interferências políticas nas práticas editoriais foram registrados historicamente, contudo combatidas de forma reiterada por seus profissionais, em um ambiente de relativa estabilidade democrática (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021). O início da gestão Michel Temer e as reformas que promove na estrutura da empresa antevêm um período de deterioração democrática e da atuação de autonomia jornalística no âmbito da instituição.

governamental do Executivo federal. A iniciativa promoveu a unificação de equipes e o direcionamento de pautas para a comunicação estatal (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021).

Aliado a isso, somam-se a intensificação de práticas de censura e perseguições de funcionários no âmbito da instituição, que foram denunciadas e consolidadas em uma série de documentos como o relatório *Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil* da Fenaj (2022), segundo o qual dos 140 casos de censura à imprensa registrados oficialmente no Brasil em 2021, 138 aconteceram no âmbito da EBC.<sup>46</sup> Além disso, desde 2016, os trabalhadores da empresa se organizam na *Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública* em nome de uma comunicação mais diversa e representativa para o Brasil capaz de fortalecer um debate público mais justo e relevante e que combata o desequilíbrio estrutural da representação midiática no país.

Por seu processo de resistência em defesa da comunicação pública brasileira, aos trabalhadores e trabalhadoras da EBC foi concedido em 2022 em caráter excepcional o *Prêmio Especial Vladimir Herzog de Contribuição ao Jornalismo* pela 44ª edição do Prêmio Jornalístico Vladimir Herzog de Anistia e Direitos Humanos (PVH), uma das premiações mais respeitadas do jornalismo brasileiro.

Desde a campanha eleitoral de 2018, o então presidente Jair Bolsonaro e seu entorno concediam declarações públicas em defesa da privatização ou da extinção da EBC por considerá-la: “cara, ineficiente e que não ofereceria retorno ao cidadão” (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021, p. 42). Naturalmente, o cenário agrava o ambiente de apreensão a que foram submetidos os funcionários da empresa. Nessa direção, em maio de 2020, a EBC foi qualificada pelo governo federal no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e incluída, em março de 2021, no Programa Nacional de Desestatização (PND).

Nesse cenário, é fundamental mencionar o papel predominante adotado pelos grandes veículos comerciais de mídia brasileira no fortalecimento de um processo – histórico – de deslegitimação da radiodifusão pública no Brasil, centrado na EBC e mais especificamente sobre a TV Brasil. Como destacam Gisele Oliveira e Nelía Del Bianco (2020, p. 134-135):

[...] ao colocar em xeque a relevância social da Empresa Brasil de Comunicação, em tese a mais importante representante do serviço de radiodifusão pública no país, a mídia comercial acaba estendendo as conformações pejorativas à mídia pública de

---

<sup>46</sup> Contudo, como pontuam as pesquisadoras Mariana Carvalho e Gisele Oliveira (2021), nem todas as práticas de censura são capazes de ser registradas, em função do desenvolvimento do processo de autocensura pelos indivíduos, além daqueles que em função da construção de uma cultura do medo optam por não denunciar por receio de perseguições. Como consequência, é possível que esse número – 138 casos de censura somente na EBC em 2021 – tenha sido, na realidade, significativamente maior.

uma forma mais abrangente, deslegitimando seu papel para o sistema de radiodifusão e para o equilíbrio democrático.

Nesse sentido, Mariana Martins de Carvalho e Gisele Oliveira (2021) argumentam que a mídia comercial do país tem sido bem mais atuante na defesa da própria hegemonia e de seu papel monopolista em favor da reprodução e reafirmação de interesses do mercado do que no desenvolvimento de fundamentos para o fortalecimento democrático do país.

Sendo assim, essa é uma atuação e um discurso bastante conveniente à grande imprensa empresarial capaz de se colocar como a “única habilitada” a oferecer o que seria uma “mídia independente ou isenta”. Naturalmente fazem isso sem mencionar que “são eles mesmos instrumentos de reprodução dos interesses privados dos seus proprietários e/ou dos interesses advindos do mercado que sustenta o sistema comercial”, como acrescentam as autoras (CARVALHO; OLIVEIRA 2021, p. 51).

## **2.8 O *Revisação* no campo da radiodifusão**

O discurso de redução burocrática e de uma atuação menos ativa do Estado na vida das pessoas permeou a campanha do candidato Jair Bolsonaro, em conformidade com a perspectiva neoliberal, de desregulamentação econômica e de menos exigências estatais em relação ao setor produtivo (TSE, 2018), que é agregada já em uma fase mais adiantada do processo que levou o então presidente ao Palácio do Planalto. Para Mayra Silva e Theófilo Rodrigues (2021), a dimensão do neoliberalismo foi o último dos componentes ideológicos e discursivos que sustentaram a candidatura de Bolsonaro a ser incorporada à sua agenda de governo.

Na direção, portanto, da simplificação de normas previstas pelo Estado, em novembro de 2019 – ainda no primeiro ano da gestão Bolsonaro – o governo federal publica o decreto 10.139 (BRASIL, 2019), o *Revisação*, já mencionado, que estabelece a revisão e consolidação dos atos normativos inferiores a decreto no âmbito do Poder Executivo federal. A medida encontra respaldo entre organizações internacionais como o Banco Mundial e a OCDE que, em linhas gerais, consideram que a excessiva carga regulatória e a complexidade de normas dificultam o desenvolvimento econômico dos países.

Nesse sentido, no campo das comunicações é publicada, em abril de 2020, ainda na alçada do MCTIC, a Portaria 1.684, designando os servidores responsáveis pela realização deste trabalho na esfera da pasta. Com a recriação do Ministério das Comunicações (MCom), em novembro do mesmo ano, publica-se nova portaria – a 1510 de 2020 – no Diário Oficial estabelecendo a criação de um novo grupo de trabalho (GT) para atuar no processo de “revisar, consolidar e padronizar os atos normativos no âmbito do Ministério” (BRASIL, 2020b).

Na temática da radiodifusão, diante da complexidade do arcabouço normativo existente, caracterizado por uma acentuada fragmentação regulatória infralegal que tenta promover “alguma atualização” ao ainda vigente Código Brasileiro de Telecomunicações (BRASIL, 1962) – válido para a radiodifusão há 60 anos<sup>47</sup> – é assinado um Termo de Execução Descentralizada (TED), em outubro de 2021, entre o MCom e a Universidade de Brasília (UnB). Entre as previsões da iniciativa, que tem como objetivo o desenvolvimento de um estudo estrutural voltado à modernização político-normativa da radiodifusão brasileira, está justamente a compilação e a consolidação das normas setoriais de radiodifusão para o cumprimento ao estabelecido pelo *Revisação* no que se refere ao campo de rádio e TV.

Conforme relatado por gestor do MCom entrevistado para esta pesquisa<sup>48</sup>, o trabalho do *Revisação* – de acordo com o decreto 10.139 e a portaria 1510 do MCom – prevê um esforço inicial de revogação de instrumentos normativos que “não fazem mais sentido” ou que possuem sua aplicabilidade superada. Nesse sentido, essa primeira etapa resultou na publicação da portaria 4.827 de fevereiro de 2022, responsável pela revogação de nove normas publicadas entre os anos de 2003 e 2019 (BRASIL, 2022a).

Segundo o gestor do MCom, essas normas revogadas foram recomendadas pelo grupo de pesquisadores da UnB no trabalho de mapeamento desenvolvido e que resultou na publicação da portaria 4.827, que integra uma fase inicial desse processo. Sendo assim, na portaria mencionada foram anuladas normas que estabeleciam questões como:

- I) Instituição de procedimentos para pedidos de vista em processos e documentos;
- II) Determinação de valores máximos de multas já superados ora aplicados aos concessionários em caso de infrações regulamentares;
- III) Inclusões de previsões em normas que previam destinação do saldo remanescente do leilão dos 700 MHz;

---

<sup>47</sup> O próprio MCom, em resposta a pedido via Lei de Acesso à Informação (LAI) realizado por esta autora, reconhece que, apesar dos serviços de rádio e televisão brasileiros terem sua sustentação legal sob o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT, Lei 4.117 de 1962), na prática são regulamentados, atualmente no país, especialmente por atos normativos inferiores a decreto, como portarias e instruções normativas. No mesmo retorno, o Ministério admite também as limitações existentes no atual corpo normativo para o setor para acompanhar os anseios sociais, mercadológicos e as mudanças tecnológicas que têm impactado profundamente o campo, como as novas formatações de comunicação e mídia.

<sup>48</sup> Esta investigação optou por manter a identidade do gestor do MCom ouvido para essa pesquisa preservada em função da sensibilidade do contexto político que o país atravessa.



- IV) Instituição de Plano Nacional de Outorga (PNO) para radiodifusão comunitária referentes aos anos de 2018 e 2019 <sup>49</sup>;
- V) prazos de trabalho para a Comissão Especial de Licitação para radiodifusão;
- VI) regras para a instalação de estações de transmissão, centros produtores de programas e estudos;
- VII) condições e prazos superados para entidades executantes de retransmissão de TV (RTV) analógica em caráter secundário pleiteassem execução digital em caráter primário.

Além disso, ao longo dos meses outras normas têm sido revogadas por meio da publicação de portarias isoladas e mais concisas.

Em uma segunda etapa, o trabalho em torno do *Revisão* previu a construção de uma portaria única de consolidação do Ministério das Comunicações voltada a uma regulamentação provisória de normas ministeriais da radiodifusão, que resultou na portaria 9.018 de março de 2023<sup>50</sup> (BRASIL, 2023), publicada já no terceiro governo Lula (2023 - ). O trabalho foi conduzido pelo Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (CCOM) da UnB no âmbito do TED com a instituição já mencionado e instituiu um documento único bastante extenso (com 568 artigos e 69 anexos) responsável por uma consolidação regulamentar de um número muito elevado de normas esparsas (mais de 100 portarias), que historicamente constituíram uma espécie de “colcha de retalhos” normativa da radiodifusão brasileira (AGÊNCIA BRASIL, 2022; BRASIL, 2023). Conforme o pesquisador Samuel Possebon (2023), a iniciativa, apesar de não estabelecer nenhuma alteração ou revogação de regras, representou o “mais amplo trabalho de organização de normas do setor já realizado até hoje, compreendendo décadas de portarias ministeriais” (POSSEBON, 2023).

---

<sup>49</sup> O Plano Nacional de Outorga (PNO) 2018/2019 havia sido instituído pela portaria 720 de 2018, último ano da administração Michel Temer, que já estabeleceu um PNO de Radiodifusão Comunitária limitado. Além de suspender os editais previstos para serem lançados na ocasião, ainda referentes ao PNO 2015/2016, revogou por completo o PNO publicado para 2016, voltado a povos e comunidades tradicionais, e o PNO de comunitária já anunciado para os anos de 2017 a 2019. Na oportunidade, o então MCTIC alegou insuficiência de quadro de pessoal e ausência de interesse por parte de entidades e municípios em executar o serviço. Como consequência, o PNO para 2018 e 2019 se restringiu a manifestações efetivadas por entidades representativas de povos e comunidades tradicionais e de municípios que já possuíam cadastros de demonstração de interesse registrados junto a pasta, em um processo que, já na gestão Temer, apontava para uma fase de fragilização da política voltada à comunicação comunitária no país (TELESÍNTESE, 2018).

<sup>50</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3KSzXr5> .

Nessa direção, conforme o Ministério das Comunicações, em resposta a pedido realizado via Lei de Acesso à Informação (LAI) por esta pesquisadora no início de 2023 acerca da importância e dos objetivos da iniciativa, argumentou que:

A portaria de consolidação dos atos inferiores a decreto, além de representar facilidade de consulta às normas que regem os serviços de radiodifusão, uma vez que o assunto está disperso em dezenas de portarias publicadas, assegura transparência das normas em vigor, organização da informação jurídica e simplificação normativa. Além disso, é o primeiro passo para uma efetiva modernização legislativa<sup>51</sup>.

Assim, posteriormente, o planejamento da pasta é que esse documento seja substituído, finalmente, por um novo marco legal atual convergente para as comunicações do país, construído a partir do envio e de discussões ampliadas na esfera do Congresso Nacional. Nesse sentido, foi desenvolvido também um trabalho de proposição no âmbito do TED com a UnB.

Sendo assim, a despeito de inúmeros aspectos críticos que caracterizam a administração Bolsonaro no que se refere ao campo das comunicações como a deterioração das relações e das condições de trabalho da imprensa no país, a consolidação nos últimos anos de uma cultura de fragilização da transparência pública, além de uma política de descredibilização e esvaziamento da radiodifusão pública direcionada à Empresa Brasil de Comunicação (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021; FENAJ, 2022; RSF, 2022; TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021), no que se refere ao *Revisão*, a administração acertou ao incluir um dos núcleos de pesquisa mais respeitados e experientes do Brasil – com uma histórica tradição de contribuições à Administração Pública do país – no centro do processo de revisão normativa e de construção de uma proposta de reestruturação legal necessária para o sistema. A existência de um corpo burocrático profissional e estável no âmbito do serviço público contribui para esse direcionamento.

Restam dúvidas, no entanto, sobre a capacidade que esse trabalho terá de, de fato, ser aproveitado e levado à frente, considerando o contexto de disputas que tradicionalmente caracterizam a construção de políticas públicas para o setor, com histórica priorização do “setor político-empresarial” sobre os demais, então mais uma vez fortalecido nos últimos anos pela liderança exercida por Fábio Faria à frente do Ministério das Comunicações, durante a administração Bolsonaro. Como reconhece o gestor do MCom ouvido para essa investigação: “a Abert historicamente sempre esteve aqui dentro do Ministério. Sempre! Principalmente a Abert, depois com a Abratel”, o que nos remete à dimensão de um Estado tradicional e

---

<sup>51</sup> Trecho reproduzido de resposta enviada pelo MCom via LAI a esta pesquisadora, em 24 de fevereiro de 2023.

reiteradamente capturado pela priorização de interesses privados (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014). Acrescenta-se a isso, o cenário construído de uma organização e composição administrativa que favoreceu o acolhimento das demandas do setor empresarial – que historicamente se beneficia da lógica de fragmentação regulatória própria do sistema normativo brasileiro para a radiodifusão – além dos diversos atores, conhecidos e novos, e seus interesses que precisam ser acomodados em políticas para o campo. Questões elementares cujos direcionamentos estão estruturalmente dependentes das escolhas políticas do país.

### 3. AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE PARA A RADIODIFUSÃO NO BRASIL

Neste capítulo apresenta-se um histórico sobre as origens da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), seu processo de criação e os princípios que a sustentam enquanto instituição internacional promotora de práticas econômicas e democráticas liberais. Realiza-se também um resgate histórico de como se dá o início das relações do Brasil com a organização, na década de 1990, passando pelo processo de fortalecimento desse relacionamento que tem se consolidado em momentos como a elevação da categoria do Brasil a parceiro-chave da organização, a partir de 2007, até o processo atual de construção das condições para a acessão<sup>52</sup> do Brasil à entidade.

A partir desse contexto e com foco no campo das comunicações, de forma mais específica sobre o setor de radiodifusão, o capítulo desenvolve – a partir de uma análise documental – uma síntese objetiva das recomendações apresentadas pela organização para o setor, por solicitação e financiamento do governo brasileiro, contidos no documento *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil* (OCDE, 2020). O objetivo é, ao longo da evolução deste trabalho, discutir o papel e a influência da OCDE na construção de políticas públicas de comunicação durante os três primeiros anos de administração Bolsonaro buscando detectar quais frentes o governo brasileiro procurou objetivamente atacar por meio das iniciativas que anunciou e implementou no período e quais podem ter sido negligenciadas.

#### 3.1 Origens da organização: histórico e princípios

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição de âmbito internacional fundada no início da década de 1960 como decorrência da então Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que havia sido criada no contexto do pós 2ª Guerra Mundial para promover a recuperação econômica de países europeus devastados pelo conflito e administrar os recursos do Plano Marshall, de apoio financeiro norte-americano destinado à reconstrução dos países da região. Em 1961, a formação original da OCEE se expande de modo a incluir em sua composição os Estados Unidos e o Canadá.

---

<sup>52</sup> Conforme explica Carlos Cozende (2019), os termos “adesão” e “acessão” são utilizados muitas vezes indistintamente como tradução do termo em inglês *accession*. Contudo, o autor explica que, de modo mais preciso, a palavra mais adequada em português seria “acessão”, já que um processo de adesão se refere a um ato unilateral por parte de um Estado no qual os demais integrantes são apenas informados desse alinhamento. O que difere de um processo de acessão que é resultante de um movimento de negociação, no qual o país postulante precisa receber a aceitação dos demais (COZENDEY, 2019).

Segundo o Artigo I da Convenção que transformou a OCEE em OCDE, assinado em Paris, em 1960 – e que formalizou a constituição da nova entidade – a OCDE deve ter como propósito promover políticas desenhadas:

a) para alcançar o mais alto desenvolvimento econômico sustentável, o nível de emprego e uma crescente qualidade de vida nos países membros, enquanto mantém estabilidade financeira e contribui, portanto, para o desenvolvimento da economia mundial; b) contribuir para a sólida expansão econômica dos países membros assim como dos não-membros em processo de desenvolvimento econômico (OECD, 2020, tradução da autora).

A partir desse pressuposto – hoje formada por 38 países – a OCDE foi constituída inicialmente por 20 nações consideradas seus membros fundadores: a antiga Alemanha Ocidental, Reino Unido, França, Áustria, Bélgica, Suíça, Dinamarca, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia, Irlanda, Islândia, Portugal, Espanha, Grécia, Turquia e Itália, além do Canadá e dos Estados Unidos (OECD, 2020). Com o passar dos anos, sua composição se expande, em um primeiro momento, para abranger outros países desenvolvidos tanto da Europa como de fora do continente europeu. Nessa lógica, ao longo das décadas de 1960 e 1970 passam a integrá-la Japão, Finlândia, Austrália e Nova Zelândia. Nesse período torna-se emblemática a expressão para se referir ao grupo enquanto “clube dos países ricos”. Mais recentemente, nos anos mais próximos à virada do século, a organização passa a incluir alguns países emergentes e repúblicas do antigo bloco comunista em sua composição. Integram hoje também como membros plenos da OCDE: Polônia, Hungria, República Tcheca, Eslovênia, Eslováquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Israel, México, Colômbia, Coreia do Sul, Chile e Costa Rica (OECD, 2020, 2022a; BRAGA, 2021). Juntos os atuais 38 países-membros representam aproximadamente 62% do PIB do planeta (BRAGA 2021).

Resultado do contexto de disputa por influência global da Guerra Fria, a OCDE se posiciona no cenário internacional como promotora do desenvolvimento econômico dos países que a integram por meio da consolidação de *economias de mercado* – abertas e transparentes – do estímulo ao comércio internacional e à competitividade, além da garantia das liberdades individuais e de sistemas democráticos liberais (OECD, 2020, 2022a; ARIMA JUNIOR, 2021). Com a queda da União Soviética e mudanças na ordem mundial e o predomínio da globalização inclui em sua agenda – embora de forma menos densa – questões como a pauta ambiental, a necessidade da universalização de serviços públicos básicos e o combate à pobreza, vistos como mais próximos à realidade dos países emergentes com quem amplia relações e que passam, gradativamente, a integrá-la (ARIMA JUNIOR, 2021).

Em sua página oficial na internet, a OCDE se apresenta como instituição que trabalha conjuntamente com governos, formuladores de políticas públicas e cidadãos para:

estabelecer padrões internacionais baseados em evidências e encontrar soluções para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais. Desde melhorar o desempenho econômico e criar empregos até promover uma educação sólida e combater a evasão fiscal internacional, fornecemos um fórum único e um centro de conhecimento para dados e análises, troca de experiências, compartilhamento de melhores práticas e aconselhamento acerca de políticas públicas e definição de padrões internacionais (OECD, 2022a, tradução da autora).

Nessa lógica, como defende Mauro Kiithi Arima Junior (2021), um dos trabalhos mais significativos desenvolvidos pela OCDE é justamente sua “capacidade de produzir conhecimento qualificado para a formulação de políticas públicas”. Para o autor:

Em muitos temas, a produção normativa da Organização é menos relevante do que o conhecimento e os dados técnicos produzidos pelos especialistas que atuam nos diversos órgãos temáticos da OCDE. Essa dimensão cognitiva torna a OCDE uma das principais instituições internacionais na produção de conhecimento direcionado aos grandes projetos de governança global e de disseminação de indicadores, de métricas e de outras formas de avaliação qualitativa e quantitativa das múltiplas dimensões sociais e econômica da atualidade (ARIMA JUNIOR, 2021).

É nesse sentido que a OCDE é mundialmente considerada uma das maiores referências globais no que se refere à disseminação de iniciativas, implementação e avaliação de políticas públicas reconhecidas como melhores práticas no cenário internacional voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável, integrado aos desafios contemporâneos. Aos que defendem o ingresso do Brasil na organização, esse representa uma oportunidade importante para a coordenação, o desenvolvimento, e para a própria possibilidade do país influir em processos decisórios<sup>53</sup> e para o aperfeiçoamento de políticas em diversas áreas de atuação governamental – e de ampliação de oportunidades de investimentos e negócios – a um país marcado por múltiplas dimensões, problemas e realidades.

### **3.2 Relação do Brasil com a OCDE**

O Brasil tem construído desde os anos 1990 uma relação de aproximação com a OCDE, iniciada oficialmente em 1994, quando passa a integrar o Centro de Desenvolvimento da

---

<sup>53</sup> Em sentido oposto, críticos da entrada do Brasil enquanto membro pleno da OCDE argumentam que a acessão representaria um afastamento importante do posicionamento que o Brasil buscou construir ao longo de anos no sentido de um porta-voz entre países em desenvolvimento e nações desenvolvidas (NEVES, 2021), posição essa da qual o Brasil se afastou durante a gestão do presidente Bolsonaro (2019-2022). Outra crítica importante é o fato dos condicionantes estabelecidos serem, com frequência, muito mais rígidos para os países em processo de acessão do que o que é exigido ou praticado por países mais antigos da organização (NEVES, 2021).

OCDE, e, em 1996, ao aderir ao Comitê do Aço, e que tem se estreitado ao longo dos anos (OCDE-BRASIL, 2022).

Em 1999, a OCDE concebe um programa destinado ao Brasil em um indicativo do fortalecimento das relações bilaterais (ARIMA JUNIOR, 2021). A partir de então, o governo brasileiro passa a ser chamado a todas as reuniões ministeriais da organização. Em 2007, o país é convidado a integrar o Programa de Engajamento Ampliado e torna-se parceiro-chave da instituição em conjunto com China, Índia, África do Sul e Indonésia (OCDE-BRASIL, 2022). Como parceiro-chave, a participação formal do Brasil como convidado, participante ou associado em comitês e grupos de trabalho (GTs) da instituição supera 30 grupos em inúmeros campos de atuação como comércio internacional, agricultura, investimentos, tributação, educação, defesa da concorrência, dentre outros (MRE-CASA CIVIL-ME, 2022).

Já no ano de 2017, o Brasil torna-se o primeiro parceiro-chave da OCDE a solicitar seu pedido formal de acesso à instituição (OECD, 2020; BACEN, 2022). De acordo com o Itamaraty, com o início da administração Bolsonaro essa adesão passa a ser tratada como prioridade pela política externa brasileira (MRE-CASA CIVIL-ME, 2022).

No mês de janeiro de 2022, a Organização concorda com a requisição brasileira e formaliza o convite que dá início ao processo formal de acessão do Brasil enquanto membro pleno da entidade. Assim, após o Brasil confirmar sua adesão aos valores e prioridades previstos na *Declaração de Visão dos 60 Anos da OCDE* e na *Declaração do Conselho Ministerial* de 2021, o Conselho de Nível Ministerial da OCDE apresentou, em junho de 2022, o roteiro – em inglês *roadmap* – que estabelece os termos e as condições a serem cumpridos pelo Brasil para o ingresso na instituição (OCDE-BRASIL, 2022). A previsão é que esse percurso se prolongue ao longo dos próximos anos. Não existe um prazo determinado para que o processo seja concluído já que cada país lida com suas próprias especificidades.

Conforme trecho da *Declaração de Visão dos 60 anos da OCDE* – incluído no *roadmap* brasileiro (OECD, 2022b):

Formamos uma comunidade de mentalidade semelhante, comprometida com a preservação da liberdade individual, dos valores da democracia, do Estado de Direito e da defesa dos direitos humanos. Nós acreditamos nos princípios de economias de mercados abertas e transparentes. Guiados por nossa Convenção, perseguimos o crescimento econômico sustentável e o emprego, enquanto protegemos o nosso planeta. Nosso esforço compartilhado é acabar com a pobreza, para combater as desigualdades e não deixar ninguém para trás. Queremos melhorar a vida e as perspectivas de todos, dentro e fora da OCDE. Como desbravadora global, a OCDE continuará, portanto, a desenvolver análises baseadas em evidências que ajudam a gerar políticas e padrões inovadores para construir economias mais fortes, sustentáveis e inclusivas, inspirando confiança para sociedades resilientes, responsivas e saudáveis (OECD, 2022b, p.2, tradução da autora).

Sendo assim, segundo o comunicado assinado em conjunto pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério da Economia (2022), no dia em que se tornou pública a confirmação de que os 38 países membros permanentes da OCDE concordaram em convidar o Brasil para o início do processo de acessão, em nota à imprensa, o governo brasileiro ressaltou que:

O Brasil está em plena consonância com os valores fundamentais da OCDE, expressos na Declaração sobre a Nova Visão do Sexagésimo Aniversário da OCDE e na Declaração Ministerial do Conselho de 2021, tais como a defesa dos princípios de livre mercado, o fortalecimento da democracia, a modernização econômica e a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos (MRE-CASA CIVIL-ME, 2022).

Aliado a isso, destaca-se o questionamento que tem sido realizado pelo Comitê Consultivo Sindical para a OCDE (TUAC, na sigla em inglês) no que se refere aos critérios de avaliação voltados aos países que pleiteiam a adesão – e que inclui críticas aos próprios membros atuais – em defesa do aperfeiçoamento do método de avaliação e da coerência desses países com valores fundamentais da instituição. Conforme lembra o Comitê:

Tornar-se membro da OCDE é um procedimento complexo que vai além de assinar sua convenção fundadora. Os países que desejam se tornar membros da OCDE devem demonstrar “prontidão” e “compromisso” para aderir essencialmente a dois requisitos fundamentais: (i) sociedades democráticas comprometidas com o Estado de Direito e a proteção dos direitos humanos e (ii) economias abertas, transparentes e de livre mercado (TUAC, 2018, p. 1, tradução da autora).

Nesse contexto, pode-se considerar que, nos próximos anos – se mantiver o compromisso com esse ingresso – o Brasil precisará lidar com uma série de desafios de um processo de adesão rigoroso, no qual será cobrado por sua aderência aos princípios da OCDE, pelo seu desempenho em uma série de áreas de atuação – como o meio ambiente e o sistema tributário, por exemplo, incluída aí a comunicação, inclusive por sua correlação para a preservação e consolidação democráticas – bem como pelos compromissos que assume.

### **3.3 Cumprimento de condicionantes**

Como dito, durante o percurso para a acessão, a OCDE exige que os países que tenham esse objetivo cumpram uma série de requisitos e condições de ingresso, previstos e organizados em seu *roadmap*. Nesse sentido, o processo inclui o implemento e consolidação de princípios e valores, fortalecimento de instituições, adequação e aperfeiçoamento do sistema legal e regulatório em diversas áreas, bem como a adoção e o comprometimento com políticas e



indicadores reconhecidos e convergentes com a organização – o que abrange inclusive transparência e prestação de contas por parte do poder público – além do compromisso com o implemento de reformas liberalizantes vistas pela instituição como estruturais para a consolidação do crescimento econômico dos países<sup>54</sup> (OECD, 2017c; BRAGA 2021). Conforme a página do Banco Central brasileiro voltada ao processo de ingresso:

O processo oferece oportunidade para que o país candidato e os países membros da OCDE trabalhem juntos com o objetivo de ampliar a eficiência e a transparência das políticas públicas do país. Uma vez aceito, o país passa a ter voz e voto, moldando os debates globais e assegurando que as especificidades da economia brasileira serão consideradas no estabelecimento e revisão de padrões da Organização (BACEN, 2022).

Conforme publicação conjunta do MRE, Casa Civil e Ministério da Economia já mencionada (2022), realizada em janeiro de 2022, o governo brasileiro afirma estar em “estágio avançado” de convergência no que se refere aos condicionantes necessários, já tendo se adaptado, até aquela data, a 103 de um total de 251 instrumentos normativos: o maior número entre os países que pleiteiam a adesão (BACEN, 2022). Segundo o governo brasileiro, a busca por essa consonância tinha como objetivo a “melhoria regulatória<sup>55</sup> e a liberalização financeira, visando ao aprimoramento do ambiente de negócios, incremento da inovação, produtividade e competitividade dos agentes que atuam no Brasil” (MRE-CASA CIVIL- ME, 2022).

### 3.4 Relatório da OCDE para o setor ao governo brasileiro

No contexto desse processo de acesso – iniciado pelo Brasil em 2017 – no final do governo Michel Temer, ainda em 2018, o então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) confia à OCDE a realização de duas avaliações sobre o setor de comunicações nacional. O procedimento é uma prática tradicionalmente atribuída à OCDE de realização por especialistas das chamadas “revisão por pares” ou *peer reviews*, já desenvolvidas

---

<sup>54</sup> O caso da Colômbia, terceiro país latino-americano a ingressar na organização após o México e o Chile, é considerado, segundo Leonardo Neves (2021), um exemplo de um processo de adesão bastante rígido e invasivo, no qual o país precisou empreender profundas reformas como a trabalhista, previdenciária, de governança de estatais e abertura econômica. O processo de acesso do país se prolongou entre os anos de 2013 e 2020, quando seu ingresso foi finalmente concluído (NEVES, 2021).

<sup>55</sup> No que se refere ao ambiente de comunicações brasileiro, como já exposto, ele é marcado pela particularidade frente ao cenário internacional da “separação de serviços”: a Anatel é responsável pela regulação dos mercados de telefonia fixa e móvel, internet, satélites e, parcialmente, no que se refere à TV fechada, além da gestão do espectro eletromagnético de radiofrequência, enquanto a regulação do setor de rádio e TV aberta manteve-se a cargo do Ministério das Comunicações (MCom). Após o advento da Lei do SeAC, de 2011, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) passa a ser também instituída, em parte, da regulação da TV por assinatura.

pela instituição para uma série de países e diferentes campos de atuação. Na última década, países latino-americanos como México, em 2012 e posteriormente em 2017, e Colômbia, em 2014, passaram por processos de avaliações semelhantes para os seus setores de telecomunicações e radiodifusão (OECD, 2012; 2014; 2017a). Apesar de custeados pelo governo que as contrata, à OCDE são conferidas condições para realizar uma análise autônoma de cenário, que traça um diagnóstico atual do setor, a partir de seu histórico, e propõe recomendações que possam – a partir da perspectiva da organização – contribuir para o aperfeiçoamento dos segmentos nos países.

Em outubro de 2020, portanto, após dois anos de trabalho, a OCDE entrega ao governo brasileiro os documentos: *A Caminho da Era Digital no Brasil* e *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil* (OCDE, 2020), em solenidade na sede do Palácio do Itamaraty, em Brasília. Por esta se tratar de uma pesquisa focada no setor de radiodifusão, a análise aqui realizada se restringe ao segundo documento, naquilo que se volta ao segmento de rádio e televisão.

A partir de então, o governo brasileiro, sobretudo por meio do recém-criado Ministério das Comunicações (MCom), adotou o discurso público – tanto em publicações oficiais como em falas de autoridades, inclusive por parte do ministro Fábio Faria – que o documento representava uma prioridade e uma referência em termos de direcionamento de atuação, adoção de padrões regulatórios e para o implemento de políticas por parte do setor público, de modo a garantir maior competitividade à economia brasileira (MCOM, 2020a, 2020b, 2021a). De acordo com *release* publicado pelo MCom (2021a) na página da instituição na internet: “os relatórios da OCDE orientam o país a adotar as melhores práticas de seus estados-membros, o que pode auxiliar o país a ingressar na Organização”.

Nesse sentido, sobretudo o ministro Faria e o então secretário de Radiodifusão, Maximiliano Martinhão, reiteraram que o Brasil já teria cumprido uma parte importante das recomendações realizadas e que a pasta trabalharia para priorizar essa ampliação. Também conforme texto oficial publicado pelo ministério: “O ministro lembrou que a entrada do Brasil na Organização é uma das prioridades do presidente Jair Bolsonaro. Segundo Faria, a perspectiva do Governo é tornar a economia mais competitiva e alinhada com países mais desenvolvidos, livres e democráticos” (MCOM, 2020a). Na mesma direção, em fala atribuída ao secretário de radiodifusão pela pasta, Max Martinhão ressalta que:

Os relatórios da OCDE são de extrema importância para o desenvolvimento das comunicações no país e têm sido trabalhados aqui no Ministério das Comunicações com uma enorme prioridade. Vamos procurar sempre se aproximar às boas práticas

daqueles países que já avançaram dentro da OCDE. Nossa prioridade é se aproximar ao máximo às recomendações colocadas pela OCDE (MCOM, 2021a).

Na mesma oportunidade, o secretário acrescenta, após contextualizar que algumas propostas ultrapassam as competências do MCom, que: “Logo, todos os pontos do relatório serão cumpridos” (MCOM, 2021a).

Como lembra Octavio Pieranti (2021) e como já aqui colocado, ao pleitear a adesão à OCDE, o Brasil passa por um processo rígido de avaliação nos mais diversos segmentos de atuação da sociedade, no qual o ingresso do país na instituição condiciona-se – ainda que parcialmente – à sua adequação a uma série de padrões em termos de princípios, institucionais, legais, regulatórios e de adoção efetiva de políticas públicas por parte do Estado, o que passa naturalmente pelo campo das comunicações (PIERANTI, 2021). É importante reiterar a relevância que o setor de rádio e TV aberta ocupa no Brasil e a necessidade de um arcabouço regulatório coerente com o papel que exerce<sup>56</sup>, inclusive em termos de influência simbólica para a garantia e consolidação democrática do país, princípio visto como substancial para a concepção da OCDE.

### **3.5 O que prevê a avaliação**

Inicialmente, é importante se ressaltar a condição destacada ao longo do relatório *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil* (OCDE, 2020): no que se refere aos serviços de radiodifusão, a televisão de sinal aberto representa ainda o meio audiovisual com maior alcance no país, seja em termos de cobertura geográfica como em uso da população. E apesar dos avanços na ampliação do acesso à internet e aos novos meios digitais, que tem se dado de forma relativamente rápida no Brasil, mas que ainda encontra uma série de limitações em um país com as características do Brasil. Além disso, o rádio mantém sua característica de meio profundamente democrático por ser, muitas vezes, o único capaz de chegar a regiões de difícil acesso. O documento destaca ainda que, juntos, os sinais de TV e rádio chegam a praticamente 100% dos municípios do país e acrescenta, a partir de dados do IBGE de 2017, que a porcentagem de domicílios no Brasil que possuem pelo menos uma TV, 96,7%, é superior à média regional da América Latina que atinge 94% (OCDE, 2020).

Dito isso, é fundamental ter-se em mente que a organização defende na publicação o desenvolvimento do setor sustentado na ampliação da competitividade entre atores

---

<sup>56</sup> e que possa ser encarado a partir de sua inserção em uma lógica de convergência digital.

empresariais, em um ambiente que garanta maior abertura a investimentos privados e que trate a comunicação de modo integral, inserida efetivamente no ambiente de convergência midiática. Para a OCDE (2020), essas condições permitiriam a ampliação da “pluralidade”, considerada, também pela organização, como fundamental ao mercado brasileiro caracterizado, segundo ela, por um ambiente no qual grupos muito restritos possuem o controle das outorgas de rádio e televisão. Aliado a isso, a entidade se opõe a práticas que possam ter caráter protecionista ou nacionalista. E realiza, ao longo do documento, uma defesa importante de medidas que promovam a redução de burocracia, a simplificação e a unificação de procedimentos e impostos, de modo a impulsionar o ambiente de negócios, fundamentadas nas chamadas “boas práticas internacionais” (OCDE, 2020).

Sendo assim e levando-se em conta toda a extensão, abrangência e densidade da avaliação, constituída por 266 páginas, trazemos aqui uma versão *concisa* e *objetiva* das propostas de nível macro trazidas pelo relatório capazes de funcionar como diretrizes para a estruturação do setor a partir da visão da OCDE, com foco naquelas voltadas ou com maior influência sobre o setor de rádio e televisão. Além disso, é importante destacar que as recomendações foram organizadas em cinco eixos principais para os quais a organização recomenda que sejam tratados de modo simultâneo, pensando em uma abordagem holística da comunicação no país: I. Melhoria do marco legal e regulatório; II. reforma do marco de tributos, taxas e tarifas; III. melhoria das condições de mercado; IV. promoção da competição nos mercados da comunicação e radiodifusão. V. E fortalecimento das políticas nacionais e da formulação de políticas baseadas em evidências (OCDE, 2020, p. 15).

Desse modo, em síntese, podemos enumerar:

I) Estabelecimento de um marco legal e regulatório convergente e sólido, compatível com a realidade atual de intensa evolução tecnológica e integração midiática e com os fundamentos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Conforme diagnóstico da OCDE (2020, p 25): “o atual marco institucional reflete a fragmentação na regulamentação de serviços de radiodifusão e de TV por assinatura”. Além disso, o documento reforça a necessidade do implemento no país uma política abrangente voltada à radiodifusão, à TV por assinatura e, mais recentemente, aos serviços emergentes *Over the Top* (OTT) e vídeo sob demanda (Vod), que dê a eles um tratamento convergente.<sup>57</sup> Segundo alerta realizado pela

---

<sup>57</sup> É importante retomar que, no caso do rádio e da TV, o atual marco legal vigente – o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT) – foi estabelecido em 1962, mais de 25 anos antes da promulgação da Constituição de 1988, em uma realidade da TV ainda em preto e branco no país. Já o atual marco da TV por assinatura é a Lei do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), instituída em 2011. Para os novos serviços audiovisuais de *streaming*

organização: “cada vez mais a separação entre radiodifusão e os demais serviços fica ainda mais artificial” (OCDE, 2020, p. 49), o que tem tornado essa separação por serviços obsoleta e, no “mundo real” superada.

II) Instituição de uma agência reguladora única e independente direcionada ao setor de *comunicações* como um todo e adaptada ao ambiente de convergência: a iniciativa determinaria a separação de atribuições, frequente em países da OCDE e considerada como “melhores práticas” no âmbito da organização, que prevê o estabelecimento de funções regulatórias e de monitoramento por parte de uma agência única – técnica – e a formulação de políticas públicas pelo Poder Executivo por meio do ministério responsável. Na prática, o novo órgão incorporaria funções regulatórias hoje exercidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) e pelo MCom<sup>58</sup>. De acordo com a OCDE (2020, p. 24): “no sentido de fortalecer seu marco institucional, o Brasil poderia criar uma autoridade única, independente, que fosse responsável por supervisionar os mercados de comunicações e radiodifusão (incluindo a TV por assinatura) e por monitorar serviços OTT (*over the top*)”. À essa nova agência caberia, portanto, as funções de outorga de espectro, concessão de licenças, além da aplicação de sanções. A medida integra uma estratégia de fortalecimento de instituições, preservando-as de interferências políticas e dos demais poderes, atributo imprescindível às agências reguladoras.

III) Adoção de licenciamento único, simplificado e imparcial para os serviços de comunicação: o que caminha no sentido da orientação contínua da OCDE pela estruturação de um mercado convergente para o setor no país. Sendo assim, a organização recomenda o estabelecimento de um regime unificado de licenciamento para todos os serviços de comunicação – incluindo o de radiodifusão – o que, na prática exigiria dos interessados um único registro. Segundo a organização (OCDE, 2020, p. 16) a iniciativa “minimizaria os custos legais, o ônus administrativo e o potencial para arbitragem tributária” e estimularia a concorrência no setor por facilitar o ingresso de novos competidores no mercado. Nesse sentido, a instituição critica a condição atual no Brasil na qual os serviços de comunicação são definidos em diversas categorias (telefonia fixa, móvel, radiodifusão, TV por assinatura, serviços de valor adicionado e de comunicação multimídia). E, no caso específico da radiodifusão, questiona a

---

ainda não há uma regulamentação legal em vigor, o que aponta para um cenário de assimetria regulatória entre os “setores” no mercado brasileiro.

<sup>58</sup> em função do momento de elaboração do relatório, a OCDE se refere ao Ministério responsável pelas Comunicações no Brasil como o ainda Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), a estrutura administrativa/ministerial vigente à época de formulação do documento.

demora e a complexidade do regime atual de concessões de outorgas de sinal aberto, afirmando que ele abre espaço para interferências políticas. Nesta direção, a entidade recomenda a retirada da participação da Presidência da República e do Congresso Nacional dos processos de concessão de licenças de rádio e TV aberta, defendendo que sejam conduzidos unicamente pela agência técnica setorial. E defende que os procedimentos de outorga para a radiodifusão comercial mas, sobretudo, para a radiodifusão comunitária sejam simplificados e ágeis. Conforme a OCDE (2020, p. 30): “em outras palavras, uma licença única estaria disponível para todos os provedores de comunicações, de forma a fazer uma transição de um regime baseado em serviços para um regime de licenciamento convergente”.

IV) Promoção de uma gestão eficiente do espectro, definida por processos de outorga técnicos e transparentes. Nesta direção, o documento recomenda o monitoramento cuidadoso dos efeitos da possibilidade de renovação sucessiva, sem limitação, de licenças do espectro, introduzida pela nova Lei Geral de Telecomunicações (LGT/Lei 13.879 de 2019). E recomenda a análise e o uso cuidadoso desse instrumento, de modo a priorizar a realização de leilões de espectro, como instrumento de promoção da concorrência.

V) Reforma da estrutura de tributos que promova redução, simplificação, harmonização e unificação de impostos. Conforme a OCDE (2020, p. 23): “altas taxas e impostos impactam severamente o setor de comunicações no Brasil. Isso aumenta o custo dos serviços [...], comprometendo o potencial do setor para a inovação e o investimento, o que, por sua vez, dificulta a adoção de serviços de comunicações”. O atual ambiente tributário brasileiro é destacado, pelo relatório, como uma das principais fragilidades do país em relação ao setor. Em função disso, a OCDE defende, de forma estrutural, o estabelecimento de uma reforma tributária que reduza distorções, sobretudo no que se refere a tributos indiretos, aplicados em função das diferenciações empregadas ao setor de comunicações e radiodifusão.

VI) Monitoramento e observância efetiva das limitações constitucionais e contidas na legislação vigente no que se refere à formação de monopólios, oligopólios e concentração de mercado. Apesar da Constituição Federal estabelecer em seu artigo 220 que “os meios de comunicação não podem direta ou indiretamente ser objeto de monopólio ou oligopólio” essa é uma questão notoriamente desrespeitada no Brasil, particularizada por uma ausência de uma legislação que a regule. Contudo, existem em vigor normativos infralegais que buscam inibir a concentração de propriedade no mercado audiovisual – notadamente o decreto-Lei 236 de 1967 – que passam por evidente e histórica ausência de fiscalização. Como destaca a OCDE:

A Constituição veda o monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação e limita a propriedade de empresas que prestam serviços de sinal aberto. Contudo, o Brasil não

tem monitorado ou aplicado, de forma sistemática ou efetiva, os princípios de competição em mercados de radiodifusão de sinal aberto. De forma geral, as regras de propriedade promulgadas nos anos de 1960 têm sido ineficazes. Por um lado, o Brasil não monitora se a propriedade já foi cedida a sócios ou membros da mesma família. Por outro lado, o país não acompanha se uma emissora afiliada está transmitindo toda a programação de outra emissora (OCDE, 2020, p. 45)

Nesse sentido, a organização destaca de forma *expressa* que o então MCTIC [a estrutura ministerial destinada à comunicação à época de elaboração do relatório] não tem cumprido o seu papel no que diz respeito ao combate ao ambiente de concentração econômica das comunicações no país. O mesmo se aplica a concessões de rádio e TV sob o controle de parlamentares, proibidas pelo artigo 54 da Constituição Federal, mas reiteradas no cenário brasileiro, perpetuando um contexto histórico de concentração de poder político, econômico e institucional no setor de radiodifusão do Brasil (OCDE, 2020).

VII) Ampliação de competitividade por meio da garantia de mais agentes atuando nas áreas de comunicações, sem barreiras de mercado, de modo a promover a concorrência. Enquanto organização propulsora de práticas econômicas que consolidem o livre mercado, a OCDE enxerga no estímulo à competição e na inserção de mais atores privados como instrumentos chaves para impulsionar o desenvolvimento, com foco na transformação digital do setor e do país nos próximos anos. Nessa direção, a instituição recomenda também a consolidação de instituições brasileiras de defesa da concorrência.

VIII) Considerar a retirada da limitação de investimentos estrangeiros diretos na radiodifusão. Conforme o § 1º do artigo 222 da Constituição: “em qualquer caso, pelo menos 70% do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos”. Como consequência, empresas ou indivíduos estrangeiros podem deter no máximo 30% do capital total e com direito a voto em empresas de rádio e TV de sinal aberto. Assim, qualquer alteração nesse sentido exigiria uma emenda à Constituição brasileira. Ciente da limitação, a OCDE (2020) defende que a reforma constitucional seja realizada, já que, segundo a instituição, estimularia investimentos, reduziria barreiras de entradas e permitiria que novos agentes pudessem atuar no mercado brasileiro, de modo a estimular a competição. Além disso, para a OCDE (2020), a mudança ampliaria a disponibilidade de tecnologias avançadas e conhecimento especializados no mercado nacional. No que se refere a políticas para a promoção das culturas locais e da identidade nacional, a visão da OCDE é que – se desejadas – elas deveriam ser implementadas por meio da promoção de “neutralidade competitiva”, que garanta ao país usufruir dos benefícios do investimento estrangeiro no setor. De acordo com a OCDE

(2020, p. 41): “as empresas devem competir com base nos seus méritos, e não receber vantagens indevidas devido à sua propriedade ou nacionalidade”, sustenta.

IX) Fortalecimento do sistema público de radiodifusão brasileiro, e explicitamente da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), com preservação de autonomia financeira que garanta às emissoras independência editorial em relação ao Poder Público. Neste sentido, o documento realiza uma defesa expressa da EBC ao apontar o esvaziamento crescente de sua autonomia – nunca plenamente observada – mas aprofundada a partir das reformas e interferências promovidas na sua estrutura a partir de 2016/2017. Nessa perspectiva, a OCDE defende a reversão das reformas realizadas na empresa desde então. De acordo com a organização, a EBC foi idealizada e criada:

com uma intenção semelhante à de outros sistemas públicos nacionais de radiodifusão. Especificamente, teve como objetivo fortalecer a democracia no Brasil, acrescentando mais uma voz ao discurso público. Dessa forma, complementar o conteúdo de emissoras comerciais e seria independente de controle do governo (OCDE, 2020, p. 220).

A organização realiza, contudo, uma comparação entre a EBC e sistemas públicos de radiodifusão de outros países da OCDE para afirmar que o Brasil sempre esteve aquém em termos de número de profissionais, recursos financeiros e autonomia editorial. E argumenta que à EBC nunca foram dadas condições para que pudesse exercer efetivamente seu papel. Além disso, a entidade sugere o compartilhamento de infraestruturas entre emissoras públicas, locais e comunitárias e o uso do potencial das novas tecnologias para o fomento à radiodifusão pública do país. É significativo mencionar que a OCDE é constituída tradicionalmente por um número significativo de países da Europa Ocidental, região que possui uma tradição importante no implemento da radiodifusão pública, o que vincula-se ao discurso civilizatório e de fortalecimento de democracias liberais defendido publicamente pela instituição.

X) Fomento a políticas audiovisuais inclusivas, que promovam o incentivo à produção de conteúdos nacionais, regionais e locais e que busquem a garantia de maior pluralidade e diversidade na mídia. Alertando para a ainda escassa produção de conteúdos regionais e locais no país e para a concentração de mercado no setor de radiodifusão, a OCDE defende a adoção de políticas para que a diversidade cultural e a pluralidade da sociedade brasileira possam ser estimuladas.

XI) Fortalecimento de rádios comunitárias no Brasil. De acordo com a OCDE:

Rádios comunitárias promovem valores constitucionalmente protegidos, como a identidade nacional e regional e contribuem para a produção e transmissão de conteúdo nacional e regional. Assim, o Brasil é incentivado a adotar regras de outorga mais flexíveis (por exemplo, remover as obrigações de transmissão de baixa potência).



De igual forma, poderia permitir um número limitado de propagandas comerciais para que as operações sejam financeiramente viáveis. Por um lado, essas medidas poderiam incentivar a criação de estações de rádios comunitárias. Por outro lado, equilibrariam o ambiente competitivo (OCDE, 2020, p.51).

A organização reconhece, portanto, o papel e o significado da comunicação comunitária para a representatividade de segmentos da população e para a participação ativa e o desenvolvimento social dessas comunidades, levantando inclusive a necessidade de uma alternativa razoável para financiamento das emissoras comunitárias. E propõe a redução de exigências e limitações<sup>59</sup> que, na prática, inviabilizam a sustentabilidade financeira das rádios comunitárias, o que contribuiria inclusive para um ambiente de ampliação da competitividade (OCDE, 2020; PERUZZO, 2010; PIERANTI, 2021).

XII) Melhora substancial da coleta de dados no que diz respeito às comunicações de modo a subsidiar a formulação de políticas públicas nacionais baseadas em evidências. Nesse sentido, o documento cita explicitamente a fragilidade de monitoramento e levantamento de dados sobre o setor de radiodifusão, o que representa também uma debilidade em termos de transparência do setor público justamente por se tratar de um setor investido de concessões de caráter público que possuem, historicamente, uma forte carga de poder simbólico para o país. Conforme adverte a OCDE (2020, p. 23): “a falta de monitoramento dos mercados de radiodifusão, de forma geral, enfraquece a eficácia das políticas”.

XIII) Desenvolvimento de políticas para a alfabetização midiática no Brasil. Sobretudo em um cenário de empoderamento da desinformação, fortalecido pelo potencial de propagação das novas mídias, aliado ao contexto histórico brasileiro de controle dos principais conglomerados de comunicação por grupos restritos, com influência política e poder econômico muito consideráveis. Nessa direção, a publicação recomenda o estímulo à construção de uma cultura de leitura crítica da mídia, que ofereça condições para que a população consiga compreender e se beneficiar plenamente das possibilidades oferecidas pelos meios tradicionais e pelas novas tecnologias da comunicação, mas que desenvolva a capacidade de perceber os riscos potenciais ligados ao seu uso e exposição (OCDE, 2020). O que passa por uma formação pedagógica que estimule a visão crítica e consciente dos meios, constituída desde a infância e para o qual a escola possui papel estrutural.

---

<sup>59</sup> Com a instituição de um regime de obrigações mais compatível com a realidade das rádios comunitárias.

### 3.6 Outras avaliações da OCDE para a América Latina

Como mencionado, na última década, outros países latino-americanos como México e Colômbia também passaram por avaliações semelhantes realizadas pela organização para o setor e que fundamentaram mudanças em suas regulamentações. O México, primeiro país da América Latina a integrar a OCDE, desde a década de 1990, contou com uma avaliação nesses termos em 2012 no qual a organização pontuou 31 recomendações para o segmento como redução de impostos, melhoria na gestão do espectro, eliminação de restrições ao investimento estrangeiro e das chamadas barreiras à competição (OECD, 2012). A avaliação subsidiou uma ampla Reforma nas Telecomunicações levada à frente pelo país a partir de 2013. Como resultado, em nova avaliação, de 2017, a OCDE considerou o percurso desenvolvido pelo México como *excelente*, com o país tendo cumprido 28 das 31 sugestões realizadas e com três delas parcialmente cumpridas. Como consequência, a OCDE recomendou o aprofundamento dessa reforma e das medidas implementadas (OECD, 2017a, 2017b).

Para a entidade, no caso mexicano, o destaque se deu sobretudo no que refere à ampliação do acesso da população à conectividade e à redução das tarifas de internet no país. Em relação à radiodifusão, apesar de reconhecer a importância da conclusão do processo de digitalização da TV realizado, a OCDE pontua que os avanços têm sido mais lentos em função da concorrência muito limitada do setor no país<sup>60</sup> e, segundo a organização, das restrições existentes em relação ao investimento estrangeiro no segmento (OECD, 2017a). No período, o México alterou a limitação completa da propriedade estrangeira em emissoras de radiodifusão para o limite de até 49%. No entanto, na avaliação posterior, a OCDE defende a eliminação total dessa restrição, de modo, conforme a entidade, promover a concorrência e otimizar as oportunidades resultantes da convergência midiática. No documento, a OCDE sustenta também a necessidade da garantia da independência do Instituto Federal de Telecomunicações (IFT) mexicano (OECD, 2017a).

Já a Colômbia foi avaliada em 2014, em um período que, assim como o Brasil, coincidiu com o curso de seu processo de acesso à OCDE, finalizado em 2020. No documento de avaliação (OECD, 2014), a OCDE reconheceu o arcabouço legal e regulatório do país como

---

<sup>60</sup> Para a qual, como resposta, a entidade defende a expansão da oferta de emissoras de TV abertas como instrumento de ampliação de pluralidade. A partir de 2016, o país passou a contar com uma terceira emissora nacional de TV aberta: o *Canal Imagem Televisión*, em uma tentativa de conter, pelo menos parcialmente, um pouco da hegemonia das tradicionais *Televisa* e *TV Azteca*, que controlavam respectivamente 70% e 30% do mercado de TV aberta no México (OECD, 2012). Na avaliação de 2017, apesar de reconhecer a importância da entrada da nova rede nacional, a OCDE destaca que “os desafios para a competição permanecem no setor” (OECD, 2017a, p. 15, tradução da autora).

relativamente avançado para o setor e a importância do licenciamento único adotado no país, embora não estendido aos serviços televisivos. Entre as recomendações realizadas estão: a necessidade de separação efetiva entre construção de políticas públicas e funções regulatórias com fortalecimento de autonomia da Comissão de Regulação de Comunicações (CRC), o órgão regulador para o setor no país, preservando-a de ingerências políticas; necessidade de ampliação da infraestrutura de telecomunicações, com a remoção de barreiras de implantação; redução de carga tributária e melhor gestão do espectro, entre outras (OECD, 2014).

A organização também enfatizou, na Colômbia e em todos os países, a imprescindibilidade de que as telecomunicações sejam tratadas a partir da perspectiva da convergência, de modo a otimizar as possibilidades resultantes desse tratamento. Nessa direção, a organização defendeu a unificação da CRC com a agência reguladora de televisão existente no país, a Autoridade Nacional de Televisão (ANTV), no sentido do estabelecimento de uma agência colombiana única convergente para o setor. Além de destacar a importância da promoção da concorrência nos mercados e da promoção do interesse do consumidor, por meio de processos ágeis de resolução de reclamações dos usuários, que incluam os serviços de televisão, além da promoção de padrões mais altos de transparência em relação a custos de serviços ao consumidor (OECD, 2014).

Assim, a observação desses relatórios produzidos pela OCDE, aqui focado no caso brasileiro, e de forma breve para o México e a Colômbia, indicam em suas recomendações padrões semelhantes defendidos pela organização: centrados na perspectiva liberal da instituição – com promoção de concorrência, ampliação de novos atores no mercado, eliminação de limitações de entrada e redução de impostos – combinadas com iniciativas como fortalecimento de agências reguladoras convergentes e independentes, a defesa dos direitos do consumidor e de padrões de transparência na atuação governamental.

### **3.7 O peso das recomendações**

Apresentadas de forma objetiva uma síntese das proposições realizadas pela OCDE para a radiodifusão no Brasil é oportuno destacar – e como lembra o pesquisador Octavio Pieranti (2021) – que as propostas formalizadas pela OCDE se tratam de *recomendações*, não representando, portanto, um instrumento obrigatório que determine o seu necessário cumprimento por parte do governo brasileiro. Esse quadro foi também pontuado pelo Ministério das Comunicações ao ser questionado sobre o ritmo de adesão às proposições por esta pesquisadora por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). A pasta destacou, no entanto – também via LAI – o impacto positivo da adoção pelos países avaliados de iniciativas

consideradas como melhores práticas no cenário internacional em termos de políticas para os setores público e privado e adequadas às características e particularidades desses países, além de reconhecer, no mesmo retorno, que o cumprimento de recomendações setoriais realizadas pela OCDE de fato contribuem para o processo de ingresso do Brasil.

Além disso, apenas como referência, ao analisar o peso do que representam o instrumento de *recomendações* para os integrantes da organização e na sua comparação com outros mecanismos utilizados pela instituição, Mauro Kiithi Arima Junior (2021) destaca que, apesar de não serem juridicamente vinculantes, as *recomendações*:

na prática, possuem grande força moral como representação da vontade política dos membros. Há expectativa, baseada no princípio geral da boa-fé, de que os membros, ao se comprometerem com o conteúdo da Recomendação, dispensarão esforços para implementá-las plenamente e se absterão de praticar atos que frustrem o objeto da Recomendação.

Sendo assim, como acrescenta o autor (ARIMA JUNIOR, 2021), mesmo os instrumentos não normativos representam mecanismos importantes no âmbito da OCDE por subsidiarem a análise contínua de conduta entre os membros e por sinalizarem as diretrizes, políticas e práticas vistas como apropriadas e recomendadas pela organização. Contexto, sem dúvida, expressivo para um país que busca passar pelo crivo da acessão.

Contudo, embora precise demonstrar aderência a condutas e políticas da OCDE – caso o Brasil deseje que seu ingresso seja aprovado por todos os 38 países que a integram atualmente – é importante ter-se em mente a amplitude do documento, no qual algumas medidas envolvem alterações legislativas, e inclusive constitucionais, que ultrapassam as fronteiras do Ministério das Comunicações aqui analisado, e que exigem para seu cumprimento um engajamento amplo por parte do Estado brasileiro e do governo vigente.

#### **4. REFERENCIAL TEÓRICO: POLÍTICAS PÚBLICAS ALIADA À ECONOMIA POLÍTICA DA COMUNICAÇÃO (EPC)**

O capítulo a seguir – trazido como referencial teórico desta investigação – oferece, de forma direta, algumas definições de *políticas públicas* tomando como base as perspectivas de autores como Celina Souza (2003, 2006), Enrique Saravia (2006), Joan Subirats (2006) e Gabriela Lotta (2019). Por sustentar uma investigação no campo das *políticas de comunicação* introduz também este conceito, basicamente a partir da visão do professor Murilo Ramos (2005), e realiza sua conexão com a concepção de direito humano à comunicação.

O princípio articula-se à defesa de uma comunicação mais plural e inclusiva – que promova aprofundamento democrático – e ancorada na perspectiva introduzida pelo relatório MacBride (1983), publicado pela Organização para a Educação a Ciência e a Cultura das Nações Unidas (Unesco), no início da década de 1980. O documento chamou a atenção e questionou o desequilíbrio dos fluxos de informação em níveis locais, regionais, econômicos, político-culturais e global.

Além disso, o capítulo apresenta o ciclo das políticas públicas, considerado uma abordagem teórica mais tradicional do campo da Administração Pública, porém também bastante didático para a visualização e compreensão do processo de construção de políticas públicas. E introduz a noção de *anarquia organizada*, desenvolvida por Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972) e vista como uma perspectiva mais realista de como se dá esse processo. Além de lançar atenção sobre o conceito de *problema público*, a partir das visões de Daniel Cefai (2017) e Joan Subirats (2006), e seu papel chave para a formulação de políticas pelo Estado, em um ambiente definido por disputas permanentes, nem sempre tão transparentes como desejável em sistemas políticos democráticos.

Por fim, agrega à discussão a perspectiva da Economia Política da Comunicação (EPC), basicamente a partir das posições de Vincent Mosco (1999) e do professor César Bolaño (2007) que enfatizam – e questionam – a permanente priorização de componentes políticos e econômicos combinados sobre as relações de poder em torno do processo comunicacional e sua quase sempre prevalência sobre dimensões democráticas, sociais, culturais e simbólicas em um ambiente midiático definido pela contradição.

##### **4.1 O conceito de políticas públicas**

Em uma sociedade como a brasileira na qual a herança histórica, o patrimonialismo e a estruturação desigual reforçam a centralidade da ação e do papel do Estado para a manutenção,

consolidação ou alteração dessa realidade, políticas públicas são vistas, na perspectiva de Celina Souza (2006), como ações – ou não ações<sup>61</sup> – dos governos que interferem e geram implicações, diretas ou indiretas, na vida da população. Segundo a autora – que destaca não haver uma única ou melhor definição acerca do conceito – políticas públicas representam um campo multidisciplinar que procura compreender melhor “como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, p. 28), e faz isso por meio da análise da “produção dos governos”.

Nesse sentido, Enrique Saravia (2006, p. 28) fala em “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Para o autor, em uma perspectiva mais objetiva e operacional, políticas públicas podem ser compreendidas como:

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p.29).

Sendo assim, e a partir de uma compreensão mais atual, políticas públicas não são vistas apenas como resultado de iniciativas governamentais, em função da influência exercida por uma série de atores – formais e informais – que orbitam ao redor da ação e do poder de Estado e que, cada vez mais, passam a ser incorporados à agenda de discussão e ao processo decisório, em um movimento que se complexifica (SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; SUBIRATS, 2006; LOTTA, 2019). Neste cenário, é fundamental ter-se em mente o *ambiente contínuo de disputa* existente entre esses vários agentes políticos situados em torno do Estado, e em vários níveis de decisão, na busca pela instituição de iniciativas que lhes sejam convenientes e atendam a seus interesses (SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; SUBIRATS, 2006; LOTTA, 2019).

## 4.2 Políticas de comunicação

No que se refere a políticas de comunicação, para onde se volta o foco desta investigação, elas são aqui compreendidas como uma série de princípios, normas, programas e

---

<sup>61</sup> Conforme lembra Celina Souza (2006), política pública representa uma *ação intencional* por parte dos governos. Desse modo, a autora retoma Thomas Dye que define política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Sob esse ponto de vista, não agir, se omitir ou não interferir em relação a determinado problema ou questão social também pode ser considerado uma espécie de política pública (SOUZA, 2006).

iniciativas – ou sua omissão – instituídos pelo Poder Público, voltado aos ambientes de rádio, TV, imprensa, cinema e internet e suas novas tecnologias, em um ecossistema cada vez mais determinado pela convergência midiática. É fundamental pontuar que essas são iniciativas que, na prática, podem ser elaboradas ou instituídas de forma mais ou menos democrática pelo Estado, com ou sem maiores contribuições da sociedade, ou mesmo pelo favorecimento de determinados grupos.

Além disso, as políticas de comunicação são vistas por esta autora como integradas à perspectiva do direito humano à comunicação, cuja concepção tem origens nas discussões no âmbito da Unesco e que culminaram com a publicação do chamado Relatório MacBride<sup>62</sup> (1983), no início dos anos 1980. O documento – cujos princípios podem ser resumidos por seu título *Um mundo e muitas vozes* – introduz e aprofunda o debate por sistemas de comunicação efetivamente mais democráticos, justos e inclusivos. Nesse sentido, a noção contemporânea do direito à comunicação representa uma visão mais abrangente do que sua associação com as tradicionais liberdades de pensamento, expressão ou imprensa. Compreende também o direito à informação, de receber informações por fontes diversas e não somente pelas “de sempre”, inclui o direito à participação, de transmitir informações, de os mais diversos grupos terem acesso aos meios de forma minimamente equilibrada e de se sentirem neles representados<sup>63</sup>. Para Murilo Ramos (2005, p. 249), trata-se de uma mudança de perspectiva:

A reivindicação da democratização da comunicação tem diferentes conotações, muitas além das que se costuma acreditar. Compreende evidentemente o fornecimento de meios mais numerosos e variados a maior número de pessoas, mas não se pode reduzir simplesmente alguns aspectos quantitativos a um suplemento de material. Implica acesso do público aos meios de comunicação existentes, mas este acesso é apenas um dos aspectos da democratização. Significa também possibilidades mais amplas – para as nações, forças políticas, comunidades culturais, entidades econômicas e grupos sociais – de intercambiar informações num plano de igualdade, sem domínio dos elementos mais fracos e sem discriminações. Em outras palavras, implica mudanças de perspectiva.

---

<sup>62</sup> Como consequência do questionamento que realiza acerca do predomínio de fontes de informação por parte de grupos econômicos hegemônicos e países desenvolvidos, o Relatório MacBride reivindica o que chama de uma “nova ordem mundial da comunicação” que pudesse proporcionar “a possibilidade de livre circulação em plano de igualdade e de intercâmbio democrático entre interlocutores livres”, a qual considera muito distante até então (UNESCO, 1983, p. 234).

<sup>63</sup> A essa visão mais abrangente de direito à comunicação associa-se a noção de pluralismo de mídia que costuma compreender duas dimensões. Inicialmente, a necessidade de uma multiplicidade de vozes que reflitam a diversidade de origens da sociedade: étnicas, religiosas, de gênero, origem, político-ideológicas, e que representam o chamado pluralismo interno. Além disso, fala-se também em um pluralismo externo que aborda a necessidade de que essa diversidade de vozes possa se expressar na maior variedade possível de mídias (OCDE, 2020)

A partir desse ponto de vista, Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014, p. 3) defendem que tratar de políticas de comunicação representa: “falar sobre pluralismo, diversidade de vozes, liberdade de expressão, acesso à informação, cobertura de notícias justa, direito à comunicação, mídia *accountability*, direitos da audiência, e, no centro de tudo, a construção de uma cidadania engajada e informada” (tradução da autora).

### 4.3 Ciclo das políticas públicas (e seus limites)

A delimitação apresentada a seguir do chamado *ciclo* ou *etapas das políticas públicas* trata-se, como pontua Enrique Saravia (2006, p.35), mais de uma “esquemática teórica” de como ocorre o processo de evolução e implantação de uma ação de governo que, em alguns momentos, não se verifica desse modo na prática. Como destaca o autor, no “mundo real” muitas vezes a ordem das etapas e o grau de racionalidade imaginado não é seguido de forma rigorosa, diante do cenário de improvisações e de inúmeras interferências a que o processo de construção e evolução de políticas está submetido, embora a maioria delas esteja geralmente presente (SARAVIA, 2006; SUBIRATS, 2006). Celina Souza (2003) e Gabriela Lotta (2019) acrescentam que, embora possa não condizer necessariamente com a realidade, o ciclo representa um importante instrumento analítico para a compreensão dos processos decisórios pelos quais atravessam a ação pública.

É também fundamental enfatizar que o processo decisório possui um desenvolvimento contínuo e complexo, sujeito ao longo de sua evolução a inúmeras adversidades que passam por interferências políticas, coalizões, influências de grupos de pressão, *lobby* e limitações de ordem normativa e burocrática, por exemplo. Sendo assim, Saravia (2006, p. 32) menciona um núcleo central desse ciclo constituído por “formulação, implementação e avaliação”, mas para o qual defende um maior detalhamento, segundo ele, mais adequado ao contexto político e administrativo latino-americano. Desse modo, e de forma concisa, as etapas do ciclo, apresentadas por Saravia (2006), são as seguintes:

*1. Agenda:* em tese, a primeira etapa do processo: quando determinadas demandas ou necessidades entram na “lista de prioridades” do poder público, passando a ser consideradas questões relevantes, que demandam a atenção do Estado (SOUZA, 2003; SARAVIA, 2006; LOTTA, 2019). Nesta fase, surge um conceito central para a noção de política pública: o de *problema público*. Segundo Joan Subirats (2006, p. 204) podemos “considerar os problemas como oportunidades de melhora que uma vez identificados ou definidos podem levar à ação do poder público” (tradução da autora). Nesse sentido, o autor enfatiza que não existem “problemas objetivos” e que estes representam a percepção subjetiva de quem os analisa, assim



como o modo como poderão ser solucionados (SUBIRATS, 2006). Nessa lógica, e levando em conta o contexto permanente de disputa em que uma série de questões são colocados frente ao Estado, a hierarquização dos problemas torna-se determinante para a definição de quais serão enfrentados. O problema precisa, portanto, não só alcançar a agenda de governo, mas ser incluído na agenda decisória, sendo encarado como prioridade comparado a outras questões. Além disso, a realidade da Administração Pública sinaliza para uma noção de relevância que acaba não se baseando apenas em critérios técnicos, em função das inúmeras interferências existentes em torno do processo. No Brasil, no caso da radiodifusão, a noção de *lobby*, da atuação de grupos de pressão privados sobre o Estado e de favoritismo político, como já apresentado, são historicamente muito ativos.

*2.Elaboração:* Fase em que ocorre a identificação e delimitação do problema e a partir dele a busca e a elaboração de alternativas que possam solucioná-lo ou eventualmente minimizá-lo. Nesta etapa, ocorre também avaliação de custos e dos possíveis impactos de cada uma das opções, além da definição do que é prioritário para o desenho da política (SARAVIA, 2006). Sobre a etapa, Enrique Saravia (2006, p. 33) se coloca em oposição a que possa ser vista a partir de uma perspectiva racional, caracterizando-a como uma “atividade política incontornável”, diante da lógica conflitiva e de atuação de atores em favor de seus interesses muito presente. Conforme o autor: “a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações” (SARAVIA, 2006, p. 33).

*3.Formulação:* Momento em que se define entre as alternativas avaliadas qual será a efetivamente implementada levando em conta o contexto no qual o problema está inserido. A partir daí, ocorre a declaração de governo que a oficializa e estabelece seus objetivos, as medidas administrativas, o marco jurídico e os recursos financeiros que serão alocados (SARAVIA, 2006)<sup>64</sup>.

*4. Implementação:* representa todo o planejamento e estruturação de projetos para a colocação em prática da política. Passa, portanto, por toda preparação necessária em termos administrativos, de recursos humanos, financeiros, logísticos e tecnológicos capazes de colocar a iniciativa efetivamente em condições de ser executada (SARAVIA, 2006). Para Gabriela Lotta (2019, p. 20), os estudos de implementação procuram entender a “a política como ela é”. A autora também pondera, enquanto pressuposto já registrado por uma série de estudos da área que: “formulação e implementação não são fases distintas, mas sim processos decisórios

---

<sup>64</sup> no caso de políticas públicas que optam pela omissão, naturalmente, não há o estabelecimento de declaração formal (SARAVIA, 2006).

contínuos que perpassam diferentes atores no que podemos chamar de cadeia decisória” (LOTTA, 2019, p. 18).

5. *Execução*: Colocação em prática da política de fato. Sua concretização, o que consegue ser realmente percebido e sentido pela população. De acordo com Saravia (2006), nesta fase se concentram investigações voltadas à análise de obstáculos que dificultam a ação, além de estudos concentrados em limitações burocráticas (SARAVIA, 2006).

6. *Acompanhamento*: Representa o processo contínuo e organizado de monitoramento da política pública em execução com objetivo de levantar eventuais falhas que possam estar dificultando o alcance dos objetivos estabelecidos, e introduzir, a partir disso, aprimoramentos à política inicialmente prevista (SARAVIA, 2006).

7. *Avaliação*: Etapa de análise e reflexão centrada nos resultados gerados à sociedade pela política em foco. As melhores práticas ressaltam a importância de que sejam baseadas em dados consistentes e evidências, de modo a subsidiar seu efetivo aperfeiçoamento. Tradicionalmente, acontece posteriormente à fase de implementação (*ex post*), embora estudos mais recentes defendam que ocorra também anteriormente (*ex ante*) na busca pela verificação se a política responde efetivamente a um problema bem delimitado, se objetivos claros foram determinados que justifiquem a ação do Estado, além da qualidade de seu “desenho” (SARAVIA, 2006; CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA-IPEA, 2018).

#### **4.4 Entre a escolha racional e a anarquia organizada**

Conforme pode ser percebido, o modelo do ciclo das políticas públicas apresentado vincula-se a uma ideia de planejamento e racionalidade na construção de políticas. No entanto, como ressalta Enrique Saravia:

As políticas públicas são influenciadas, a partir da sua incorporação ao elenco de ações setoriais do governo, pelas contingências que afetam a dinâmica estatal e pelas modificações que a teoria sofre como consequência. É por isso que, no começo, estão impregnadas pelas ideias vigentes em matéria de planejamento: fixação de metas quantitativas pelos organismos centrais de planejamento, geralmente dominados por técnicos mais ou menos esclarecidos; subordinação de toda a vida social ao crescimento econômico; determinação do futuro com base em projeções das tendências do passado. O predomínio da racionalidade técnica é absoluto e as prioridades são estabelecidas na base de considerações supostamente racionais [...] Mas as prioridades outorgadas pelos planejadores não são determinadas – como se pretende – só pela razão técnica: o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades (SARAVIA, 2006, p.35).

Nessa lógica, a realidade da Administração Pública estaria, contudo, em uma posição entre *a teoria da escolha racional* e uma chamada *anarquia organizada*. O conceito remete ao modelo teórico de escolha organizacional da “lata do lixo”, desenvolvido por Michael Cohen, James March e Johan Olsen na década de 1970 e que questiona justamente a lógica decisória absolutamente racional abordada de forma predominante até então pela academia para analisar o processo decisório nas organizações.

Para os autores, as instituições funcionam, na prática, inseridas em “processos caóticos”, nos quais os elementos que compõem uma decisão – problemas, soluções, corpo técnico, tomadores de decisão, grupos de pressão, influências políticas, etc – se conectariam de forma praticamente aleatória (COHEN, MARCH, OLSEN, 1972). Sendo assim, as decisões em termos de políticas públicas e de regulação no caso do Poder de Estado não seriam resultado de uma lógica controlada e racional que culminariam em decisões consistentes, mas de um fluxo razoavelmente anárquico, para os quais as *janelas de oportunidades* possuem um papel decisivo, e que resulta no que conseguimos perceber na ponta como cidadãos.

De acordo com Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972, p. 16, tradução da autora):

Uma característica central do processo da lata de lixo é o desatrelamento parcial de problemas e escolhas. Embora a tomada de decisão seja pensada como um processo para resolver problemas, muitas vezes não é isso que acontece. Os problemas são trabalhados no contexto de alguma escolha, mas as escolhas são feitas somente quando as combinações mutáveis de problemas, soluções e tomadores de decisão tornam a ação possível. Muito comumente isso ocorre após os problemas deixarem uma determinada arena de escolha ou antes de terem sido descobertos.

Nesse sentido, seria relativamente habitual no ambiente das instituições se encontrar “soluções” para problemas “que não existem”, enquanto “problemas reais” acabariam permanecendo por muito tempo “sem solução”. O que, no caso do Poder Público e levando em conta o papel do Estado, se torna preocupante diante da repercussão que as ações e omissões dos governos geram na vida dos cidadãos. Torna-se válido também se voltar atenções para as chamadas “pequenas decisões” ou “decisões cotidianas” que com frequência podem acabar se mostrando mais efetivas para o enfrentamento de problemas do que aquelas vistas como “grandiosas” ou “de destaque”.

É importante mencionar ainda que a Administração Pública age muitas vezes com base no improvisado, seja por falhas significativas de planejamento ou mesmo pela necessidade de se lidar com situações dificilmente previsíveis. Sendo assim, Cohen, March e Olsen (1972) defendem a compreensão e o reconhecimento do fenômeno da “lata do lixo” até para que esse possa ser, em alguma medida, controlado e administrado no interior das organizações.

#### 4.5 Problema público e sua inclusão na agenda

Retomando o conceito de *problema público* já mencionado, para Daniel Cefaï – um dos principais nomes do *Pragmatismo Francês*, também conhecido como *Sociologia dos Problemas Públicos*, corrente sociológica que se volta para os problemas públicos enquanto objetos empíricos – *problemas públicos* podem ser entendidos como:

movimentos sociais cujos membros reconstroem fatos, lançam-se em investigações, analisam dados oficiais, buscam elementos de comparação, testam hipóteses e agem em consequência. Mas, então, toca-se em outro problema inerente à **retórica do ajustamento e do acomodamento entre interesses** (CEFAÏ, 2017, p. 131, grifo da autora).

Nesse sentido, Cefaï aborda as dinâmicas de disputa, crises e conflitos que, em uma visão realista e pragmática, desenvolvem-se nos ambientes de desordem nos quais a construção de políticas públicas estão inseridas e para as quais os atores envolvidos buscam o “controle” sobre os problemas levantados de modo que os interesse (CEFAÏ, 2017; ANTUNES, 2020). O autor acrescenta que:

[...] uma dimensão de indagação e experimentação é sempre introduzida na constituição dos problemas públicos. Ela permite melhor estabelecer as implicações de conflito ou de controvérsia com as elites conservadoras, os grupos de interesses ou os movimentos de opinião que visam o *status quo* ou pregam o *laisser-faire* e o *laisser-aller* (CEFAÏ, 2017, p. 131-132).

Além disso, para Cefaï (2017), os problemas públicos não são conhecidos preliminarmente, mas resultado de um processo de interações – subjetivo – que se constitui pela inter-relação de atores em dinâmicas sociais definidas pelo ambiente de disputa. Nessa medida, Joan Subirats afirma que os problemas representam basicamente “uma construção analítica” (SUBIRATS, 2006, p. 203).

Sendo assim, é importante destacar a vinculação determinante da noção de *problemas públicos* para a formação de agendas governamentais, naturalmente inserido no contexto de interferências múltiplas e levando-se em conta a subjetividade de quem os analisa. Conforme pontua Subirats:

Os problemas são artificiais, no sentido de que respondem a uma decisão voluntária de que existam e sejam resolvidos. Os problemas, assim, não têm vida própria à parte dos indivíduos ou grupos que os definem. Os problemas e suas soluções estão constantemente relacionados. Da mesma maneira como existem muitas definições possíveis de um problema, existem muitas soluções para o mesmo problema (SUBIRATS, 2006, p. 201 e 202, tradução da autora).

Assim, mesmo em situações nas quais as “soluções” já foram “encontradas” ou definidas pelo Poder Público, em uma lógica ligada ao *fenômeno da lata do lixo* sustentado por Cohen, March e Olsen (1972), nos quais a poder estatal já está convicto da necessidade da instituição dessas “soluções”, a Administração precisa “buscar por problemas” que possam justificar suas iniciativas. Documentos como Exposição de Motivos representam uma evidência jurídico-administrativa desse comportamento e necessidade por parte da Administração Pública.

Nessa perspectiva, em um primeiro momento, o plano de governo do candidato Jair Bolsonaro de 2018 (TSE, 2018) e os discursos públicos adotados pela pasta das Comunicações mais recentemente nos levam a inferência inicial de que aparentemente a burocracia tem sido tratada ou teria sido elencada à categoria de *problema público* pela então administração federal. Essa é uma das deduções que procuramos analisar ao longo dessa investigação.

Além disso, apesar de se voltar para a análise de instrumentos infralegais instituídos pela administração Bolsonaro para a radiodifusão durante os seus três primeiros anos de gestão, esta investigação integra essa pesquisa – vista como mais restrita e formal – a uma análise de contexto de um campo marcado por contínua influência de atores e pela disputa política histórica, de modo a enriquecê-la e expandi-la. O que dialoga com o sustentado por Enrique Saravia (2006, p. 27) para o estudo das políticas públicas:

As democracias evoluídas fazem da observância de normas jurídicas abstratas e impessoais e do respeito aos direitos dos outros o fundamento básico da convivência social. Mas uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional.

Para isso, este trabalho articula uma bibliografia tradicional do campo das políticas públicas com a perspectiva teórica da Economia Política da Comunicação (EPC), apresentada a seguir, e que preconiza o aprofundamento dos processos históricos como instrumento fundamental para a compreensão das relações de poder em torno dos processos comunicacionais (MOSCO, 1999).

#### **4.6 Integração à Economia Política da Comunicação**

Conforme Vincent Mosco (1999), um dos teóricos fundamentais da Economia Política da Comunicação (EPC) no cenário internacional, a economia política pode ser compreendida, em sentido estrito, como o “estudo das relações sociais, em especial das relações de poder, que

constituem a produção, distribuição e consumo de recursos, incluindo os recursos da comunicação” (MOSCO, 1999, p. 98). Acrescenta-se a isso o foco dispensado pelo campo à prevalência, na realidade, da junção dos aspectos políticos e econômicos em constituição mútua sob “esferas sociais e simbólicas mais amplas” (MOSCO, 1999, p. 99).

Como consequência, segundo o autor:

a economia política contemporânea tende a centrar-se em pontos de vista filosófico-morais que enfatizam a extensão da democracia para além do domínio político, onde é muitas vezes legitimada em instrumentos legais formais para abranger os domínios económico, social e cultural que tendem a ser condicionados pelas necessidades de capital (MOSCO, 1999, p. 100).

Dessa forma, a concepção da dimensão democrática de uma sociedade é vista pela Economia Política da Comunicação a partir de uma visão que se expande em relação ao aspecto político formal para se voltar a domínios diversos: sociais, culturais e simbólicos, e cujos desequilíbrios se evidenciam na lógica predominante voltada ao mercado da indústria cultural. Nesse sentido, o eixo teórico volta atenções para questões como a contínua e histórica disparidade de acesso aos meios de comunicação e a consequente reprodução dessa desigualdade sobre as diversas instituições da sociedade, as crescentes políticas de desregulamentação do setor e a escassez de conteúdos que ofereçam maior diversidade informativa, educacional e cultural para o ambiente midiático (MOSCO, 1999). Outro aspecto observado é a disposição do Estado em, muitas vezes, prescindir ou fragilizar sua capacidade de promoção de uma regulação que se mostre efetiva enquanto instrumento para a redução dessas desigualdades. Para o autor (1999), a Economia Política da Comunicação precisa se sustentar em uma abordagem realista, crítica, constitutiva e inclusiva.

No Brasil, César Bolaño (2007) chama a atenção para as históricas interferências econômico-político hegemônicas sobre o processo brasileiro de construção de políticas públicas voltando-as para o fortalecimento e consolidação de interesses estabelecidos sobre o cenário midiático do país e que se reproduzem sobre o todo social. Sendo assim, a construção de políticas públicas para a comunicação no Brasil é vista como resultado de um contexto de disputas permanentes – como apontado por Saravia e Subirats – com a histórica priorização de interesses de mercado quase sempre conectados à hegemonia política sobre bens de natureza simbólica e cultural.

Nesse sentido, em sua obra *Qual a lógica das políticas de Comunicação no Brasil?* (2007) – adotada como basilar para esta investigação – Bolaño remonta como atores político-empresariais dominantes têm obtido êxito, ao longo do tempo, em sua capacidade de influenciar

os processos legislativos e regulatórios em vários momentos do seu ciclo e se valendo de estratégias diversas. Conforme o autor, para conseguir compreender a complexidade das políticas de comunicação brasileiras, aqui com foco específico às voltadas à radiodifusão, é preciso ampliar a investigação para além da abordagem administrativa e jurídica formal para analisá-las de modo ampliado como proposto pela Economia Política da Comunicação.

E dessa forma buscar compreendê-las inseridas dentro de um contexto histórico marcado pela sólida vinculação entre mídia empresarial e política, por uma conduta permissiva do Estado, pelo fortalecimento mais recente e acentuado do ambiente midiático religioso, aliada à reestruturação dos mercados frente ao desenvolvimento tecnológico e sua busca por novas fontes de receitas, além das relações de poder e influência que se reposicionam diante das mudanças políticas e econômicas e sociais pelas quais o país atravessa.

Sendo assim, o proposto aqui é a construção de uma análise de políticas públicas sólida, que se valha de princípios clássicos da Administração Pública, mas integrada a uma visão abrangente – e crítica – como proposto pela EPC, do contexto histórico, político e social em que se insere as políticas para o setor de rádio e TV e suas consequências sobre a sociedade brasileira. A influência simbólica que o campo possui no Brasil, aliada a uma nova realidade de convergência tecnológica, as particularidades histórico-contextuais da gestão que conduziu o setor entre os anos de 2019 a 2021, além das especificidades do momento político que o país vivencia representam componentes fundamentais de análise.

## 5. METODOLOGIA: DESCRIÇÃO INTERPRETATIVA COMBINADA COM LÓGICA DE ATORES NUM CAMPO DE CONFLITOS

Por tratar-se de um objeto de pesquisa inserido em um contexto político e histórico denso e contraditório foi definida como metodologia para o desenvolvimento desta investigação a combinação de um levantamento quantitativo de normas que permita uma percepção inicial da intensidade e do maior ou menor direcionamento de políticas públicas instituídas pela administração Bolsonaro articulado a um método qualitativo: uma análise descritivo interpretativa das normas infralegais estabelecidas por esse governo para a radiodifusão entre os anos de 2019 e 2021, organizada a partir de categorias de direcionamento de ação governamental identificadas no período. A estratégia metodológica sustenta-se a partir da perspectiva do professor José Luiz Braga (2011).

Para isso, o método de descrição interpretativa – aplicado aqui a partir de uma triangulação entre pesquisa documental e análise de dados públicos integrada com entrevista semiestruturada – foi combinado com uma análise de lógica de atores num campo de conflitos, baseado no trabalho desenvolvido por teóricos brasileiros ligados à Economia Política da Comunicação (EPC) como César Bolaño e Murilo Ramos. O objetivo é permitir um entendimento da política instituída pela administração Jair Bolsonaro para a radiodifusão nos três primeiros anos de sua gestão, a partir de uma visão crítica sobre o processo de construção das políticas, buscando identificar o posicionamento dos atores em um campo histórico de disputa. Nessa perspectiva, a pesquisa busca apoio no eixo teórico contemporâneo do campo das políticas públicas, que passaram a ser vistas como resultado de ambientes de conflito, e inserida em uma análise de contexto histórico-política da formação e consolidação do setor de rádio e TV no Brasil, sustentada pela EPC. Nesse sentido, a obra *Qual a lógica das políticas de Comunicação no Brasil* (2007) do professor César Bolaño representa uma referência basilar.

Esse processo de construção metodológica se deu por meio de dois movimentos: a) a aferição inicial trazida pela contabilização numérico-quantitativa que indica a prevalência ou omissão nos direcionamentos de construção ou implemento de políticas b) combinação desses dados com a análise descritivo interpretativa que procurou demonstrar e acrescentar razões e contextos para que isso ocorra. Para tanto, levou-se em consideração questões como conjuntura histórico-política, a própria dinâmica do setor marcada intensamente por contextos de *lobby*, o cenário de disputa de atores na busca por influência sobre o processo regulatório, além, naturalmente, dos interesses próprios da gestão analisada guiados por questões como a busca



pela própria sustentação política e por ratificação no caso, por exemplo, de alinhamentos a proposições realizadas pela OCDE.

No que se refere ao levantamento de iniciativas, construiu-se inicialmente um *corpus* de pesquisa dos três primeiros anos da administração Bolsonaro, entre os anos de 2019 e 2021, de normas infraconstitucionais, com atenção voltada às infralegais para o setor de rádio e televisão brasileiro. O enfoque direcionado às normas infralegais (como decretos, portarias e instruções normativas) se dá em função do foco deste trabalho se voltar para a atuação do *Poder Executivo federal* neste período e serem essas as iniciativas normativas que podem ser instituídas por decisão unilateral deste poder não envolvendo discussão com o Congresso Nacional ou abertamente com a sociedade ou grupos de interesse – ou somente pela priorização de alguns – se for essa a opção governamental.

A definição pelo período de análise dos três anos iniciais de gestão se deu pela consideração que este representa um período significativo para avaliação da condução e direcionamento de políticas por parte de uma administração e ainda não contaminado pelas particularidades do período eleitoral. Além disso, o mapeamento entre os anos de 2019 e 2021 proporciona uma comparação de período de atuação relativamente semelhante entre a fase que a Comunicação esteve sob o âmbito do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) – um ano e cinco meses – então conduzido pelo ex-astronauta Marcos Pontes, e sob o novo Ministério da Comunicações (MCom), liderado por Fábio Faria, por volta de um ano e sete meses, de acordo com o período determinado (SOUTO; DEL BIANCO, 2022).

A estratégia metodológica adotada foi desenvolvida a partir da concepção do professor José Luiz Braga com a categorização de normas aplicada construída a partir da análise e observação do material empírico, conforme as necessidades e “características concretas do objeto” de pesquisa (BRAGA, 2011, p. 2). Contudo, com a abertura e flexibilidade, compatíveis com pesquisas que se voltam para os desafios da realidade. De acordo com o autor (BRAGA, 2011, p. 2), o encorajamento à investigação do novo e o compromisso efetivo com a descoberta representam atributos fundamentais para a aplicação de um método não ancorado em perspectivas “prévias ou fechadas”.

No mesmo sentido, Sally Thorne, pesquisadora canadense que defende a aplicação do método de descrição interpretativa para pesquisas na área da saúde e para outras ciências aplicadas, sustenta que esse é um método indutivo<sup>65</sup> recomendável a investigações científicas

---

<sup>65</sup> Aquele no qual a busca do conhecimento parte do particular para o geral.

que tenham como foco aspectos e questões práticas. Conforme a autora em parceria com pesquisadores brasileiros:

a "Descrição Interpretativa" pode ser compreendida como um método que fornece uma direção metodológica aos pesquisadores das Ciências Aplicadas [...] para conduzir a elaboração de questões de pesquisa voltadas para aspectos práticos dessas áreas de conhecimento, bem como, a entrada no campo de maneira lógica, sistemática e justificada, e a criação de uma análise de dados de modo que o engajamento do pesquisador com os dados torne possível uma interpretação do contexto estudado para além do óbvio (TEODORO; REBOUÇAS; THORNE et al., 2018, p. 2).

Nessa direção, Braga (2011) defende a metodologia – em uma pesquisa qualitativa – não como “um vale tudo”, mas como um processo de *decisões pensadas*, um acompanhamento *efetivamente refletido* pelo pesquisador na busca pelo alcance dos objetivos de *cada investigação*, que é o que esta pesquisa se propôs a construir. Para o autor (2011, p. 8), a metodologia representa “uma sabedoria na tomada de decisões em que o pesquisador se vê constantemente envolvido”. Diante disso, o professor José Luiz Braga (2011) sustenta – sobretudo nos mestrados – a realização de pesquisas empíricas, como a proposta aqui, voltadas à investigação da realidade.

Nesse sentido, Teodoro et al. (2018, p. 3) defendem o método de descrição interpretativa como uma forma de “oferecer respostas para solucionar problemas do mundo real” a partir da análise de “grandes quantidades de pequenas unidades de dados [...] articulando uma compreensão holística sobre o fenômeno em estudo” (TEODORO; REBOUÇAS; THORNE et al., 2018, p. 6). Os autores resumem o método de descrição interpretativa da seguinte forma:

esta abordagem de pesquisa propõe criar uma descrição rica e detalhada de algum fenômeno, descobrindo associações, relações e padrões que auxiliem o leitor a entender aspectos mais profundos, completos e ricos, para vinculá-los de modo que se produza uma melhor compreensão do fenômeno, desencadeando uma visão e uma ação relacionadas à prática (TEODORO; REBOUÇAS; THORNE et al., 2018, p. 3).

Sendo assim, em um momento desafiador à história do país, este projeto se propôs a se debruçar sobre as iniciativas governamentais sobre uma das vertentes mais representativas e marcantes do campo das comunicações brasileira que é o setor de rádio e televisão aberta.

Como argumenta Braga (2011, p. 6):

Em última análise, queremos “falar sobre o mundo” – mesmo quando se faz a filosofia mais abstrata e sofisticada [...] Outro ângulo é o da importância da descoberta como elemento relevante – tanto da contribuição para o conhecimento como do estímulo para o árduo trabalho da pesquisa. Falo aqui das descobertas efetivas sobre características intrigantes do mundo real.

Demonstra-se também como fundamental para a execução desta pesquisa a combinação de técnicas e perspectivas, garantindo a flexibilidade necessária e compatível com a investigação de fenômenos que se desenvolvem na atualidade.

Sendo assim, a estratégia desenvolvida tomando como base o método de descrição interpretativa previu: I) uma fase de levantamento inicial de dados e sua organização conforme a hierarquia das normas<sup>66</sup> II) a construção de uma categorização das iniciativas de acordo com o *direcionamento da ação governamental*, definidas a partir do *caso concreto*. É interessante pontuar que essa categorização e sua conseqüente tabulação contribuem para evidenciar as prioridades – e negligências – de atuação da administração III) e uma análise descritivo-interpretativa das medidas consideradas de maior relevância, organizadas a partir das categorias de direcionamento de ação governamental identificadas, que leva em consideração a conjuntura na qual as iniciativas foram implementadas, problemas que buscam resolver, além de contextos históricos, atores envolvidos e processos de disputa reconhecidos que envolvem as temáticas e o campo. É nesse sentido que a combinação da técnica de análise de dados com o escopo teórico do campo das Políticas Públicas e da Economia Política da Comunicação apresenta-se como pertinente por se complementarem e enriquecerem na busca pela construção de uma análise que alcance a profundidade necessária. Além disso, é importante destacar que as etapas, sobretudo as II e III, não se encontram em fases rígidas de separação, se misturando e influenciando-se constantemente durante o processo.

## 5.1 Desenho metodológico

Nesse sentido, e de modo a viabilizar a investigação proposta, este projeto foi estruturado em três fases de procedimentos metodológicos detalhadas a seguir:

### 5.1.1 Fase Inicial

Para a primeira fase da pesquisa foi realizada uma revisão bibliográfica envolvendo autores considerados referência no país e no cenário internacional para o campo das Políticas Públicas e da Economia Política da Comunicação (EPC).

Em seguida, o foco de trabalho se voltou para a realização de uma pesquisa exploratória com o objetivo de identificar as principais normas, projetos e iniciativas instituídos durante e pelo governo Bolsonaro relacionados ao campo da radiodifusão. Para a construção deste *corpus* de pesquisa foi realizado um mapeamento no Diário Oficial da União (DOU) e em matérias e

---

<sup>66</sup> Portanto, o que são leis aprovadas pelo Congresso Nacional, o que são decretos editados pela Presidência da República e o que são normas abaixo do nível de decreto, instituídas basicamente em nível ministerial.

*releases* publicados em sites oficiais: basicamente do novo Ministério das Comunicações e Gov.br, além de portais das principais associações empresariais do setor: Abert e Abratel, e de sites de mídia especializada: Telesínte, Teletime e Canaltech, reconhecidos pela cobertura que realizam acerca do setor de rádio e TV brasileiros (SOUTO; DEL BIANCO 2022).

Nesse sentido, conforme o período estabelecido, foram localizadas 97 iniciativas chamadas aqui de *medidas referência*. Foram conceituadas assim e, portanto, selecionadas basicamente aquelas que introduzem mudanças na regulamentação, definem novas exigências ou procedimentos a serem observadas pelos radiodifusores ou realizam a instituição de programas governamentais ou novas iniciativas. Publicações vistas como de rotina foram desconsideradas já que inviabilizariam o levantamento tornando-o excessivamente amplo. Após uma primeira estruturação que seguiu um critério temporal e conforme a hierarquia e o alcance da norma, as iniciativas foram novamente organizadas conforme o *direcionamento/sentido da ação governamental* nas quais se enquadravam. Além disso, foram realizadas, sempre que necessário, solicitações de informações via Lei de Acesso à Informação (LAI) sobretudo ao MCom e à Presidência República.<sup>67</sup>

### 5.1.2 Segunda fase

Na etapa seguinte foi realizada entrevista semiestruturada com gestor do Ministério das Comunicações ligado à área de regulamentação da radiodifusão<sup>68</sup>. Foram tentadas também entrevistas com representantes do setor empresarial, por meio da Abert, além de representantes da sociedade civil, mais especificamente através do FNDC, em função do papel político e histórico que a entidade ocupa no país em defesa da pauta da democratização da comunicação. No entanto, as solicitações, realizadas mais de uma vez, não obtiveram sucesso.

O principal objetivo da iniciativa era identificar como esses grupos avaliam a gestão da Comunicação para a radiodifusão do governo Bolsonaro com foco direcionado à administração de Fábio Faria à frente do novo MCom. Esse direcionamento se dá em função do marco que representa a recriação do órgão para a área de Comunicação, além da constatação realizada de um incremento importante de medidas voltadas ao setor a partir da recriação da pasta. Diante

---

<sup>67</sup> A relação dos pedidos realizados por esta autora via LAI durante o desenvolvimento desta pesquisa estão elencados ao final deste trabalho, no apêndice I desta dissertação.

<sup>68</sup> Em função do contexto de forte tensão política que o país atravessa em 2022, quando esta pesquisa está sendo concluída, esta autora optou por preservar a identidade do gestor do MCom ouvido pela investigação e que muito contribuiu para a compreensão e aprofundamento acerca da condução do campo da radiodifusão no âmbito do governo federal, durante os anos da gestão Bolsonaro. O roteiro da entrevista semiestruturada realizada com o porta-voz da pasta pode ser encontrado no apêndice II, ao final desta pesquisa.

da inviabilidade das entrevistas, a busca por essa percepção foi orientada por meio da observação de posicionamentos públicos dessas entidades (Abert e FNDC), sobretudo em seus sites oficiais.

Paralelamente, foi realizada uma análise documental sobre o relatório *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil* (2020), de modo a retirar do documento os principais diagnósticos e recomendações realizados pela organização para o segmento de rádio e TV já apresentada. A iniciativa foi considerada pertinente em função do fato do governo Bolsonaro colocar publicamente – e de forma contínua – que o documento representa uma referência em termos de direcionamento de políticas públicas para o setor e do interesse do governo brasileiro fazer parte da Organização (MCOM, 2020a, 2021a).

### 5.1.3 Fase final

A fase final da pesquisa foi direcionada à tabulação, contabilização e à análise e interpretação das medidas e normas voltadas à radiodifusão levantadas durante a pesquisa exploratória. A categorização temática *a partir do encontrado na pesquisa empírica* têm como objetivo contribuir para ilustrar e expor um cenário de conflitos entre interesses empresariais diversos e o histórico de lutas por políticas democráticas para o setor. O trabalho executado foi basicamente: ler os achados normativos, descrevê-los e interpretá-los dentro do contexto da radiodifusão brasileira, marcado pelo histórico reiterado de favorecimento político do setor empresarial, e de seus sub contextos.

Assim, a combinação das duas técnicas – análise documental e entrevista – foi proposta como uma estratégia para detecção de possíveis contradições, sobretudo em relação ao discurso público, observado em páginas oficiais, e em função da premissa que “nem tudo o que se faz é o que se fala”. Por fim, o procedimento metodológico proposto pode ser resumido por: coleta de dados empíricos, somado à codificação, análise e interpretação de dados.

## 5.2 Construção do mapeamento: *o corpus de pesquisa*

O levantamento, a organização e a análise das medidas governamentais apresentados neste trabalho representam o cerne e a principal contribuição para as pesquisas do campo das Comunicações que esta investigação se propõe a trazer. Neste sentido, é apresentado a seguir uma síntese do que foi encontrado:

A pesquisa exploratória desenvolvida nesta investigação mapeou durante os três primeiros anos da administração Bolsonaro o total de 97 normas e iniciativas instituídas por ou durante sua gestão que *envolveram de algum modo a radiodifusão*, chamadas aqui de *medidas*

*referência*. Para essa seleção foram consideradas, essencialmente, aquelas que estabelecem mudanças regulatórias, realizam a instituição de programas governamentais ou indicam a adoção de novas iniciativas por parte do governo federal. Publicações consideradas ou tratadas como de rotina como autorizações ou renovações para prestação de serviços por emissoras de radiodifusão espalhadas pelo país ou publicações de nomeações de autoridades não foram incluídas.

A primeira estruturação adotou o critério cronológico conforme a hierarquia e o alcance das normas, organizadas, portanto, enquanto leis, decretos presidenciais e iniciativas basicamente de ordem ministerial, como portarias, resoluções e instruções normativas. O levantamento a partir dessa lógica contribui para a percepção da abrangência das iniciativas, além de ajudar a delinear os atores e os grupos de pressão com atuação sobre elas. Mais tarde, em função do foco aqui direcionado à atuação do Executivo federal, somente as normas infralegais foram reclassificadas, conforme o direcionamento da ação governamental. A opção por concentrar a pesquisa pelo grupo infralegal ocorre por serem essas as iniciativas normativas que sinalizam o direcionamento ou escolhas realizadas pelo *Poder Executivo* já que aprovação de leis são de responsabilidade do Poder Legislativo e precisam acontecer no âmbito do Congresso Nacional, não representando, portanto, decisões tomadas de forma isolada por opção do governo federal<sup>69</sup>.

Do total de 97 *medidas referência* localizadas no período foram identificadas oito leis, 14 decretos presidenciais e 75 normas inferiores a decretos como portarias, instruções normativas, resoluções, editais, consultas públicas, despachos e atos da Anatel expostos abaixo.

### 5.2.1 Leis

As oito leis aprovadas pelo Congresso brasileiro localizadas no período de 2019 a 2021 que se aplicam ou que possuem repercussão sobre a radiodifusão estão discriminadas a seguir. Apesar do foco desta pesquisa não se voltar a iniciativas de ordem legal, considera-se que sua exposição contribui para ampliar a percepção das principais definições relativas à radiodifusão que foram tomadas no período.

---

<sup>69</sup> e mesmo que se considere que resultado de uma discussão insatisfatória.

## Quadro 1

### Leis aprovadas pelo Congresso Nacional envolvendo a radiodifusão entre 2019 e 2021

Norma	Temática
Lei 13.879, de 3 de outubro de 2019	Nova Lei Geral das Telecomunicações (LGT) - excluiu expressamente as emissoras de rádio e TV da possibilidade de contribuição para o Fust.
<b>MP 980, de 10 de junho de 2020</b>	<b>Cria o Ministério das Comunicações</b>
Lei 14.027, de 20 de julho de 2020	Regras para a distribuição gratuita de prêmios por concessionárias de radiodifusão/ E permitiu o parcelamento mensal das outorgas
Lei 14.074, de 14 de outubro de 2020	Conversão da MP 980, que recriou o MCom
Lei 14.108, de 16 de dezembro de 2020	Isenção tributária para estações de Telecomunicações que operam máquina a máquina. Entre elas: Contribuição para o Fomento da Radiodifusão Pública (CFRP) e a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine)
Lei 14.109, de 16 de dezembro de 2020	Nova Lei do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust) – estabeleceu o redirecionamento dos recursos do fundo para políticas de expansão da internet
Lei 14.173 de 15 de junho de 2021 <sup>70</sup>	Simplifica a transferência e a renovação de outorgas e autoriza as RTR e RTV a aumentarem conteúdo jornalístico na Amazônia Legal e a instituição de conteúdos publicitários locais
Lei 14.288, de 31 de dezembro de 2021	Prorroga a desoneração da folha de pagamentos até 2023 para 17 setores da economia, entre eles a radiodifusão

Fonte: elaboração da autora

#### 5.2.2 Decretos

Os decretos são medidas que possuem força de lei tomadas por uma autoridade superior e que têm como objetivo disciplinar um fato ou situações determinadas, que devem ser tratadas de forma abstrata e sem destinatários específicos (NOVELINO, 2009; PAULO; ALEXANDRINO, 2015). No caso do poder Executivo federal, são assinados pelo presidente da República e, normalmente, pelos respectivos ministros de Estado ligados à temática. Por serem hierarquicamente inferiores às leis, não podem contrariá-las. Seu papel é regulamentá-las, explicá-las e complementá-las, tornando-as mais concretas, de modo a viabilizar seu cumprimento (NOVELINO, 2009; PACTO PELA DEMOCRACIA, 2019). No caso do governo

<sup>70</sup> Em relação à Lei 14.173, houve a derrubada de veto pelo Congresso Nacional de trecho vetado pelo presidente Bolsonaro. A derrubada garantiu que a Condecine não se aplica aos serviços de *streaming*.

federal, por serem normas de atribuição da Presidência da República não são – normalmente – de edição tão disseminada e rotineira, sendo normas mais elaboradas e que possuem boa margem para atuação, *desde que* observados os limites previstos na Constituição e legais.

No entanto, seu uso disseminado e sem observância dos limites constitucionais, quando o chefe do Executivo extrapola suas competências para se apropriar das prerrogativas do Legislativo para “legislar por meio de decretos” e fazer sobrepor sua vontade representa, como alertou a frente Pacto pela Democracia (2019), uma forma de “minar a democracia por dentro”<sup>71</sup>

Feita essa ressalva, os decretos presidenciais mapeados relativos à radiodifusão entre 2019 e 2021 estão elencados no quadro 2 abaixo:

## Quadro 2

### Decretos presidenciais para a radiodifusão no período de 2019 a 2021

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
Decreto 9.942, de 25 julho de 2019	Regulamento de RTR na Amazônia Legal (regulamenta Lei 13.649, de 11 de abril de 2018)
Decreto 10.288, de 22 de março de 2020 (vigência expirada)	Estabelece a atividade de imprensa como essencial na pandemia
Decreto 10.312, de 4 de abril de 2020 (prorrogado em 12 meses pelo Decreto 10.664 de 2021)	Amplia, de forma temporária, a multiprogramação com fim educacional em função da pandemia de covid-19
Decreto 10.326, de 24 de abril de 2020 ( <u>totalmente revogado</u> pelo Decreto 10.405)	Dispunha sobre a execução do serviço de radiodifusão e o processo de licenciamento de estações
Decreto 10.329, de 28 de abril de 2020 (vigência expirada)	Radiodifusão é definida como atividade essencial na pandemia
<b>RECRIAÇÃO MCOM</b>	
Decreto 10.405, de 25 de junho de 2020 ( <u>decreto norteador/revoga o 10.326 de abril de 2020</u> )	Dispõe sobre a execução dos serviços de radiodifusão e processo de licenciamento de estações/simplifica processos técnicos e amplia prazos

<sup>71</sup> Em nota pública, de maio de 2019, a frente Pacto pela Democracia (2019) alertou para o número acentuado de decretos assinados pelo ex-presidente Bolsonaro em seus primeiros meses de mandato envolvendo diversas temáticas: 145 em menos de cinco meses de gestão, número superior ao de seus antecessores: Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff no mesmo período inicial de mandato. Em nota subscrita por 49 entidades, a organização destacou a declaração do ex-presidente Bolsonaro para o então presidente da Câmara: “Com a caneta eu tenho muito mais poder do que você. Apesar de você, na verdade, fazer as leis, eu tenho o poder de fazer decreto. Logicamente, decretos com fundamento”, afirmou na oportunidade (PACTO PELA DEMOCRACIA, 2019). Disponível em: <https://bit.ly/3ROikvG> .



Decreto 10.456, de 11 de agosto de 2020	Regulamenta a flexibilização da <i>A Voz do Brasil</i> /origem na Lei 13.644/2018
Decreto 10.462, de 14 de agosto de 2020 ( <u>revogado pelo Decreto 10.747</u> )	Aprovou a estrutura regimental do novo MCom
Decreto 10.664, de 31 de março de 2021	Possibilita novos pedidos de adaptação AM/FM indefinidamente e prorroga a multiprogramação na TV
Decreto 10.669, de 8 abril de 2021	Incluiu a EBC no Programa Nacional de Desestatização (PND)
Decreto 10.747, de 13 de julho de 2021 (revogado pelo decreto 11.164, de 8 de agosto de 2022)	Estrutura Regimental do MCom
Decreto 10.775, de 23 de agosto de 2021/ regulamenta a Lei 14.173/21	Simplificação de processos para os serviços de rádio e TV e prorroga prazo previsto no decreto 10.405/2020 para regularização das emissoras
Decreto 10.804, de 22 de setembro de 2021 (retificado em 11 de novembro de 2021)	Disciplina o parcelamento de outorgas dos serviços de radiodifusão/ previsto na Lei 14.027 de 2020

Fonte: elaboração da autora

### 5.2.3 Normas inferiores a decreto: portarias e outros normativos

Normas abaixo do nível de decreto como portarias, instruções normativas, editais, avisos e consultas públicas representam atos administrativos ou colegiados de caráter ordinário, limitados às atribuições de órgãos públicos (NOVELINO, 2009). São normas assinadas pelos respectivos chefes desses órgãos com o objetivo de disciplinar o estabelecido em leis e decretos, além de dar, muitas vezes – de forma prática – a execução a políticas públicas e serviços. Diante de sua maior facilidade de edição, possui também maior fragilidade jurídica e maior possibilidade de revogação ou revisão.

Nesse sentido, do total de 97 iniciativas mapeadas para a radiodifusão entre os anos de 2019 e 2021, a maior parte do *corpus* encontrado – 75 – representam justamente essa categoria de norma de mais frequente e simples edição no dia a dia dos órgãos de governo, e que nesta pesquisa se volta basicamente para o nível ministerial.

Assim, o levantamento priorizou iniciativas implementadas na esfera dos respectivos ministérios (inicialmente MCTIC e depois Mcom) por se tratar – cada um a seu tempo – dos órgãos encarregados da regulação do setor. A inclusão de atos estabelecidos pela Anatel, órgão

responsável pela gestão do espectro<sup>72</sup>, ocorreu somente quando esses eram instituídos conjuntamente ou quando exerciam influência direta sobre o segmento de rádio e televisão. Além disso, foram incluídas no levantamento algumas poucas medidas publicadas no âmbito de outras pastas ministeriais, quando tinham repercussão muito efetiva sobre o campo de rádio o TV, sendo anunciadas pela própria pasta das Comunicações e pelo setor especializado.

É este tipo de norma que possui também a maior correspondência com a estratégia de “passagem da boiada” sugerida pelo ex-ministro Salles, que em sua declaração menciona expressamente “portarias e normas dos ministérios” como instrumentos para passar o que chama de “reformas infralegais de desregulamentação e simplificação” (PODER 360, 2020).

O levantamento das normas inferiores a decreto localizadas, portanto, para o setor de rádio e TV no período entre 2019 e 2021 pode ser observado no quadro 3 abaixo:

### Quadro 3

#### Normas inferiores a decreto para o setor de rádio e TV entre 2019 e 2021

Norma	Conteúdo
Portaria EBC 216, de 9 de abril de 2019	Unificação EBC-NBR
Portaria MCTIC 3.306, de 19 de julho de 2019	Canal virtual
Portaria MCTIC 4.598, de set. de 2019 (Revogada pela Portaria 141/2020)	Documentação no sistema Mosaico
Portaria MCTIC 5.153, de 27 de set. de 2019	Delegação de atribuição de cargo
Portaria MCTIC 5.589, de 6 de nov. de 2019	Novas regras para instalação de transmissoras
Portaria MCTIC 6.370, de 19 de nov. de 2019	Destinação saldo leilão 700 MHz/Recursos vão posteriormente para o Digitaliza Brasil
Portaria MCTIC 6.843, de 10 de dez. de 2019	Crítérios para análise de balanço patrimonial para emissoras educativas
Portaria MCTIC 104, de 9 de jan. de 2020 (Revogada pela Portaria 275 de 2020)	RTR na Amazônia
Portaria MCTIC 418, de 31 de jan. de 2020 (Revogada pela Portaria 1.924 de 2021)	Leilão do 5G

<sup>72</sup> No contexto do *paradoxo da radiodifusão* brasileiro exposto por Murilo Ramos, como consequência da Reforma constitucional de 1997, apesar da regulação da radiodifusão ter se mantido sob a alçada do Ministério das Comunicações, a responsabilidade pela administração do espectro de radiofrequências como um todo, inclusive no que se refere aos serviços de radiodifusão, foi transferida à Anatel (RAMOS, 1997).

Portaria MCTIC 413, de 3 de fev. de 2020	Canal virtual
Portaria MCTIC 486, de 5 de fev. de 2020	Canal virtual
Resolução MCTIC/Anatel 721, de 11 de fev. de 2020	Regulamento de uso de radiofrequência
Portaria MCTIC 1.684, de 15 de abril de 2020 (Revogada pela Portaria 1.510, de nov. de 2020)	Designação de servidores para comissão do Revisação
Portaria MCTIC 1.915, de 28 de abril de 2020	Suspensão de prazos pela pandemia
Portaria MCTIC 2.230, de 15 de maio de 2020	Relação aprovada de canais virtuais
<b>RECRIAÇÃO MCOM</b>	
Atos Anatel 3.114, 3.115 e 3.116 de 10 de junho de 2020	Regulamentos técnicos para serviços de radiodifusão/simplificação
Portaria MCom 141, de 22 de julho de 2020	Simplificação de Regras para RTV
Portaria Interministerial MCTI-ME 40, de 24 de jul. 2020	Ginga D/DVD Play
Portaria MCom 174, de 27 de julho de 2020	Prorrogação da suspensão de prazos em função da pandemia de Covid-19
Resolução MCom/Anatel 731, de 29 de jul. 2020	Prorroga entrada em vigor do Regulamento de uso de radiofrequência
Portaria MCom 275, de 13 de agosto de 2020	Regulamentação para autorização de RTR na Amazônia
Edital 105, de 2 de setembro de 2020	Chamamento para RTR na Amazônia
Portaria MCom 697, de 10 de set. de 2020	Regimento interno do MCom
Portaria MCom 829, de 15 de set. de 2020	Relação de elegíveis a canal de rede
Portaria MCom 861, de 21 de set. de 2020	Atualização dos elegíveis a canal de rede
Portaria MCom 1.024, de 8 de out. de 2020	<i>A Voz do Brasil</i>
Portaria MCom 1.250, de 6 de nov. de 2020	<i>A Voz do Brasil</i>
Portaria MCom 1.277, de 9 de nov. de 2020	Cria o GT SeAC
Portaria MCom 1.394, de 16 de nov. de 2020	<i>A Voz do Brasil</i>
Portarias MCom 1459 e 1.460, de 23 de nov. de 2020	Simplificação de obtenção de licenças/ RTV e RTR
Portaria MCom 1.510, de 26 de nov. de 2020	Novo GT do Revisação

Acórdão Anatel 635 de 1º dez. de 2020	Liberação de recursos para digitalização da TV/ que vão para o Digitaliza Brasil
Portaria MCom 1.786, de 13 de jan. de 2021	<i>A Voz do Brasil</i>
Portaria MCom 1.898, de 26 de jan. de 2021	Migração AM/FM, reabertura de prazos de pagamentos
Portaria MCom 1.924 de 29 de jan. de 2021	Leilão do 5G
Portaria MCom 1.867, de 4 de fev. de 2021	Nomeia os integrantes do GT SeAC
Ato Anatel nº 1699, de 15 março de 2021	Migração AM/FM
Portaria MCom 2.263, de 24 de março 2021	Institui a Comissão Permanente de Licitação dos serviços de Radiodifusão
Portaria MCom 2.264, de 24 de março de 2021	Designa os servidores para a Comissão Permanente de Licitação
Portaria MCom 1.921, de 25 de março de 2021	Novo teto de multas para a radiodifusão
Portaria MCom 2.344, de 6 de abril de 2021	Suspensão de prazos processuais em função da pandemia de Covid-19
Portaria MCom 2.347, de 6 de abril de 2021	Autoriza antecipação de aumento de potência de rádios FM/possibilidade de saltar de classe
Portaria MCom 2.350, de 6 de abril de 2021	Calendário anual <i>A Voz do Brasil</i>
Ato Anatel 2.739, de 22 de abril de 2021	Autoriza a faixa estendida de FM/ migração AM/FM
Portaria MCom 2.387, de 27 de abril de 2021	Classificação de infração de RTV e RpTV como leve
Portaria Interministerial 4 (MCom-Minfra) de 30 de abril de 2021	Radiovias
Portaria MCom 2.523, de 4 de maio de 2021	Chip FM
Portaria MCom 2.524, de 4 de maio de 2021	Institui o <i>Digitaliza Brasil</i>
Portarias MCom 2.731, 2733, 2734, 2736, 2737 e 2738 de 28 de maio de 2021	Primeiras outorgas de RTR na Amazônia
Aviso de Recebimento de Contribuições 1, de 31 de maio de 2021	Contribuições para o GT-SeAC
Ato Anatel 4.174, de 10 de junho de 2021	Retira proteção contra interferência do segundo adjacente em FM
Aviso de Recebimento de Contribuições 2, de 24 de junho de 2021	Prorrogação de contribuições para o GT-SeAC
Acórdão Anatel 242, de 28 de junho de 2021	Repasse de R\$ 186 milhões ao Digitaliza Brasil

Consulta Pública Anatel 37, de 26 de jul. de 2021	Chip FM
Portaria MCom 3.290, de 6 de agosto de 2021	Consignações da Câmara dos Deputados
Portaria MCom 3.297, de 9 de agosto de 2021	Política de Governança do MCom
Despacho MCom de 16 de agosto de 2021	Contribuições para o GT-SeAC
Portaria MCom 3.542, de 8 de set. de 2021	Consignações da Câmara dos Deputados
Portaria MCom 3.543, de 8 de set. de 2021	Consignações da EBC
Portaria MCom 3.567, de 13 de set. de 2021 (válida por 6 meses)	Redução de até 30% na potência de transmissão (contexto crise energética)
Portaria MCom 2.935, de 16 de set. de 2021	Classificação de infração de TV, RTV e RpTV como média
Edital Anatel 1/2021, de 27 de set. de 2021	Edital do leilão do 5G
Portaria MCom 3.801, de 5 de out. de 2021	Simplifica procedimentos para obtenção, renovação e alteração de outorgas/ regulamenta decreto 10.775 de 2021
Portaria MCom 3.865, de 15 de out. de 2021	Dispensa de transmissão da <i>A Voz do Brasil</i> /jogos de futebol
Portaria MCom 4.086, de 16 de nov. de 2021	Consignações da EBC
Portaria MCom 4.087, de 16 de nov. de 2021	Consignações da Câmara dos Deputados
Ato Anatel 10.003/2021, de 16 de nov. de 2021	Regulamenta a ativação do chip FM (atende à Portaria 2.523 de maio de 2021)
Portaria MCom 4.039, de 16 de nov. de 2021	Dispensa de transmissão da <i>A Voz do Brasil</i> / jogos de futebol
Aviso de Consulta Pública MCom 4/2021 de 17 de nov. de 2021	Elaboração de calendário de flexibilização ou dispensa de retransmissão da <i>A Voz do Brasil</i>
Portaria MJSP 502, de 23 de nov. de 2021	Informação clara sobre classificação indicativa feita pelo MJSP ou autoclassificação
Portaria MCom 4.149, de 24 de nov. de 2021	Permite a complementação do envio de documentos para renovação de outorga
Ato Anatel 12.432, de 16 de dez. de 2021	Migração banda C para a banda Ku
Relatório final do GT-SeAC, publicado em 17 de dez. de 2021	Conclusão dos trabalhos do GT-SeAC
Portaria MCom 4.373, de 23 de dez. de 2021	Aprova o Plano Nacional de Outorgas 2022 (PNO 2022) para a radiodifusão comunitária
Aviso de Consulta Pública 1/2021, de 24 de dezembro 2021	Recolhimento de sugestões relativas aos Organismos Certificadores de Radiodifusão (OCR) /mecanismo que visa otimizar e agilizar processos

### 5.3 Categorização a partir do caso concreto

Tomando como referência a visão metodológica do professor José Luiz Braga (2011), as iniciativas *infralegais* mapeadas e apresentadas acima – decretos e normas inferiores a decreto, como portarias e instruções normativas – que representam o objeto desta pesquisa, foram novamente organizadas em quinze categorias estabelecidas a partir da percepção do *sentido de atuação governamental*, detectadas na etapa de “exploração da pesquisa” empírica, ou seja, construídas *a partir da leitura do levantamento de normas, do caso concreto*. A finalidade da categorização foi explicitar os direcionamentos de ação governamentais, na procura por unidades ou lógicas de atuação adotadas pelo governo federal para o setor de radiodifusão no período.

Uma versão preliminar dessa categorização foi apresentada e aplicada durante o processo de desenvolvimento desta pesquisa em artigo submetido e publicado pela revista científica *Rumores*, ligada à Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP) (SOUTO; DEL BIANCO, 2022). A versão prévia desta categorização<sup>73</sup> contribuiu para uma análise inicial – concisa – que se restringiu aos decretos presidenciais publicados para o setor nos mesmos três anos de gestão aqui estabelecidos. No entanto, conforme o aprofundamento da investigação e maior experiência com o objeto de pesquisa, a categorização já apresentada foi relativamente aperfeiçoada e exposta a seguir para uma aplicação mais aprofundada sobre o grupo de decretos presidenciais e agora sobre o grupo predominante e mais amplo de normas: o de iniciativas inferiores a decreto<sup>74</sup>, estabelecidas basicamente em âmbito ministerial. Desenvolve-se aqui uma posterior descrição e interpretação dessas iniciativas, organizadas a partir dos direcionamentos de atuação detectados, como evidências para uma compreensão ampliada da política implementada pela administração Bolsonaro para o segmento no triênio mencionado.

---

<sup>73</sup> A análise e publicação do levantamento de decretos presidenciais no artigo *Política para a radiodifusão no governo Jair Bolsonaro: do discurso liberal aos indícios de captura do Estado* (2022) representou um passo importante para o processo de evolução desta pesquisa. Na prática, a publicação funcionou como um teste metodológico que se mostrou bastante proveitoso ao demonstrar a aplicabilidade da categorização construída para o levantamento inicial de normas realizado. A análise dos decretos já apontava para um direcionamento e priorização de medidas voltadas para o fortalecimento e beneficiamento direto do setor empresarial de rádio e TV no país nos últimos anos, tendo na recriação do MCom um marco de atuação (SOUTO; DEL BIANCO, 2022), o que se confirma de forma muito intensa e determinante com a análise mais ampla de normas realizada nesta dissertação.

<sup>74</sup> O processo de aperfeiçoamento de temáticas de organização de um objeto é previsto pela estratégia metodológica descritivo interpretativa que prevê abertura à possibilidade de modificação ou exclusão dessas temáticas durante o processo de aprofundamento das investigações, o que a difere das categorias fixas utilizadas por técnicas como a análise de conteúdo, por exemplo (TEODORO; REBOUÇAS; THORNE et al. 2018).

Foram decisivos para o aperfeiçoamento da categorização a maior proximidade com o objeto investigado, o aprofundamento da pesquisa, além de contribuições recebidas durante o processo de qualificação que auxiliaram de forma efetiva para se chegar às categorias atuais centradas no *sentido da atuação governamental* e expostas a seguir:

### **CATEGORIAS:**

1. Demandas do setor;
2. Redução de burocracia (simplificação de procedimentos, exigências);
3. Estímulo (facilitações) financeiro em relação ao negócio (reduções, parcelamentos, postergações, renegociações, perdões...), isenções tributárias, etc;
4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receitas;
5. Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de infraestrutura;
6. Aumento da influência estatal;
7. Redução da presença do Estado;
8. Fortalecimento da comunicação pública;
9. Esvaziamento da comunicação pública;
10. Prazos (reaberturas/postergação/dilatações);
11. Penalidades (frequentemente atenuações);
12. Novo MCom/ medidas administrativas;
13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse (grupos de trabalho, consultas públicas...);
- 14- Excepcionalidades Covid-19;
15. Radiodifusão comunitária.

Fonte: SOUTO; DEL BIANCO (2022, p. 117 com aperfeiçoamentos)<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> A existência de categorias de atuação em um primeiro momento vistas como incompatíveis como *Aumento da influência estatal/Redução da presença do Estado* ou *Fortalecimento da comunicação pública/ Esvaziamento da comunicação pública* representam indicadores de contradições percebidos na política adotada no período. Por exemplo, enquanto iniciativas como a flexibilização da *A Voz do Brasil* caminharam no sentido do esvaziamento da comunicação pública, um programa como o *Digitaliza Brasil* possui em uma de suas dimensões, mesmo que não enquanto objetivo principal, a perspectiva de fortalecimento da comunicação pública por meio da possibilidade que abre de expansão dos sinais da EBC e TV Câmara pelo interior do país.

É fundamental pontuar que esta pesquisa se propõe a realizar uma análise de um intervalo de atuação significativo: *três anos de políticas públicas* instituídas por uma gestão para um setor o que, seguramente, encontra limitações importantes, levando-se em conta inclusive as restrições resultantes de um trabalho de dissertação de mestrado. Por se tratar da avaliação de um período de tempo relativamente longo, a análise prevê a apresentação de uma visão geral do que foi instituído, de modo a oferecer ao leitor, a partir da lógica dos sentidos de atuação governamental detectados, uma noção das iniciativas mais importantes implementadas no período enquanto evidências da política conduzida pela administração. Desse modo, procurou-se privilegiar o que foi considerado mais relevante em termos de sinalizações de práticas e direcionamentos<sup>76</sup>, além das principais omissões percebidas.

Além disso, não se desenvolverá aqui uma avaliação do que deve ser mantido ou revogado no que se refere a essas normas já que o foco deste trabalho se volta a expor as medidas instituídas – que até por sua lógica de edição aparentemente “rotineira” não costumam receber maior atenção – além de apresentar uma análise crítica do que representaram em conjunto. Defende-se aqui que o debate sobre o que deve ser revogado ou preservado corresponde a uma discussão a ser realizada pelos diversos atores que integram e que são afetados pelo campo da rádio e televisão a partir de uma perspectiva de ampliação de participação social na construção e no implemento de políticas públicas no país, sustentada em uma concepção de fato multissetorial.

---

<sup>76</sup> Para uma interpretação mais detalhada, sobretudo de algumas políticas vistas aqui como mais expressivas adotadas pela administração Bolsonaro como o *Digitaliza Brasil*, a flexibilização da *A Voz do Brasil* ou a instituição da possibilidade do *parcelamento de outorga*, por exemplo, recomenda-se o desenvolvimento de estudos específicos direcionados a essas iniciativas.



## **6. A POLÍTICA DO GOVERNO BOLSONARO PARA A RADIODIFUSÃO**

Este capítulo se propõe a lançar luz sobre a política que foi levada à frente para o setor de rádio e televisão durante os anos Bolsonaro no país, em um contexto de redução de práticas de transparência na Administração Pública (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021), de deterioração de relações com a imprensa (FENAJ; OBJETHOS, 2022; RSF, 2022) e de uma ação governamental em que muitas vezes o Poder Executivo priorizou a atuação infralegal frente a discussões mais amplas com a sociedade, em uma remissão à fala do então ministro Ricardo Salles.

Assim, neste capítulo é apresentado o levantamento de normas infralegais instituídas para o setor da radiodifusão no país construído ao longo desta pesquisa agora categorizadas conforme o sentido da ação governamental detectado para – a partir dessa categorização – realizar uma análise descritivo interpretativa que busca a compreensão da lógica dessa atuação. O entendimento é que essas normas representam evidências importantes da condução da política conferida ao setor no período.

É fundamental se retomar que, como aqui já mencionado, durante o período de análise definido por esta pesquisa, entre os anos de 2019 e 2021, o campo de radiodifusão esteve praticamente durante um ano e meio sob a alçada do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), conduzido pelo ex-astronauta, Marcos Pontes, e, pelo pouco mais de um ano e meio final, na esfera do novo Ministério das Comunicações (MCom). A pasta foi recriada em junho de 2020, quando passou a ser liderada pelo então deputado Fábio Faria (hoje no PP-RN). Além disso, a EBC, a principal rede de radiodifusão pública do país, até então vinculada à Secretaria de Comunicação (Secom) da Presidência da República, passa também ao âmbito do MCom.

Como já apresentando, nos três anos de pesquisa aqui determinados foram selecionados o total de 97 *medidas referências*, sendo que desse total 89 são iniciativas infralegais e, portanto, instituídas unilateralmente por decisão do Poder Executivo, totalizando 14 decretos presidenciais e 75 normas inferiores a decreto. Essas últimas basicamente normas de esfera ministerial como portarias, instruções normativas, editais e consultas públicas.

### **6.1 Síntese das principais políticas levadas à frente para o setor pela gestão**

Em uma perspectiva ampliada, a política prioritária conduzida pela administração Bolsonaro para o setor de comunicações foi o Leilão do 5G, a quinta geração de internet. Embora não se refira especificamente ao setor de rádio e TV, evidentemente possui repercussões sobre ele já que representou o maior leilão de espectro da América Latina

(GOV.BR, 2021), realizando a concessão das outorgas para a exploração do 5G das frequências 700 MHz, 2,3 GHz, 3,5 GHz e 26 GHz por empresas de telecomunicações pelo prazo de vinte anos. Embora tenha permitido a entrada de novas operadoras no país, as principais vencedoras do leilão foram as três grandes empresas do setor em atividade hoje no Brasil: Vivo, Claro e Tim por arrematarem os lotes principais de âmbito nacional. Conforme dados do governo brasileiro, foram movimentados com o leilão R\$47,2 bilhões. Desse total, em torno de R\$ 39,8 bilhões serão revertidos em investimentos para a conectividade no Brasil enquanto o restante será remetido aos cofres da União (GOV.BR, 2021)<sup>77</sup>.

Além de impulsionar o sinal de internet no país nos próximos anos, a oferta do 5G afeta a TV de sinal aberto transmitida via parabólicas, as chamadas TVROs, muito comuns no interior do país. Em função das interferências causadas pelo 5G, as TVROs precisarão migrar da faixa do espectro que atualmente ocupam, a banda C, para a chamada banda Ku.<sup>78</sup> Do levantamento construído trataram do leilão da 5ª geração de internet três iniciativas: duas portarias, além do próprio edital do leilão, publicado em setembro de 2021.

Outra perspectiva prioritária adotada, agora centrada na radiodifusão, é o processo de conclusão de implantação da TV Digital no país, impulsionado no período sobretudo pela criação do programa *Digitaliza Brasil*. A política tem como objetivo a interiorização do sinal de TV digital pelos pequenos municípios que ainda não contavam com nenhum sinal digital. A iniciativa, que acaba beneficiando as emissoras já estabelecidas tradicionalmente, prevê o uso de recursos remanescentes do leilão da faixa dos 700 MHz (antes ocupada pela TV analógica) para a digitalização dos sinais das emissoras de TV que já alcançam essas localidades, além da distribuição de kits de conversão a famílias de baixa renda. Em uma segunda perspectiva, no entanto, viabiliza a ampliação do sinal de emissoras públicas (TV Brasil e TV Câmara) que conseguiram incluir este pleito no processo de construção da política. Em relação ao

---

<sup>77</sup> Entre as principais obrigações que precisarão ser cumpridas pelas empresas que venceram o leilão estão: garantir cobertura de 5G para todas as capitais brasileiras e municípios com população superior a 30 mil habitantes, levar conectividade para escolas públicas e internet 4G para as rodovias federais, implantar rede de fibra óptica pelos rios da Amazônia de modo a levar e expandir a conectividade para a região, além da viabilização de uma rede de internet privativa para a Administração Federal, e o custeamento – parcial – da migração dos sinais das TVs parabólicas da banda C para a banda Ku (GOV.BR, 2021; MAIAR, 2021).

<sup>78</sup> O processo prevê o custeamento parcial da substituição de equipamentos, a partir de recursos arrecadados no leilão do 5G, por meio da distribuição de kits adaptados à nova tecnologia a famílias de baixa renda. Contudo, os usuários que não integrarem famílias inscritas no CadÚnico precisarão arcar com recursos próprios com a substituição do equipamento compatíveis à transmissão de sinal via banda Ku. A estimativa da Anatel é que o custo do kit instalado fique em torno de R\$ 250 (VALENTE, 2021). Segundo a Abert (2021d), o processo de elaboração e formulação do edital do 5G contou com participação ativa da associação. Nesse sentido, a entidade afirmou que sempre trabalhou e defendeu a solução da migração do sinal das TVs parabólicas da Banda C para a banda Ku como “única solução definitiva para as interferências” de sinal (ABERT, 2021d).

mapeamento, três decretos e 16 normas ministeriais trataram de forma ampla de questões envolvendo a TV Digital.

Podem ser também mencionados como iniciativas prioritárias levadas à frente pelo governo no período pleitos históricos do setor empresarial como:

I) A migração de rádios AM para FM: demanda pleiteada ao longo da última década pelo setor empresarial por meio de pressão política para a tomada de decisão e oferecimento de soluções para dificuldades regulatórias levando-se em conta a desistência por parte do Poder Público de dar seguimento à digitalização do rádio no país (DEL BIANCO, 2018). Vista como um instrumento de sobrevivência das tradicionais rádios AM, em busca de maior qualidade de sinal, oportunidade de inovações e conquista de novos públicos. Segundo o MCom (2022b), até o final de 2022, 1044 emissoras já estavam oficialmente autorizadas a fazer a adaptação de suas outorgas de AM para FM (iniciativa verificada em 1 decreto e 3 normas);

II) A flexibilização da transmissão da *A Voz do Brasil*: que permitiu sobretudo a rádios comerciais uma maior possibilidade de gestão de sua programação no sentido da exploração de um horário comercialmente muito interessante e o estabelecimento de novas fontes de receita, a partir da redução do espaço até então garantido à comunicação pública, antes fixo às 19h (1 decreto e 8 normas);

III) Estabelecimento do serviço de retransmissão de rádio (RTR) na Amazonia Legal: que possibilitou a retransmissão de conteúdos para os municípios do interior desses estados divulgados originalmente por rádios das respectivas capitais, contudo com a inclusão de conteúdos e publicidades locais (1 decreto e 5 normas);

IV) Estabelecimento do Chip FM nos celulares: o que permitiu que os usuários possam ter acesso à recepção de sinal FM em *smartphones* sem a cobrança de pacote de dados de internet, o que amplia a possibilidade de conquista de novos públicos para o meio (3 normas ministeriais);

V) Política de desburocratização de processos para os serviços de radiodifusão: sobretudo a partir da recriação do MCom, em junho de 2020, a pasta deu início a uma política de desburocratização que reduziu de forma intensa exigências aplicadas aos radiodifusores, atenuou possibilidades de eventuais punições, simplificou processos para obtenção, renovação e alteração das outorgas e licenciamento de estações, além de prever o acesso a sistemas eletrônicos para a tramitação processual (MCOM, 2022b)(3 decretos e 10 normas ministeriais);

VI) Possibilidade de parcelamento do valor da outorga: também uma demanda antiga do setor empresarial que passou a permitir o pagamento parcelado mensal da outorga pelos radiodifusores, o que pode se estender por todo o período da concessão ou permissão. A medida

inclui tanto novos contratos, como dívidas em aberto e prevê a possibilidade do pagamento nesses termos também para adaptações AM/FM como para diferenças resultantes de alterações de características técnicas. Antes disso, esse pagamento precisava acontecer à vista (1 decreto presidencial)<sup>79</sup>.

A seguir será apresentada de forma detalhada a relação de decretos presidenciais e demais normas – basicamente de esfera ministerial – identificados no período com a inclusão das respectivas categorias que sinalizam os sentidos correspondentes de ação governamental detectados. A exposição tem como objetivo contribuir para a ampliação do entendimento de como evoluiu a condução da política implementada bem como das prioridades estabelecidas, apresentadas de modo sintético na abertura deste capítulo.

## 6.2 Levantamento categorizado de decretos presidenciais

Os 14 decretos presidenciais selecionados no período de análise, seus conteúdos, agora com a inclusão da respectiva categorização que indicam os direcionamentos de atuação governamental identificados podem ser observados no quadro 4 abaixo. Eles representam 14,4% do total de normas catalogadas levando-se em conta o total de 97 iniciativas (leis, decretos e demais normas ministeriais) mapeadas no período.

A lógica cronológica apresentada a seguir contribui para uma “maior facilidade de visualização” da evolução das ações estabelecidas para o setor entre os anos de 2019 e 2021, além de apresentar correspondência com a *linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19*, desenvolvida pela Faculdade de Saúde Pública da USP (2021), e que inspirou a realização desta pesquisa.

### Quadro 4

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Categorização</b>
Decreto 9.942, de 25 julho de 2019	Regulamento de RTR na Amazônia Legal (regulamenta Lei 13.649, de abril de 2018)	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração/fontes de receita 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial
Decreto 10.288, de 22 de março de 2020 (expirado)	Estabelece a atividade de imprensa como essencial na pandemia	14. Excepcionalidades Covid-19
Decreto 10.312, de 4 de abril de 2020 (prorrogado em 12 meses pelo Decreto 10.664 de 2021)	Amplia, de forma temporária, a multiprogramação com fim educacional em função da pandemia de Covid-19	5.Fortalecimento /modernização da radiodifusão 6.Aumento da influência estatal 14. Excepcionalidades Covid-19

<sup>79</sup> A portaria que regulamentou a medida foi publicada pelo MCom apenas em abril de 2022, portanto fora do período de análise desta pesquisa. Por essa razão, não foi incluída no levantamento de normas aqui construído.

Decreto 10.326, de 24 de abril de 2020 ( <u>totalmente revogado</u> pelo Decreto 10.405)	Disponha sobre a execução do serviço de radiodifusão e o processo de licenciamento de estações	2. Redução de burocracia 5. Fortalecimento da radiodifusão (empresarial)
Decreto 10.329, de 28 de abril de 2020 (expirado)	Radiodifusão é definida como atividade essencial na pandemia	1. Demanda do setor 14. Excepcionalidades Covid-19
<b>RECRIAÇÃO MCOM</b>		
Decreto 10.401, de 17 de junho de 2020	Alteração do regulamento de (RTV) e explica o conceito de Canal de Rede	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias 5. Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)
Decreto 10.405, de 25 de junho de 2020 ( <u>decreto norteador/ revoga o</u> 10.326 de abril de 2020)	Dispõe sobre a execução dos serviços de radiodifusão e processo de licenciamento de estações/simplifica processos técnicos e amplia prazos	1. Demanda do setor (inclusive oficialmente protocolada por entidades empresariais para revogar o decreto anterior) 2. Redução de burocracia 5. Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial) 10. Prazos (dilatamentos, postergações) 11. Penalidades (abrandamentos)
Decreto 10.456, de 11 de agosto de 2020	Regulamenta a flexibilização da <i>A Voz do Brasil</i> /origem na Lei 13.644/2018	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia 4. Novas formas de exploração/novas fontes de receitas 5. Fortalecimento da radiodifusão (empresarial) 7. Redução da presença do Estado 9. Esvaziamento da comunicação pública
Decreto 10.462, de 14 de agosto de 2020 ( <u>revogado</u> pelo Decreto 10.747)	Aprovou a estrutura regimental do novo MCom	12. Novo MCOM/ medidas administrativas
Decreto 10.664, de 31 de março de 2021	Possibilita novos pedidos de adaptação AM/FM indefinidamente e prorroga a multiprogramação na TV	1. Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas fontes de receitas 5. Fortalecimento/modernização da radiodifusão 6. Aumento da influência estatal 10. Prazos (reabertura) 14. Excepcionalidades Covid-19
Decreto 10.669, de 8 de abril de 2021	Incluiu a EBC no Programa Nacional de Desestatização (PND)	7. Redução da presença do Estado 9. Esvaziamento da comunicação pública
Decreto 10.747, de 13 de julho de 2021 (revogado pelo decreto 11.164, de 8 de agosto de 2022)	Estrutura Regimental do MCom	12. Novo MCOM/ medidas administrativas
Decreto 10.775, de 23 de agosto de 2021/	Simplificação de processos para os serviços de rádio e TV e	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia

regulamenta a Lei 14.173/21	prorroga prazo previsto no decreto 10.405/2020 para regularização das emissoras	4.Novas formas de exploração comercial/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento /modernização da radiodifusão (empresarial) 10. Prazos (dilatamentos, postergações)
Decreto 10.804, de 22 de setembro de 2021 (retificado em 11 de novembro de 2021)	Disciplina o parcelamento de outorgas dos serviços de radiodifusão/ previsto na Lei 14.027 de 2020	1.Demanda do setor 2. Redução de burocracia 3.Estímulo financeiro à outorga (parcelamentos, reduções, postergações...), 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial

Fonte: SOUTO, DEL BIANCO (2022, p.118 com adaptações)

Como pode ser observado – em ambos os levantamentos: de decretos e portarias – a maior parte das normas se insere em mais de uma categoria, o que faz com que muitas vezes uma medida se enquadre em uma série delas. Não se trata, portanto, no que se refere à categorização, de uma somatória percentual em função das categorias *não serem excludentes*. Assim, os números percentuais que serão apresentados representam a proporção de normas que expressam aquele direcionamento de atuação, o que não impede que uma mesma norma expresse, conjuntamente, outros sentidos de atuação governamental (SOUTO; DEL BIANCO, 2022).

Do total dos 14 decretos identificados enquanto *medidas referência* entre 2019 e 2021, cinco (ou 35,7% desse total) foram publicados durante o período de existência do então MCTIC enquanto nove, ou 64,2%, foram estabelecidos já após a recriação do novo Ministério das Comunicações.

Em relação às categorias de atuação governamental predominantes relativas aos decretos presidenciais, a mais constante delas foi a de *fortalecimento e modernização da radiodifusão empresarial* percebida em 9 dos 14 decretos, o que significa que 64,2% dos decretos aqui enumerados registram esse direcionamento. Desse total, três estabelecidos durante o MCTIC e seis no contexto do MCom

O segundo sentido mais constante identificado foi o de *demandas do setor*, percebido em oito dos 14 decretos presidenciais editados no período. O número indica que 57,14% deles atendiam a pleitos do setor empresarial. Foram consideradas aqui como *demandas do setor* somente as iniciativas para as quais as associações empresariais pesquisadas – Abert ou Abratel – ao anunciá-las afirmaram de forma *expressa* em seus textos de divulgação que as medidas tratavam-se de pleitos do setor empresarial atendidos. Nesse sentido, é essencial pontuar que

esse atendimento torna-se muito mais efetivo a partir da recriação do MCom, uma vez que dos oito decretos assim classificados dois foram editados no contexto de vigência de MCTIC e seis a partir da existência do novo Ministério.

Já a terceira categoria mais frequente neste grupo de normas foi a de *redução de burocracia*, constante de seis dos 14 decretos relacionados, o que representa 42,8% do total. Uma indicação importante de que o implemento de uma política de desburocratização do setor passa a ser adotada a partir da recriação da pasta conduzida pelo ministro Fábio Faria é a de que desses seis decretos, cinco foram instituídos após o reestabelecimento da pasta das Comunicações.

Seguem como quarta categoria mais presente *novas formas de exploração comercial/ fontes de receitas* presente em cinco decretos ou em 35,7% deles (um durante o MCTIC e quatro durante o MCom), seguida por *excepcionalidades Covid-19* com quatro medidas ou 28,5% dos decretos, na quinta posição. Desse total, três emitidos ainda em 2020 durante a vigência do MCTIC e que correspondem às primeiras respostas do setor à pandemia de Coronavírus.

Além disso, considera-se fundamental voltar atenções para as categorias não priorizadas, já que elas sinalizam para as opções em termos de políticas públicas que o Estado *optou por não fazer*. Em uma remissão ao pontuado pela professora Celina Souza (2006) de que não agir ou se omitir em relação a determinado problema também pode ser compreendido enquanto política pública. Em relação aos decretos presidenciais, ocupam a última posição no levantamento com nenhuma publicação aqui registrada as categorias: *fortalecimento da comunicação pública; discussões com a sociedade e grupos de interesse; e radiodifusão comunitária*.

Assim a combinação entre o que o governo fez, a forma como agiu e o que ele escolheu não fazer no período contribuem para a percepção da política adotada e priorizada para a radiodifusão pelo governo Bolsonaro: bastante conectada com a dimensão de *captura liberal*, sobretudo a partir do momento em que o Ministério das Comunicações é recriado e entregue à liderança de Faria e que aponta, de forma objetiva, para um enfraquecimento de políticas voltadas a meios públicos, comunitários e para a participação da sociedade civil.

### **6.3 Relação de normas basicamente de nível ministerial (portarias e outros atos) com a respectiva categorização**

Retornando ao *corpus* completo de 97 normas selecionadas, 75 delas – o que representa 77,3% do total – se encontram no grupo normativo de iniciativas abaixo do nível de decreto presidencial. Esse é o grupo de normas predominantes publicadas – o que passa inclusive por

sua maior facilidade de edição – no período que atingem o setor da radiodifusão e que serão apresentados a seguir, já respectivamente categorizados conforme o *sentido da ação governamental* identificado.

Chama-se a atenção para que das 75 medidas referência inferiores a decreto aqui enumeradas, 15 delas ou 20% do total foram instituídas durante a vigência do MCTIC no período de sua manutenção de pouco mais de um ano e cinco meses de gestão durante a administração Bolsonaro. Após a instauração do Ministério das Comunicações (MCom), em junho de 2020, foram estabelecidas 60 do total de 75 normas aqui selecionadas, o que representa 80% deste total de normas em um período de atuação de pouco mais de 1 ano e seis meses, conforme o período de tempo aqui estabelecido<sup>80</sup>.

Sendo assim, os 75 atos normativos abaixo do nível de decreto<sup>81</sup> para a radiodifusão selecionados entre os anos de 2019 e 2021, organizados conforme suas respectivas temáticas e com a aplicação da categorização proposta, podem ser observados no quadro 5 a seguir:

#### Quadro 5

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Categorização</b>
Portaria 216, de 9 de abril de 2019	Unificação EBC-NBR	6.Aumento da influência estatal 9.Esvaziamento da comunicação pública
Portaria 3.306, de 19 de julho de 2019	Canal virtual	4.Novas formas de exploração comercial 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial 9.Esvaziamento da comunicação pública
Portaria 4.598, de 9 de set. de 2019 (Revogada pela Portaria 141/2020)	Documentação no sistema Mosaico	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 12.medidas administrativas
Portaria 5.153, de 27 de set. de 2019	Delegação de atribuição de cargo	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia 12. Medidas administrativas

<sup>80</sup> Normas revogadas foram mantidas nos levantamentos com o objetivo de contribuir para uma melhor compreensão de como se deu a evolução das políticas voltadas à radiodifusão durante os três anos de análise.

<sup>81</sup> O levantamento de normas inferiores a decreto se concentrou no mapeamento de iniciativas instituídas pelos respectivos ministérios: MCTIC ou MCom. Isso aconteceu por ser no Brasil a estrutura ministerial encarregada das Comunicações a responsável por regular o setor da radiodifusão. Atos da Anatel – agência vinculada à estrutura ministerial mas com independência administrativa e autonomia financeira, a quem cabe a gestão do espectro de radiofrequências – foram incorporadas ao mapeamento quando possuíam impacto efetivo sobre o campo de rádio e TV ou quando instituídas conjuntamente com o ministério competente. Além disso, de forma complementar, foram incluídas algumas poucas medidas instituídas por outras pastas (como os então Ministérios da Economia e da Ciência, Tecnologia e Inovação), quando tinham repercussão muito determinante sobre o setor, sendo inclusive divulgadas pelo próprio Ministério das Comunicações em sua página na internet e pela mídia especializada.



Portaria 5.589, de 6 de nov. de 2019	Novas regras para instalação de transmissoras	1. Demanda do setor 2.Redução de burocracia 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial
Portaria 6.370, de 19 de nov. de 2019	Destinação saldo leilão 700 MHz/Recursos vão posteriormente para o Digitaliza Brasil	1.Demanda do setor 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura
Portaria 6.843, de 10 de dez. de 2019	Critérios para análise de balanço patrimonial para emissoras educativas	12. Medidas administrativas e regulamentares
Portaria 104, de 9 de jan. de 2020 (Revogada pela Portaria 275 de 2020)	RTR na Amazônia	1.Demandas do setor 4.Novas formas de exploração comercial/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial
Portaria 418, de 31 de jan. de 2020 (Revogada pela Portaria 1.924 de 2021)	Leilão do 5G	4.Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento da lucratividade/novas fontes de receitas
Portaria 413, de 3 de fev. de 2020	Canal virtual	4.Novas formas de exploração comercial 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial/processo de conclusão da TV digital
Portaria 486, de 5 de fev. de 2020	Canal virtual	4.Novas formas de exploração comercial 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial/ processo de conclusão da TV digital
Resolução MCTIC/Anatel 721, de 11 de fev. de 2020	Regulamento de uso de radiofrequência	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 4.Novas formas de exploração comercial 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial/
Portaria 1.684, de 15 de abril de 2020 (Revogada pela Portaria 1.510, de nov. de 2020)	Designação de servidores para a comissão do Revisão	2.Redução de burocracia 12. Medidas administrativas
Portaria 1.915, de 28 de abril de 2020	Suspensão de prazos pela pandemia	1.Demandas do setor 2.Redução de burocracia 10.Prazos 14. Excepcionalidade Covid-19
Portaria 2.230, de 15 de maio de 2020	Relação aprovada de canais virtuais	4.Novas formas de exploração comercial 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial/ processo de conclusão da TV digital
<b>REcriação MCOM</b>		
<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Categorização</b>

Atos Anatel 3.114, 3.115 e 3.116 de 10 de junho de 2020	Regulamentos técnicos para serviços de radiodifusão/simplificação	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 4.Novas formas de exploração comercial 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial
Portaria 141, de 22 de julho de 2020	Simplificação de Regras para RTV	1.Demanda do setor 2. Redução de burocracia 4.Novas formas de exploração comercial 5. Fortalecimento da radiodifusão (empresarial)/processo de conclusão da TV Digital/oferecimento de estrutura
Portaria Interministerial MCTI-ME 40, de 24 de jul. 2020	Ginga D/DVD Play	1. Demanda do setor 3. Estímulo financeiro ao negócio/isenções tributárias... 4. Novas formas de exploração comercial/ novas tecnologias, aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial
Portaria 174, de 27 de julho de 2020	Prorrogação da suspensão de prazos em função da pandemia de Covid-19	1.Demanda do setor 10.Prazos 14. Excepcionalidades Covid-19
Resolução MCom/Anatel 731, de 29 de jul. 2020	Prorroga entrada em vigor do Regulamento de uso de radiofrequência	10.Prazos
Portaria 275, de 13 de agosto de 2020	Regulamentação para autorização de RTR na Amazônia	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 4.Novas formas de exploração comercial /aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial
Edital 105, de 2 de setembro de 2020	Chamamento para RTR na Amazônia	1.Demanda do setor 4.Novas formas de exploração comercial /aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial
Portaria 697, de 10 de set. de 2020	Regimento interno do MCom	12. Novo MCom/medidas administrativas
Portaria 829, de 15 de set.de 2020	Relação de elegíveis a canal de rede	1.Demandas do setor 4.Novas formas de exploração comercial /novas tecnologias/ aumento de lucratividade 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial/processo de conclusão da TV Digital/oferecimento de estrutura
Portaria 861, de 21 de set. de 2020	Atualização dos elegíveis a canal de rede	1.Demanda do setor 4.Novas formas de exploração comercial /novas tecnologias/ aumento de lucratividade

Portaria 1.024, de 8 de out. de 2020	<i>A Voz do Brasil</i>	<p>5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial/processo de conclusão da TV Digital/oferecimento de estrutura</p> <p>1.Demanda do setor</p> <p>2. Redução de burocracia (flexibilização de exigências)</p> <p>4.Novas formas de exploração comercial/ aumento de lucratividade/novas fontes de receita</p> <p>5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial</p> <p>7. Redução da presença do Estado</p> <p>9. Esvaziamento da comunicação pública</p>
Portaria 1.250, de 6 de nov. de 2020	<i>A Voz do Brasil</i>	<p>1.Demanda do setor</p> <p>2. Redução de burocracia (flexibilização de exigências)</p> <p>4.Novas formas de exploração comercial/ aumento de lucratividade/novas fontes de receita</p> <p>5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial</p> <p>7.Redução da presença do Estado</p> <p>9. Esvaziamento da comunicação pública</p> <p>14. Excepcionalidades Covid-19</p>
Portaria 1.277, de 9 de nov. de 2020	Cria o GT SeAC	<p>1.Demanda do setor</p> <p>4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita</p> <p>13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse</p>
Portaria 1.394, de 16 de nov. de 2020	<i>A Voz do Brasil</i>	<p>1.Demanda do setor</p> <p>2. Redução de burocracia (flexibilização de exigências)</p> <p>4.Novas formas de exploração comercial/ aumento de lucratividade/novas fontes de receita</p> <p>5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial</p> <p>7. Redução da presença do Estado</p> <p>9. Esvaziamento da comunicação pública</p> <p>14. Excepcionalidades Covid-19</p>
Portarias 1459 e 1.460, de 23 de nov. de 2020	Simplificação de obtenção de licenças/ RTV e RTR	<p>1.Demanda do setor</p> <p>2. Redução de burocracia (simplificação de procedimentos/flexibilização de exigências)</p> <p>4.Novas formas de exploração comercial /aumento de lucratividade/novas fontes de receitas</p> <p>5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial</p> <p>11. Penalidade (abrandamento)</p>

Portaria 1.510, de 26 de nov. de 2020	Novo GT do Revisação	15. Radiodifusão comunitária 2.Redução de burocracia 12. Medidas administrativas e regulamentares
Acórdão Anatel 635 de 1º dez. de 2020	Liberação de recursos para digitalização da TV/ que vão para o Digitaliza Brasil	1.Demanda do setor 3.Estímulo financeiro ao negócio 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial/processo de conclusão da TV Digital/oferecimento de infraestrutura
Portaria 1.786, de 13 de jan. de 2021	<i>A Voz do Brasil</i>	1.Demanda do setor 2. Redução de burocracia (flexibilização de exigências) 4.Novas formas de exploração comercial/ aumento de lucratividade/novas fontes de receita 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial 7.Redução da presença do Estado 9. Esvaziamento da comunicação pública 10. Prazos (postergações) 14. Excepcionalidade Covid-19
Portaria 1.898, de 26 de jan. de 2021	Migração AM/FM, reabertura de prazos de pagamentos	1.Demanda do setor 2. Redução de burocracia (flexibilização de exigências) 3. Estímulo/facilitação financeiro em relação à outorga/ao negócio 10. Prazos (reabertura)
Portaria 1.924 de 29 de jan. de 2021	Leilão do 5G	4.Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento da lucratividade/novas fontes de receitas
Portaria 1.867, de 4 de fev. de 2021	Nomeia os integrantes do GT SeAC	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita 12. Medidas administrativas e regulamentares 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse
Ato Anatel nº 1699, de 15 março de 2021	Migração AM/FM	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial
Portaria 2.263, de 24 de março 2021	Institui a Comissão Permanente de Licitação dos serviços de Radiodifusão	12. Novo MCom/Medidas administrativas e regulamentares
Portaria 2.264, de 24 de março de 2021	Designa os servidores para a Comissão Permanente de Licitação	12. Novo MCom/Medidas administrativas e regulamentares
Portaria 1.921, de 25 de março de 2021	Novo teto de multas para a radiodifusão	11. Penalidades

Portaria 2.344, de 6 de abril de 2021	Suspensão de prazos processuais em função da pandemia de Covid-19	1. Demanda do setor 10. Prazos 14. Excepcionalidades Covid-19
Portaria 2.347, de 6 de abril de 2021	Autoriza antecipação de aumento de potência de rádios FM/possibilidade de saltar de classe	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia (simplificação de exigências) 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial
Portaria 2.350, de 6 de abril de 2021	Calendário anual <i>A Voz do Brasil</i>	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia (flexibilização de exigências) 4. Novas formas de exploração comercial/ aumento de lucratividade/novas fontes de receita 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial 7. Redução da presença do Estado 9. Esvaziamento da comunicação pública 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse
Ato Anatel 2.739, de 22 de abril de 2021	Autoriza a faixa estendida de FM/ migração AM/FM	1. Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade /novas fontes de receitas 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial
Portaria 2.387, de 27 de abril de 2021	Classificação de infração de RTV e RpTV como leve	11. Penalidades
Portaria Interministerial 4 (MCom-Minfra) de 30 de abril de 2021	Radiovias	4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias... 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial/oferecimento de infraestrutura 6. Aumento da influência estatal
Portaria 2.523, de 4 de maio de 2021	Chip FM	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5. Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)
Portaria 2.524, de 4 de maio de 2021	Institui o <i>Digitaliza Brasil</i>	1. Demanda do setor 2. Redução de burocracia 3. Estímulo financeiro em relação ao negócio 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5. Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo

		de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura 8.Fortalecimento da comunicação pública (ampliação do sinal da TV Câmara e EBC)
Portarias 2.731, 2733, 2734, 2736, 2737 e 2738 de 28 de maio de 2021	Primeiras outorgas de RTR na Amazônia	1.Demanda do setor 4.Novas formas de exploração comercial /aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento da radiodifusão empresarial
Aviso de Recebimento de Contribuições 1, de 31 de maio de 2021	Contribuições para o GT-SeAC	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse
Ato Anatel 4.174, de 10 de junho de 2021	Retira proteção contra interferência do segundo adjacente em FM	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita... 5. Fortalecimento da radiodifusão empresarial/ oferecimento de infraestrutura
Aviso de Recebimento de Contribuições 2, de 24 de junho de 2021	Prorrogação de contribuições para o GT-SeAC	1. Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita 10. Prazos 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse
Acórdão Anatel 242, de 28 de junho de 2021	Repasse de R\$ 186 milhões ao Digitaliza Brasil	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 3.Estímulo financeiro em relação ao negócio 4.Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura 8.Fortalecimento da comunicação pública (ampliação do sinal da TV Câmara e EBC)
Consulta Pública Anatel 37, de 26 de jul. de 2021	Chip FM	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 4. Nova forma de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial 13. Discussão pública com a sociedade

Portaria 3.290, de 6 de agosto de 2021	Consignações da Câmara dos Deputados	2.Redução de burocracia 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura 6. Aumento da influência estatal 8. Fortalecimento da comunicação pública
Portaria 3.297, de 9 de agosto de 2021	Política de Governança do MCom	12. Novo MCOM/ medidas administrativas e regulamentares
Despacho de 16 de agosto de 2021	Contribuições para o GT-SeAC	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita... 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse
Portaria 3.542, de 8 de set. de 2021	Consignações da Câmara dos Deputados	2. Redução de burocracia 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura 6.Aumento da influência estatal 8. Fortalecimento da comunicação pública
Portaria 3.543, de 8 de set. de 2021	Consignações da EBC	2. Redução de burocracia 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de infraestrutura 6.Aumento da influência estatal 8. Fortalecimento da comunicação pública
Portaria 3.567, de 13 de set. de 2021 (válida por 6 meses)	Redução de até 30% na potência de transmissão (contexto crise energética)	1.Demanda do setor 3.Estímulo/facilitações financeiras ao negócio
Portaria 2.935, de 16 de set. de 2021	Classificação de infração de TV, RTV e RpTV como média	11. Penalidades
Edital Anatel 1/2021, publicado em 27 de set. de 2021	Edital do leilão do 5G	4.Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento da lucratividade/novas fontes de receitas
Portaria 3.801, de 5 de out. de 2021	Simplifica procedimentos para obtenção, renovação e alteração de outorgas/ regulamentação decreto 10.775 de 2021	1. Demanda do setor 2.Redução de burocracia 3.Facilitações financeiras: em relação à outorga (parcelamento) 4.Novas formas de exploração comercial/novas fontes de receitas 5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)

Portaria 3.865, de 15 de out. de 2021	Dispensa de transmissão da <i>A Voz do Brasil</i> /jogos de futebol	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Demanda do setor</li> <li>2. Redução de burocracia</li> <li>4.Novas formas de exploração/novas fontes de receitas</li> <li>5.Fortalecimento da radiodifusão (empresarial)</li> <li>7.Redução da presença do Estado</li> <li>9.Esvaziamento da comunicação pública</li> </ol>
Portaria 4.086, de 16 de nov. de 2021	Consignações da EBC	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Redução de burocracia</li> <li>5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura</li> <li>6. Aumento da influência estatal</li> <li>8. Fortalecimento da comunicação pública</li> </ol>
Portaria 4.087, de 16 de nov. de 2021	Consignações da Câmara dos Deputados	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Redução de burocracia</li> <li>5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de estrutura</li> <li>6.Aumento da influência estatal</li> <li>8. Fortalecimento da comunicação pública</li> </ol>
Ato Anatel 10.003/2021, de 16 de nov. de 2021	Regulamenta a ativação do chip FM (atende à Portaria 2.523 de maio de 2021)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Demanda do setor</li> <li>2.Redução de burocracia</li> <li>4.Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receitas</li> <li>5.Fortalecimento/modernização da radiodifusão (empresarial)</li> </ol>
Portaria 4.039, de 16 de nov. de 2021	Dispensa de transmissão da <i>A Voz do Brasil</i> / jogos de futebol	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Demanda do setor</li> <li>2. Redução de burocracia</li> <li>4.Novas formas de exploração/novas fontes de receitas</li> <li>5.Fortalecimento da radiodifusão (empresarial)</li> <li>7. Redução da presença do Estado</li> <li>9.Esvaziamento da comunicação pública</li> </ol>
Aviso de Consulta Pública 4/2021 de 17 de nov. de 2021	Elaboração de calendário de flexibilização ou dispensa de retransmissão da <i>Voz do Brasil</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.Demanda do setor</li> <li>2. Redução de burocracia</li> <li>4.Novas formas de exploração/novas fontes de receitas</li> <li>5.Fortalecimento da radiodifusão (empresarial)</li> <li>7. Redução da presença do Estado</li> <li>9.Esvaziamento da comunicação pública</li> </ol>



Portaria MJSP 502, de 23 de nov. de 2021	Informação clara sobre classificação indicativa feita pelo MJSP ou autoclassificação	13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse 6. Aumento da influência estatal
Portaria 4.149, de 24 de nov. de 2021	Permite a complementação do envio de documentos para renovação de outorga	1.Demanda do setor 2.Redução de burocracia 10.Prazos (reabertura, dilatações...)
Ato Anatel 12.432, de 16 de dez. de 2021	Migração banda C para a banda Ku	1.Demanda do setor 4.Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receitas. 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse (consultas públicas, grupos de trabalho...)
Relatório final do GT-SeAC, publicado em 17 de dez. de 2021	Conclusão dos trabalhos do GT-SeAC	1.Demanda do setor 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/novas fontes de receita... 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse
Portaria 4.373, de 23 de dez. de 2021	Aprova o Plano Nacional de Outorgas 2022 (PNO 2022) para a radiodifusão comunitária	15. Radiodifusão comunitária
Aviso de Consulta Pública 1/2021, de 24 de dezembro 2021	Recolhimento de sugestões relativas aos Organismos Certificadores de Radiodifusão (OCR) /mecanismo que visa otimizar e agilizar processos	2.Redução de burocracia 13. Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse

Fonte: elaboração da autora

Do total apresentado de normas inferiores a decreto – que possuem basicamente o nível ministerial – a categoria majoritária foi a de *demandas do setor*, que foi o sentido de atuação identificado em 47 iniciativas do total de 75 normas selecionadas para este grupo, o equivalente a 62,6% deste levantamento. Das 47 normas classificadas desta maneira, sete foram editadas no âmbito do então MCTIC e 40 após a recriação do MCom, um número de iniciativas quase seis vezes maior do que as estabelecidas pela pasta inicial.

Em seguida, a segunda categoria predominante foi a de *novas formas de exploração comercial/novas fontes de receita*, direcionamento presente também em um total de 43 normas ou 57,3% da totalidade das iniciativas aqui mapeadas. Dessas, sete foram instituídas ainda durante a vigência do MCTIC e 36 já após a recriação da pasta das Comunicações.

Na terceira posição mais frequente está a categoria *fortalecimento e modernização da radiodifusão empresarial*, sendo incluídas nessa classificação iniciativas em torno da conclusão do processo de digitalização da TV no país e projetos voltados ao oferecimento de estrutura conduzido pelo Estado, estratégicos ao desenvolvimento do setor. Foram enquadrados nessa classificação 42 normas, ou 56% do total de iniciativas abaixo do nível decreto. Desse total, oito emitidas pela pasta da Ciência e Tecnologia e 34 pelo novo MCom, em mais um indicador da intensificação da atuação, no que se refere ao campo privado de radiodifusão, do novo Ministério das Comunicações desde seu reestabelecimento.

O quarto lugar foi ocupado pela categoria *redução de burocracia* que alcançou, durante os três anos analisados, um total de 34 normas aqui selecionadas, o que representa 45,3% do grupo mapeado. Deste total, 28 editados a partir da recriação do MCom, e seis sobre o âmbito do MCTIC

Na quinta posição na classificação empatadas estão as categorias *discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse*; *esvaziamento da comunicação pública*; e *novo MCOM* que registraram 10 medidas cada (13,33% do total),

Para concluir, na última colocação – assim como aconteceu no levantamento de decretos, mas aqui de forma isolada – encontra-se a categorização *radiodifusão comunitária* com apenas duas iniciativas mapeadas, o equivalente a 2,66% do total, ambas instituídas já também sob a estrutura do Ministério das Comunicações.

Desse modo, levando-se em consideração tanto o discurso liberal incorporado pelo governo Bolsonaro de priorização do setor empresarial e estímulo ao ambiente de negócios, com redução de burocracia e menor participação do Estado no campo econômico bem como o próprio perfil político-empresarial do ministro Fábio Faria, o direcionamento de políticas públicas predominantes – assim como aquelas relegadas – apresentam-se como coerentes a esta agenda. Nesse sentido, as quatro categorias predominantes localizadas neste grupo de normas: I) Demandas do setor; II) Novas formas de exploração comercial/ novas fontes de receita; III) Fortalecimento da radiodifusão empresarial e IV) Redução de burocracia indicam uma conexão importante com a dimensão de *captura do Estado* e mais amplamente de *captura liberal da mídia* em conformidade, mas muito intensificadas aqui, com o que se viu no levantamento de decretos presidenciais.

É interessante pontuar ainda que, embora em número de edições menor, a quinta posição ocupada pelas categorias *discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse* com 10 medidas – todas instituídas após o reestabelecimento do Ministério das Comunicações – representam um indicativo importante de uma fase de maior abertura a contribuições de grupos

ligados ao setor privado de mídia como do empoderamento desses grupos de pressão – em âmbito ministerial – vistos até então como insatisfatório pelo segmento empresarial durante a gestão do MCTIC levada à frente pelo ministro Pontes (FRAZÃO, 2020). A mesma posição ocupada pela categoria *Novo MCom* é encarada como relativamente natural em função da necessidade de publicações administrativas resultantes de uma estrutura ministerial recriada recentemente. Já a mesma quinta colocação alcançada pelo direcionamento *esvaziamento da comunicação pública* é vista como mais sintomática da forma como a administração Bolsonaro enxergava o papel – marcado pela cooptação ou pela inexistência – que deveria ser ocupado pela comunicação pública no país.

Além disso, a última posição registrada mais uma vez pela categoria *radiodifusão comunitária* aponta para uma gestão na qual o fortalecimento de espaços de diversidade e de mobilização e conscientização social de grupos, muitas vezes marginalizados, não representaram uma prioridade.

#### **6.4 Descrição interpretativa a partir das categorias de análise**

Apresentada uma exposição mais visual das iniciativas que favorece a percepção de sua evolução cronológica, além de um levantamento de caráter mais quantitativo desse conteúdo, desenvolve-se agora uma análise crítica, construída a partir de uma descrição interpretativa, da condução e do teor da política instituída pela gestão Bolsonaro para o setor de rádio e televisão, organizada a partir dos direcionamentos de ação governamental resumidos nas 15 categorias detectadas. A análise da construção e da evolução da política se vale de princípios das políticas públicas e da perspectiva da Economia Política da Comunicação (EPC) para sua construção e aprofundamento.

Nesse sentido, é importante destacar que as primeiras categorias definidas de direcionamento da ação governamental – sobretudo as de 1 a 5 – representam o cerne da política priorizada pelo governo Bolsonaro para a radiodifusão nos seus três primeiros anos. Elas foram as primeiras categorias definidas justamente porque essas atuações se apresentavam como as mais manifestas a partir da observação das iniciativas implementadas e da leitura dos *releases* e matérias de onde o mapeamento apresentado de normas se originou.

#### **Categoria 1 Demandas do setor**

*8 decretos presidenciais/ 2 no período do MCTIC e 6 enquanto MCom*

*47 normas basicamente de âmbito ministerial/ 7 sob a alçada do MCTIC e 40 do MCom*

Medidas mais significativas: *RTR na Amazônia/ Decreto 10.405, chave para a política de desburocratização/ Flexibilização da A Voz do Brasil/ Migração AM-FM/ Parcelamento de*

*outorgas/Portarias de simplificação de processos/ Portaria Ginga D/ Criação GT-SeAC/ Simplificação de licenças de RTV e RTR / Digitaliza Brasil /Chip FM*

A categoria *Demandas do setor* empresarial está no eixo central para a compreensão do que foi a política para a radiodifusão do governo Bolsonaro em seus três anos iniciais. Assim não é uma coincidência o fato do direcionamento ter sido estabelecido como a primeira categoria identificada de ação governamental pela frequência como foi adotada.

Assim, a categoria registrou a segunda posição no que se refere ao levantamento de decretos presidenciais com oito iniciativas de um total de 14, o que representa 57,14% desse montante (dois publicados ainda no contexto do MCTIC e seis já no âmbito da nova pasta das Comunicações). E ocupa a primeira colocação em relação ao mapeamento de normas em geral de âmbito ministerial como portarias e instruções normativas e que representam o grupo de medidas utilizados predominantemente pela gestão Bolsonaro para atuar sobre o setor. Em relação a esse grupo foram instituídas 47 normas com esse caráter de um total de 75, o que representa 62,6% desse conjunto, sete editadas ainda na alçada do MCTIC e 40 já pelo novo MCom de Fábio Faria. Números tão expressivos para a categoria sinalizam um indicativo importante do que seria um processo de *captura do Estado* que se intensifica após a recriação do MCom, ocorrida em junho de 2020.

Uma das evidências mais significativas dessa condução enquanto eixo central da nova gestão do Ministério das Comunicações é a edição do decreto 10.405, de 25 junho de 2020, publicado nos dias seguintes ao reestabelecimento da pasta. A norma foi muito celebrada pelas entidades empresariais por ampliar prazos de licenciamento e início de operações de estações, atenuar possibilidades de punições e simplificar exigências aplicadas aos concessionários. A iniciativa revogou completamente o decreto 10.326, editado ainda no contexto do MCTIC, e para o qual as entidades empresariais chegaram a protocolar oficialmente um pedido de revisão junto ao então MCTIC (ABRATEL, 2020b).

Assim, o decreto 10.405 atendeu de forma muito ágil à pressão realizada pelo campo privado da radiodifusão, fazendo com que Fábio Faria assumisse a pasta desde o primeiro momento, agradando efetivamente o setor empresarial. Sobre a iniciativa, a Abert (2020a) escreveu como aspa de seu então presidente, Paulo Tonet Camargo: "a nova gestão do Ministério das Comunicações, liderada pelo ministro Fábio Faria, assume conferindo uma resposta ágil e eficiente a uma demanda apresentada pelo setor". Declarações como essa por parte do setor empresarial acontecem de forma reiterada até o final do período pesquisado.

A partir daí, uma série de demandas históricas do setor começam a ser atendidas muito rapidamente pelo Ministério das Comunicações. Em dois meses, por exemplo, é publicado o decreto 10.456, de agosto de 2020, que regulamentou os casos de flexibilização e dispensa de transmissão do programa *A Voz do Brasil*<sup>82</sup>, pelo qual o segmento aguardava há mais de dois anos como consequência da Lei 13.644, de abril de 2018, aprovada ainda no governo Temer. No *release* publicado no site da Abert para anunciar a medida, a associação escreve que a publicação era resultado de um “intenso trabalho institucional da Abert” (2020b), colocado como prioritário pela entidade, e que “em nome das emissoras de rádio do país, agradece os esforços e a atenção do presidente Jair Bolsonaro, do ministro das Comunicações, Fábio Faria, e do secretário de Radiodifusão, Max Martinhão” (ABERT, 2020b). Nesta direção, a Abratel (2020d) tratou como “Vitória” a edição do decreto. Além disso, no um ano e meio que se seguiu, em 2020 e 2021, o MCom publicou oito instrumentos normativos ou administrativos (sete portarias e uma consulta pública) para garantir a execução da política que beneficia basicamente o setor empresarial já que permite para esse grupo que a transmissão do programa que antes precisava acontecer às 19h possa ocorrer entre 19h e 22h, além de prever situações em que ela pode ser dispensada, o que oferece às emissoras privadas novas oportunidades de exploração comercial desse horário e de conquista de públicos<sup>83</sup>. A medida também se aplica às rádios comunitárias, mas é vedada às educativas que continuam obrigadas a transmitir o programa às 19h. Para às ligadas a Casas legislativas foi garantida flexibilidade somente nos dias em que houver sessões deliberativas de plenário.

No mesmo sentido, o uso da faixa estendida de FM (eFM), antes ocupada pela TV analógica (faixa 76 a 88 MHz do espectro), que passa a ser usada para ampliar a viabilização de migrações de rádios AM para FM – medida reivindicada há cerca de uma década pelo setor

---

<sup>82</sup> *A Voz do Brasil* é o mais tradicional noticiário radiofônico do país, produzido pela EBC. Com 87 anos de história é também o mais antigo programa de rádio em execução do Hemisfério Sul. Foi criado em 1935, durante o primeiro governo Vargas para a divulgação das realizações do governo federal inicialmente com o nome de *Programa Nacional*. Em 1938, já na ditadura do Estado Novo, passa a ter divulgação obrigatória entre às 19h e às 20h, passando a se chamar *A Hora do Brasil* e restrita a divulgação do Executivo federal. No ano de 1962, com a entrada em vigor do CBT, adota o nome de *A Voz do Brasil* e passa a transmitir informações também do Poder Legislativo. Mais tarde, são integradas também ao programa as coberturas do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União (TCU).

<sup>83</sup> Conforme previsto pelo decreto 10.456, foram garantidas a entidades representativas de esfera nacional da radiodifusão, como as de caráter empresarial: Abert e Abratel, a prerrogativa para *a qualquer momento* requererem ao MCom a flexibilização ou dispensa de transmissão do noticiário em situações de eventos de alto interesse público, grande apelo ou repercussão em níveis nacional, estaduais, municipais ou distritais não previstos no *Calendário de Flexibilização ou Dispensa de Transmissão* que passa a ser estabelecido pela pasta anualmente, aumentando assim a influência de entidades empresariais sobre o processo de flexibilizações de transmissões da *A Voz do Brasil*.

empresarial e que se impulsiona no período<sup>84</sup> (DEL BIANCO, 2018) – também se efetiva na gestão de Fábio Faria, por meio do ato Anatel 2739 de 2021. Ao repercutir o anúncio, o presidente da Abert (2021b), Flávio Lara Resende, fala em parceria entre o MCom, a Anatel e o setor privado da radiodifusão. Assim, em aspa atribuída a ele pela entidade, o presidente destaca: “a faixa estendida será a oportunidade para que muitas rádios mantenham a fidelização de seu público e possam estabelecer modelos de negócios que permitam escalar os seus resultados” (ABERT, 2021b).

Entre os muitos outros exemplos de demandas atendidas no período voltadas ao incentivo ao negócio, de modo a “destravar” o setor estão: a regulamentação da possibilidade do parcelamento de outorgas; a instituição do serviço de retransmissão de rádio (RTR) na Amazônia Legal com o estabelecimento de publicidade local; a simplificação de regras para instalação de transmissoras e obtenção de licenças; a redução de exigências e procedimentos; a viabilização do Chip FM nos celulares sem cobrança de pacote de dados dos usuários; e a autorização para a redução de potência de transmissão no contexto de crise energética.

Internamente, as *demandas do setor* podem ser também organizadas conforme os direcionamentos de ação governamental que pleiteavam. Os três predominantes são:

- *Novas formas de exploração comercial/ novas fontes de receitas* com 23 iniciativas (três decretos e 20 normas ministeriais) e que incluem questões como o serviço de retransmissão de rádio na Amazônia (RTR)(1 decreto e 5 normas); o processo de migração AM/FM (1 decreto e 3 normas), a viabilização do Chip FM (3 normas), e a incorporação do *software* Ginga D/DVD Play nas TVs digitais (1 medida) de modo a, a partir da interatividade entre TV e internet, oferecer conteúdos personalizados, inclusive publicitários, para o público da TV aberta;

- *Redução de burocracia/simplificação de procedimentos*: que registrou um total de 15 medidas (dois decretos e treze normas), nas quais estão incluídas temáticas como simplificação de procedimentos e redução de exigências aplicadas aos radiodifusores (dois decretos e nove normas), além de prorrogação de prazos (quatro normas);

- *E fortalecimento do setor empresarial, incluindo estímulos financeiros e o processo de conclusão da TV digital* (dois decretos e oito normas de esfera ministerial) que incluem temáticas como o programa *Digitaliza Brasil* (quatro normas) e a possibilidade de parcelamento das outorgas por todo o período da concessão (um decreto).

**Categoria 2 Redução de burocracia (simplificação de procedimentos, exigências);**  
6 decretos presidenciais/1 durante o MCTIC e 5 a partir do MCom

<sup>84</sup> Segundo balanço do MCom (2022b), até o final de 2022, foram publicados 1044 autorizações viabilizando a migração de rádios AM para FM no país e 13 estações já operam na faixa de FM estendido.

*34 normas prioritariamente de âmbito ministerial /6 durante o MCTIC e 28 já no contexto do novo MCom*

Medidas mais significativas:

*Decreto 10.405, chave para a política de desburocratização / Simplificação de licenças de RTV e RTR /Portarias de simplificação de processos/ Novas regras para instalação de transmissoras/ Facilitação de procedimentos para obtenção, renovação e alteração de outorgas/Maior flexibilidade nas exigências de transmissões da A Voz do Brasil/ Vertente do Digitaliza Brasil que desburocratizou processos de primarização dos serviços de RTV/Possibilidade de complementação do envio de documentos para renovação de outorga/ Recolhimento de sugestões relativas aos Organismos Certificadores de Radiodifusão (OCR), mecanismo que visa otimizar e agilizar processos*

Principal discurso público em termos de condução da política para a radiodifusão adotado pelo governo Bolsonaro, sobretudo após a reestabelecimento do Ministério das Comunicações liderado por Fábio Faria. A categoria ocupa, no entanto, a terceira posição entre a relação de decretos presidenciais com o registro de seis iniciativas, ou 42,8%, de um total de 14 decretos mapeados que possuem este direcionamento no período, um registrado pelo então MCTIC e cinco já pelo novo MCom. E fica atrás, em relação a esse grupo de normas, respectivamente dos sentidos de ação governamental: *fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial e demandas do setor*.

No que se refere às normas basicamente de âmbito ministerial como portarias e instruções normativas se encontra na quarta colocação entre os direcionamentos mais frequentes com o registro de 34 normas de um total de 75, o que equivale a 45,3% desse grupo, com seis medidas editadas ainda no contexto do MCTIC e 28 já do novo MCom. No entanto, possui menos frequência quanto ao grupo do que as categorias: *demandas do setor* (1ª colocada); *novas formas de exploração comercial/novas fontes de receitas* (2ª posição) e *fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial* (a 3ª mais constante).

Assim como no caso da categoria *demandas do setor*, o decreto 10.405 de 25 junho de 2020, publicado poucos dias depois da recriação do MCom, é considerado chave para a política de redução de burocracia que passa a ser adotada a partir de então. A medida que, desde o primeiro momento, reduz exigências para a execução do serviço de rádio e TV, amplia prazos e atenua possíveis punições aos radiodifusores passa a ser tratada como norteadora da política de desburocratização defendida publicamente pelo MCom de Faria, condição reconhecida pela própria pasta em publicações e anúncios posteriores (MCOM, 2021d; SOUTO; DEL BIANCO, 2022). No segundo semestre de 2021, seus prazos foram novamente prorrogados pelo Decreto 10.775, de 23 de agosto.

Entre as medidas voltadas à redução de burocracia mais significativas podemos

mencionar: a simplificação de regras para serviços retransmissão de TV (RTV) e de rádio (RTR), viabilizando a prestação desse último na Amazônia; redução de exigências para instalação de transmissoras; possibilidade de envio de documentos por sistemas eletrônicos; facilitação de procedimentos para obtenção, renovação e alteração de outorgas e para o licenciamento de estações, entre outras.

No que se refere às recomendações realizadas pela OCDE (2020) para a radiodifusão e apesar do discurso público da pasta de que caminhava para o seu completo ou prioritário cumprimento (MCOM, 2021a), o direcionamento em torno da redução de burocracia e simplificação de processos, combinado com o estímulo à atuação do setor privado e ao ambiente de negócios, foram as poucas frentes de fato atacadas pela gestão Bolsonaro. Contudo, ainda de forma limitada e fragmentada, a partir de uma série de medidas pontuais como as mencionadas, e sem caminhar no sentido de medidas estruturais propostas nessa direção pelo documento como o estabelecimento de um licenciamento único, por exemplo.

O que se pode depreender é que a política que passa a ser implementada tinha como principal objetivo não criar dificuldades para o campo, agilizando a burocracia de modo a destravar exigências para o setor empresarial e estimular o negócio da mídia eletrônica. No entanto, apesar da *redução de burocracia* representar o principal discurso de atuação governamental no período, os números e a observação indicam para uma atuação combinada no sentido de reduzir sim entraves ao setor privado, mas sobretudo – enquanto prioridade da agenda governamental – garantir a sobrevivência e o fortalecimento econômico-financeiro do setor empresarial, a partir da promoção de novas fontes de receitas possibilitadas, muitas vezes, a partir de solicitações e soluções originadas no próprio setor privado.

### **Categoria 3 Facilitações financeiras ao negócio (reduções, parcelamentos, postergações, renegociações, perdões...), isenções tributárias...**

*1 decreto já enquanto MCom e 6 normas basicamente de âmbito ministerial, todas editadas também após a recriação da pasta das Comunicações*

*Medidas mais significativas: Decreto 10.804 de 2021, de parcelamento do valor da outorga  
Portarias de prorrogações e reaberturas de prazos de pagamentos*

Durante os três anos aqui pesquisados foram identificadas algumas medidas de facilitações financeiras em benefício dos radiodifusores com o objetivo de promover o estímulo ao negócio, todas instituídas após a recriação do MCom. A categoria ocupa a oitava posição entre os decretos, com 1 medida, e o nono lugar entre as normas ministeriais, com seis iniciativas. São medidas como liberação de recursos para a infraestrutura do setor via *Digitaliza Brasil*, possibilidade de parcelamentos de pagamentos, reabertura e prorrogação de



prazos para quitação de obrigações e isenções tributárias. A mais destacada delas foi estabelecida pelo decreto 10.804 do final de 2021 já mencionado que regulamentou a possibilidade de parcelamento mensal do valor da outorga que até então precisava ser quitado pelas empresas de rádio e TV à vista. A política oferece uma evidente facilitação financeira aos radiodifusores, que há muito trabalhavam pela medida, válida tanto para novas outorgas como para débitos vencidos, favorecendo de pequenos a grandes empresários da comunicação.

Um dos principais públicos beneficiados são pequenos radiodifusores em fase de migração de rádios AM para FM. Nesse contexto, nos últimos anos, parte dos interessados davam entrada nos processos de migração, conseguiam a nova outorga em FM, mas – no momento de efetivar o negócio – não realizavam o pagamento do valor correspondente à nova outorga<sup>85</sup>, retardando o processo. Conforme o decreto 10.804, o parcelamento pode ser realizado por todo o tempo previsto para a concessão ou permissão.

#### **Categoria 4. Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias/aumento de lucratividade/novas fontes de receita**

*5 decretos publicados/ 1 enquanto MCTIC e 4 após o MCom*

*43 normas em geral de perfil ministerial /7 durante o MCTIC e 36 já enquanto MCom*

*Medidas mais significativas: RTR na Amazônia/Flexibilização da A Voz do Brasil/ Migração AM-FM/ Portaria Ginga D/Digitaliza Brasil /Chip FM/Rádiovias*

Impulsionar o negócio da mídia eletrônica, de modo a criar e acelerar novas oportunidades e alternativas de exploração comercial e fontes de receita levando-se em conta a necessidade de readequação do setor diante da ascensão de novas mídias ligadas à internet e o contexto de convergência dos meios.

Esse foi um dos principais objetivos da condução do setor da radiodifusão durante os anos Bolsonaro, sobretudo a partir da liderança realizada por Fábio Faria à frente do novo MCom, em conexão com o perfil político-empresarial do ministro. Como evidência dessa atuação, a categoria ocupa a quarta posição entre as iniciativas instituídas por decreto presidencial (com cinco iniciativas publicadas, uma durante o contexto do MCTIC e quatro já do novo MCom) e a segunda colocação entre as normas de alçada ministerial e que representa o grupo de iniciativas onde a atuação do poder público mais se concentrou, só ficando atrás da categorização *demandas do setor*. Assim, foram registradas sob essa perspectiva o total de 43

---

<sup>85</sup> Em 2018, das 1.332 estações que solicitaram a migração, 619 já operavam na nova frequência. Quatro anos depois, em outubro de 2022, o país chegou à marca de 906 emissoras transmitindo em FM, um crescimento de 45% (TUDO RÁDIO, 2022). Ainda restavam, contudo, 426 que ainda não haviam feito a mudança de AM para FM, em parte porque esperam análise de processos de viabilidade técnica em razão da impossibilidade da inclusão dessas emissoras nos canais da faixa convencional, sendo necessário o uso da faixa estendida. Outra parte aguarda justamente a tramitação do processo de pedido de parcelamento do valor da outorga agora possibilitado.

normas ministeriais, o que representa 57,3% desse grupo, sete estabelecidas ainda durante o MCTIC e 36 já após o reestabelecimento da pasta das Comunicações, um número mais de cinco vezes superior.

Uma das iniciativas que mais sinalizam na direção dessa perspectiva é a Portaria Interministerial 40, de 24 de julho de 2020, dos então Ministérios da Economia e da Ciência, Tecnologia e Inovações, e que estabeleceu que, gradualmente, até 2023, 90% das *smartTVs* brasileiras precisarão sair de fábrica com o *software* Ginga D/DVD Play incorporado aos televisores (ABERT, 2020c). A tecnologia oferece interatividade para a radiodifusão, conectando TV e internet e permitindo a introdução de novos modelos de negócio, publicidade e *marketing* para as emissoras, com a possibilidade de inserção de conteúdos personalizados para o público da TV aberta. Para a sua efetivação, são oferecidos benefícios fiscais aos industriais que produzem televisores como compensação pelo custo de inclusão da tecnologia nas novas TVs. Segundo a Abert (2020c), a iniciativa era aguardada com “grande expectativa” pelo setor empresarial.<sup>86</sup>

No mesmo sentido, uma série de outras medidas vão sendo “passadas” de forma a viabilizar a exploração de novas receitas pelo setor empresarial como o serviço de retransmissão de rádio (RTR) na Amazônia Legal que possibilita que emissoras de rádio FM interessadas possam retransmitir a programação de emissoras das respectivas capitais no interior dos estados da Amazônia legal, contudo com a inserção de conteúdos e publicidades locais. Naturalmente, a medida possibilita a ampliação de oferta de conteúdos em uma região onde muitas vezes ela ainda é escassa, enquanto cria ao mesmo tempo novas possibilidades de exploração comercial por parte do setor empresarial. O serviço foi criado pela Lei 13.649 de 2018 e regulamentado pelo decreto 9.942, de julho de 2019, editado durante a vigência do MCTIC, e tem como uma de suas principais referências em termos de aplicabilidade a portaria 275, de agosto 2020, que estabeleceu as condições e procedimentos para a prestação do serviço, simplificando trâmites processuais e determinando a redução dos documentos necessários para a autorização do serviço, editada dois meses após a recriação do MCom.

Entre outras iniciativas no sentido da ampliação de fontes de receitas estão a flexibilização da *A Voz do Brasil*, já mencionada, que permite a exploração de um horário comercialmente muito interessante e rentável pelas rádios comerciais que é o início da noite;

---

<sup>86</sup> É importante pontuar, no entanto, que o potencial do Ginga D – uma tecnologia brasileira reconhecida e premiada internacionalmente – vai muito além de oportunidade de exploração comercial. O *software* possui capacidade e viabilidade para o uso da interatividade para o acesso a serviços públicos, enquanto instrumento de política social para o país. Embora esse potencial tenha sido reiteradamente subutilizado no Brasil.

o chip FM nos celulares que amplia a perspectiva de audiência por meio de acesso gratuito dos ouvintes através dos dispositivos móveis sem necessidade de conexão com a internet; e a própria migração de rádios AM para FM, o que, na prática, representa uma alternativa à sobrevivência e oportunidade de inovação, manutenção e conquista de públicos e mercados por parte de emissoras muitas vezes já tradicionais em um ambiente cada vez mais convergente, móvel e multiplataforma (DEL BIANCO, 2018). A migração AM/FM permite inclusive que essas emissoras possam passar a veicular suas programações em dispositivos como *tablets* e celulares.

Assim, levando-se em conta tanto os números aqui trazidos como a variedade e o teor das ações atacadas em um curto espaço de tempo podemos considerar que a perspectiva *novas formas de exploração comercial/novas fontes de receita* encontrava-se de fato na agenda da administração Bolsonaro no que se refere à radiodifusão – e apesar do discurso público em sentido oposto realizado pelo então presidente da República – mais uma vez concentrada, conduzida e impulsionada a partir da atuação objetiva e estratégica realizada pelo ministro Fábio Faria. Além disso, o direcionamento encontra uma conexão bastante importante com a categoria *demandas do setor* já que boa parte das iniciativas implementadas compartilham simultaneamente as duas perspectivas, em um indicativo de aumento da capacidade de influência do setor empresarial atuar no sentido da ampliação e na diversificação de sua capacidade de lucro frente ao poder público no período.

### **Categoria 5. Fortalecimento/ modernização da radiodifusão empresarial/ Processo de conclusão da TV Digital /oferecimento de infraestrutura**

*9 decretos/ 3 instituídos no contexto do MCTIC e 6 já após o MCom*

*42 normas basicamente de nível ministerial /8 enquanto MCTIC e 34 no contexto do MCom*

*Medidas mais significativas: Digitaliza Brasil/RTR na Amazônia/Canal Virtual/Canal de Rede/Ginga D/flexibilização da A Voz do Brasil*

O fortalecimento e a modernização da radiodifusão empresarial por meio do oferecimento de estrutura viabilizada pela ação do Estado, no qual se insere o processo de conclusão da TV digital, representa um dos eixos centrais da política que passa a ser adotada de forma ativa pelo governo Bolsonaro para o campo, sobretudo após a recriação do Ministério das Comunicações, em junho de 2020. A categoria registra a primeira posição entre o levantamento de decretos presidenciais com nove medidas de um total de 14 aqui mapeadas, o que significa que 64,2% do grupo apresenta essa perspectiva, três publicados ainda no contexto do MCTIC e seis já do novo MCom. Além disso, a característica é a terceira mais frequente entre as normas inferiores a decreto, como portarias e instruções normativas, com uma marca

de 42 normas de um total de 75, o que representa 56% desse grupo, oito publicadas pelo então MCTIC e 34 já pela nova pasta das Comunicações.

Principal política pública levada à frente pela administração Bolsonaro para a radiodifusão o programa *Digitaliza Brasil* é a maior expressão desse processo. Anunciado em maio de 2021, por meio da portaria 2.524, o programa estabelece as diretrizes para a conclusão do processo de digitalização da TV brasileira instituindo o prazo de 31 de dezembro de 2023 para o desligamento total do sinal de TV analógica no Brasil e tem como foco 1638 pequenos municípios brasileiros que ainda não contavam com nenhuma transmissão de sinal digital quando o programa foi lançado<sup>87</sup>.

Para isso, utiliza o saldo de recursos remanescentes do leilão do 700 MHz – frequência antes destinada à TV analógica e que passou a ser ocupada para as transmissões em 4G – para, entre outras medidas, realizar o custeamento e a instalação de infraestrutura para a digitalização desses municípios, mediante habilitação e compromisso das respectivas prefeituras. Além disso, prevê a distribuição de conversores a famílias de baixa renda dessas localidades. A Abert (2021c), ao anunciar a implantação do programa destacou a fala do presidente da entidade, Flávio Lara Resende, para quem o *Digitaliza Brasil* representa “uma das maiores políticas públicas voltadas à radiodifusão brasileira, pois viabiliza a chegada da TV digital, com melhor qualidade de imagem e áudio, aos pequenos municípios” do Brasil. A iniciativa custeará, em um primeiro momento, a digitalização dos sinais das emissoras analógicas que já alcançam os municípios habilitados,<sup>88</sup> além de oferecer as condições para que os sinais de emissoras públicas, TV Brasil e TV Câmara, cheguem a esses locais.

A decisão de como utilizar os recursos remanescentes (aproximadamente R\$ 850 milhões), além da elaboração e da formulação da política pública foi realizada pelo Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização (Gired) da Entidade Administradora do Processo de Redistribuição e Digitalização de Canais de TV e RTV (EAD)<sup>89</sup>. Enquanto os

---

<sup>87</sup> Em maio de 2021, quando o *Digitaliza Brasil* foi anunciado, em torno de 30% da população brasileira ainda assistia TV por meio de sinal analógico no país distribuídos em um total de 4.191 municípios que ainda não haviam concluído a migração para a TV digital. Assim, esses municípios ainda contavam com transmissão de TV analógica parcial ou completamente. Neste último caso, estavam justamente os 1638 municípios foco do programa (MCOM, 2021 ou 2022).

<sup>88</sup> Além disso, segundo o representante do MCom ouvido nesta pesquisa, a previsão é que o *Digitaliza Brasil*, em uma segunda fase, ofereça às emissoras comerciais que *ainda não alcancem* determinados municípios a possibilidade de incorporação desse sinal nessas localidades em condições financeiras bastante favoráveis ao setor privado, diante da oportunidade gerada pelo oferecimento de infraestrutura de digitalização que já será implantada pelo *Digitaliza Brasil*.

<sup>89</sup> A EAD é uma entidade não governamental criada por determinação da Anatel, como consequência do leilão dos 700 MHz para administrar os recursos arrecadados. Seus principais objetivos eram promover a digitalização da

valores foram liberados por meio do Acórdão 635 da Anatel, de dezembro de 2020. A implementação e a execução da política ficaram sob a responsabilidade da Secretaria de Radiodifusão (Serad) do MCom. Segundo o Ministério (2022a), até o final de 2022, mais de 1,4 mil municípios dos 1638 alvo do programa já tinham aderido oficialmente ao *Digitaliza Brasil* e 592 contavam com suas estações digitais ativadas. Conforme a pasta, a criação do *Digitaliza* aliada a uma forte política de desburocratização de processos da radiodifusão, aqui já destacada, é o que tem permitido a ampliação do sinal da TV digital pelo país que alcança, no final de 2022, 68% dos municípios do país (MCOM, 2022a). A marca, contudo, está distante de sinalizar que o Brasil terá condições de desligar o sinal de TV analógico no final de 2023, como preconizou o *Digitaliza Brasil*.

Foram importantes também para o processo de digitalização iniciativas como a definição do *canal virtual*, alvo de quatro das 15 portarias mapeadas ainda no contexto do MCTIC, e que buscava solucionar a coincidência de números de canais utilizados por emissoras, o que dificulta a consolidação do processo de digitalização. E a publicação da relação de concessionárias de TV elegíveis ao *canal de rede*. A definição corresponde ao grupo de três ou mais canais digitais consignados a uma mesma concessionária de TV em um mesmo estado ou no Distrito Federal, seja por meio de estações geradoras ou retransmissoras. Com a adoção do *canal de rede* se busca otimizar o uso do espectro, de modo a priorizar que um mesmo número de canal seja atribuído para cada emissora em um mesmo estado ou no DF, evitando assim o uso descoordenado de vários números de canais diferentes, conforme a localidade. A medida também permite a liberação do espectro para outras emissoras, importante para o processo de digitalização, e a redução de interferências (GONDIM, 2020). Assim, o que pode se perceber pela análise das normas aqui realizada é que a modernização e consolidação do setor empresarial no período se dá por uma combinação acentuada de iniciativas, muitas delas técnicas, mas que se complementam com o objetivo desse fortalecimento e voltadas também ao estabelecimento de novas fontes de receitas.

No entanto, a pesquisadora Chalini Torquato (2022) critica a tendência histórica que se verifica no país de se tratar questões regulatórias para o campo a partir de discursos fundamentalmente técnicos ou mercadológicos. Para a autora: “assume-se essa conduta, talvez, por uma tentativa de se camuflarem posicionamentos, sob a fachada de decisões pretensamente

---

TV brasileira na etapa inicial estabelecida pelo governo: em torno de 70% da população do país, localizadas em 1379 municípios brasileiros. E viabilizar a acomodação dos canais de TV no espectro, promovendo a convivência sem interferência do novo sinal de TV digital e do 4G (SEJA DIGITAL, 2015-2022).

neutras, quando na verdade tratam-se de mobilizações de interesses fortemente políticos e de inegável interesse público” (TORQUATO, 2022, p. 784), afirma.

### **Categoria 6. Aumento da influência estatal**

2 decretos presidenciais/ 1 no período do MCTIC e 1 já no contexto do MCom

8 normas basicamente de âmbito ministerial/ 1 enquanto MCTIC e 7 do MCOM

Medidas mais significativas: *Decretos permitindo a multiprogramação na TV Digital*

*Portaria 216 de Unificação TV Brasil-NBR*

*Portaria Interministerial MCom-Minfra 4 de 2021, instituindo o Radiovias*

Apesar do discurso oficial de redução do Estado, a ação da administração Bolsonaro para a radiodifusão indica contradições importantes sobre esse aspecto no sentido também de ampliação de atuação estatal. Um bastante significativo se relaciona à unificação ocorrida entre a TV Brasil – a TV *pública* da EBC – e a TV Nacional do Brasil (a NBR), responsável pela divulgação *estatal* do governo federal. A iniciativa adotada ainda no primeiro ano do governo Bolsonaro, sob a alegação de redução de custos, na prática resultou em um processo de encolhimento do caráter público da TV Brasil e na prevalência de uma cobertura estatal, marcada pelo controle e pela cooptação de conteúdo, por um enfoque personalista em torno da figura do presidente da República e censura interna contra seus profissionais (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021; FENAJ, 2022; PAULINO; PINHEIRO; NICOLETTI, 2021).

A categoria ocupa a sétima posição entre os decretos empatada com os direcionamentos *redução da presença do Estado, esvaziamento da comunicação pública e novo MCom*, todos com duas medidas instituídas. E se encontra no sexto lugar entre as normas ministeriais, empatado também justamente com *redução da presença do Estado*, em mais indicativo de uma atuação basicamente em duas frentes contraditórias. A combinação encontra conexão com a articulação entre autoritarismo e neoliberalismo defendida por Mayra Silva e Theófilo Rodrigues (2021) para o governo Bolsonaro aqui já mencionada.

No entanto, no período, são adotadas também medidas assertivas em esfera ministerial no que se refere à ampliação do papel do Estado como a liberação no âmbito da TV digital do uso da multiprogramação com foco em temáticas educativas, científicas, de saúde e cidadãs para TVs comerciais e educativas como uma resposta para a população à pandemia de Covid-19 e que tem sido prorrogada pelo Ministério desde então. Até então, a possibilidade do uso da multiprogramação – ou seja a possibilidade de um mesmo canal realizar transmissões simultâneas, o que amplia a oferta de conteúdo à população – ficava restrita no país a TVs públicas. Outra iniciativa interessante é o programa *Radiovias* que prevê a viabilização de estação FM cujo sinal seja capaz de chegar às rodovias do país e que transmita conteúdo focado

nas necessidades dos motoristas rodoviários como condições da estrada e do trânsito, obras, possibilidades de alimentação, hospedagem e apoio mecânico. A medida tem como um dos seus principais focos o público caminhoneiro, uma base importante de apoio do ex-presidente. Hoje há um projeto piloto em operação na Rodovia Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, mas a ideia é que, no longo prazo, seja reservado um único canal na faixa de FM estendido que possa cobrir todas as rodovias federais em concessão interessadas em ofertar o serviço.

É válido mencionar também, pelo impacto direto que exerce sobre os conteúdos transmitidos pela radiodifusão, a Portaria 502 do Ministério da Justiça e Segurança Pública de novembro de 2021, que estabelece o novo regulamento para o processo de classificação indicativa. Entre outras medidas, a norma prevê que os produtores de conteúdo precisam deixar claro para o público se os materiais produzidos foram autotclassificados por quem os produziu ou se já passaram pela avaliação e classificação realizada pelo Ministério da Justiça. A medida alcança, além da TV aberta e fechada e do rádio, produções para o cinema, DVDs, plataformas de *streaming*, espetáculos, shows, exposições, além de jogos eletrônicos e aplicativos, representando um instrumento informativo e pedagógico oferecido a famílias e responsáveis para terem condições de avaliar e decidir os conteúdos a que crianças e adolescentes terão acesso (MCOM, 2021b).

### **Categoria 7 Redução da presença do Estado**

2 decretos presidenciais/ ambos publicados já no contexto do MCom

8 normas de perfil ministerial/ todas publicadas também após o MCom

Medidas mais significativas: *Decreto que incluiu a EBC no PND*

*Decreto que estabeleceu a flexibilização e os casos de dispensas de transmissão da A Voz do Brasil/ Oito normas ministeriais disciplinando a flexibilização da A Voz do Brasil*

Sob uma de suas perspectivas, o governo Bolsonaro incorporou o discurso econômico liberal e de menor presença do Estado na economia, o que no caso da radiodifusão pôde ser notado de forma objetiva sobretudo a partir de duas iniciativas simbólicas aqui mapeadas: a inclusão da EBC no Programa Nacional de Desestatização (PND) e o decreto que regulamentou os casos de flexibilização e dispensas de transmissão do noticiário *A Voz do Brasil*, cuja aplicabilidade se efetivou por meio de uma série de portarias publicadas em 2020 e 2021.

Ao incluir a principal empresa de radiodifusão pública do país no plano de desestatização a gestão evidencia uma visão que enxerga a mídia eletrônica apenas a partir de uma perspectiva mercadológica – como se somente a iniciativa privada tivesse condições de

atuar sobre o setor – e a partir de uma concepção que desconsidera a relevância do Estado e das mídias públicas para a promoção de maior diversidade e pluralismo nos meios.

Além disso, a gestão Faria viabiliza muito rapidamente após assumir o Ministério das Comunicações a regulamentação da Lei 13.644 de 2018, que instituiu a flexibilização da obrigatoriedade de transmissão do programa de rádio a *Voz do Brasil* para o horário entre 19h e 22h e a possibilidade de dispensa dessa veiculação por meio do decreto 10.456, de agosto de 2020, e da série de portarias publicadas a partir de então. O processo relativiza um espaço simbólico historicamente ocupado pelo Estado e pela mídia pública na vida da população, ampliando a capacidade de manobra da mídia comercial para a priorização de conteúdos comercialmente mais rentáveis, como a transmissão de jogos de futebol. A categoria ocupa a sétima posição entre os decretos juntamente *com aumento da influência estatal, esvaziamento da comunicação pública e novo MCom* com duas medidas instituídas e o sexto lugar entre as normas ministeriais, com oito iniciativas ou 10,66% desse total, ao lado novamente de *aumento da influência estatal*.

### **Categoria 8 Fortalecimento da comunicação pública**

*Nenhum decreto presidencial*

*7 normas de esfera ministerial, todas após a recriação do MCom*

Medidas mais significativas: *Uma das perspectivas do Digitaliza Brasil /Série de portarias de consignações da EBC e da TV Câmara como consequência*

A perspectiva de *fortalecimento da comunicação pública* não foi identificada em nenhum dos decretos presidenciais localizados no período, ocupando, portanto, a última posição em relação a esse grupo de normas, juntamente com as categorias *comunicação comunitária e discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse*. O posicionamento com nenhuma medida voltada ao fortalecimento da comunicação pública representa um indicativo importante do nível de negligência garantida à temática em relação a normas de caráter presidencial registradas entre 2019 e 2021.

Contudo, a perspectiva de *fortalecimento da comunicação pública* foi identificada como uma das dimensões – embora não enquanto objetivo principal – do programa *Digitaliza Brasil*. O foco do programa são 1638 pequenos municípios do país que até o lançamento da iniciativa não contavam com nenhum acesso a sinal de TV digital. Assim, o programa prevê a utilização de recursos remanescentes do leilão dos 700 MHz para custear a infraestrutura necessária para digitalização dos sinais hoje analógicos das emissoras *já disponíveis* nesses municípios. A iniciativa beneficia de forma direta as emissoras comerciais já historicamente estabelecidas no território nacional e atende a proposta de entidades representativas do setor empresarial (Abert



e Abratel) realizada na alçada do Grupo de Implantação do Processo de Redistribuição e Digitalização (Gired). A política, desenhada pelo Grupo, estabelece o custeamento e oferecimento da infraestrutura necessária para a instalação do sinal de até oito emissoras em cada município habilitado para participar do programa. Durante o processo de construção da política, a Associação Brasileira de Televisões e Rádios Legislativas (Astral) e a Empresa Brasil de Comunicação (EBC) propuseram que desses oito canais um fosse disponibilizado para a rede legislativa e outro para a TV Brasil, o que acabou sendo acatado e se efetivou por meio da edição da portaria 2.524, que instituiu o *Digitaliza Brasil*. Como consequência, ao longo de 2021, foram publicadas uma série de portarias de consignações da EBC e da TV Câmara em municípios que até então não tinham acesso ao sinal dessas emissoras.

Nesse sentido, apesar da grave cenário de esvaziamento do caráter público e de práticas de censura enfrentadas pela EBC durante o governo Bolsonaro, a política pública construída no âmbito do Gired faz com que o *Digitaliza Brasil* possa, além de viabilizar a ampliação da digitalização do sinal das emissoras comerciais que são as que possuem historicamente o maior alcance no território nacional, representar um instrumento significativo para a expansão do sinal do sistema público de TV pelo interior do país, por meio de ampliação de infraestrutura e possibilidade de novas consignações para a rede. Assim, o programa *Digitaliza Brasil* se mostrou também uma oportunidade importante para a construção, expansão e interiorização de uma rede para a TV pública brasileira, fundamentais para que a comunicação pública – desde que criadas as condições para seu reestabelecimento – possa se fortalecer e se legitimar frente à população<sup>90</sup>.

### **Categoria 9 Esvaziamento da comunicação pública**

2 decretos presidenciais/ambos editados após o reestabelecimento do MCom

10 normas em geral de nível ministerial/2 enquanto MCTIC e 8 já durante o MCom

Medidas mais significativas: *Decreto 10.456, de agosto de 2020, de flexibilização de A Voz do Brasil /Decreto que incluiu a EBC no PND/ Portaria 216 de Unificação TV Brasil-NBR/ Oito normas ministeriais que deram aplicabilidade à flexibilização da A Voz do Brasil*

Aliada a uma política de intensa priorização da radiodifusão voltada ao mercado, sobretudo a partir da recriação do Ministério das Comunicações, a administração Bolsonaro

---

<sup>90</sup> O ex-ministro da Secom no governo Lula, atuante no contexto de implantação da EBC, o jornalista Franklin Martins defendia a necessidade da ampliação da cobertura e da qualidade do sinal da EBC para que a TV pudesse ser mais conhecida e assistida pelos brasileiros (PIERANTI, 2019a). Nesse sentido, a jornalista Tereza Cruvinel, primeira presidente da EBC, também argumentava que a TV Brasil só teria condições de se tornar competitiva no ambiente digital, por meio da consignação de seus canais digitais, já que no ambiente analógico não havia canais disponíveis suficientes que pudessem garantir essa expansão (PIERANTI, 2019b).

institui medidas objetivas importantes que enfraqueceram as já limitadas políticas para a comunicação pública existentes no país. Entre elas, institui o decreto que incluiu a EBC no Programa Nacional de Desestatização (PND) já mencionado, ignorando o papel do Estado na promoção de maior representatividade da sociedade brasileira no ambiente do rádio e da TV aberta. Além disso, em abril de 2019 – primeiro ano de sua gestão – instituiu a Portaria interna 216 da EBC, que realizou a unificação da TV *pública* brasileira, a TV Brasil, e a TV Nacional do Brasil (NBR), responsável pela divulgação *estatal* das ações do Poder Executivo federal<sup>91</sup>.

As medidas indicam o início de uma política de intenso e mais manifesto enfraquecimento da independência da radiodifusão pública do país, conduzida pelo governo Bolsonaro, e que ignorou o princípio de complementaridade dos sistemas público, privado e estatal de radiodifusão expresso no texto constitucional, em um processo que chamamos aqui *esvaziamento da comunicação pública* (PAULINO et al., 2022). A gestão promoveu desde a captura do conteúdo da programação voltando-a ao personalismo em torno da figura do presidente da República<sup>92</sup>, a interesses político-partidários particulares e ao uso do proselitismo religioso, além de adotar práticas de censura interna e assédio contra funcionários que resistiram a essa condução (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021; FENAJ, 2022).

É importante lembrar que a condução da política adotada pelo governo Bolsonaro para a comunicação pública vai no sentido oposto ao recomendado pela OCDE (2020) para os sistemas públicos de radiodifusão para os quais a entidade defende a garantia de independência financeira e editorial frente aos governos vigentes.

No que se refere ao processo de flexibilização da *A Voz do Brasil*, como aqui já apresentado, ele é resultado de uma demanda histórica do setor empresarial que culminou na publicação da Lei 13.644, de 2018, aprovada ainda durante o governo Michel Temer. Contudo a aplicabilidade da medida se efetiva a partir da edição do decreto 10.456, de agosto de 2020 – publicado dois meses após a chegada de Fábio Faria ao Ministério das Comunicações – e de uma série de portarias que se seguiram (sete portarias e uma consulta pública, mais especificamente, até o fim de 2021).

Pela tradição e pelo acervo político, histórico e cultural que *A Voz do Brasil* possui, além

---

<sup>91</sup> Conforme Mariana Carvalho e Gisele Oliveira (2021), apesar das críticas pertinentes em torno da prestação de serviço governamental realizada pela NBR, então braço estatal da EBC, as autoras argumentam que sempre houve no âmbito da empresa uma separação importante entre a prestação de serviço de comunicação pública, direcionado à priorização do interesse público, e a comunicação estatal, voltada à divulgação de governo.

<sup>92</sup> Uma manifestação desse processo de captura foi expressa pela declaração do presidente Bolsonaro durante a campanha eleitoral na qual tentava sua reeleição e da qual saiu derrotado. Em entrevista concedida ao SBT, ele chama a EBC de “TV minha” (GOMES; VASCONCELOS; NEVES, 2022).

do seu alcance e do que representa inclusive para regiões remotas do Brasil, o programa é considerado um patrimônio cultural do país. Desse modo, a decisão pela flexibilização de sua transmissão, e em algumas situações sua dispensa, pode ser encarada como uma das expressões mais evidentes do processo de *esvaziamento da comunicação pública* empreendido no Brasil nos últimos anos levado à frente pela priorização de interesses comerciais e de novas possibilidades de exploração comercial frente à perspectiva pública da comunicação. A categorização ocupa a sétima colocação entre os direcionamentos mais frequentes em relação aos decretos presidenciais empatada com *aumento e redução da presença do Estado* e *novo MCom* com duas iniciativas cada, enquanto representa a quinta posição mais constante entre as normas de caráter ministerial juntamente novamente com *novo Mcom* e *discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse* com o registro de dez medidas no período analisado.

#### **Categoria 10 Prazos (reaberturas/postergações/dilatações)**

3 decretos presidenciais/ Os 3 após o novo MCom

7 normas ministeriais/ 1 enquanto MCTIC e 6 já no contexto do MCom

Medidas mais significativas: *Decreto 10.405 de 2020* e *decreto 10.775 que o prorroga*

*Decreto permitindo novos pedidos de adaptação AM/FM*

*Suspensões de prazos na pandemia /Portaria de reabertura de prazos de pagamentos AM/FM*

*Ampliação de prazos para contribuições para o GT-SeAC*

*Portaria que permite a complementação do envio de documentos para renovação de outorga*

Em relação ao estabelecimento de prazos para o cumprimento de obrigações pelos radiodifusores, constata-se no levantamento, a partir da recriação do MCom, a adoção de uma política de favorecimento em relação aos radiodifusores com a instituição de medidas de reaberturas, postergações e dilatações de prazos que caminham no sentido de não se criar dificuldades ao mercado de mídia eletrônica.

Uma evidência importante desse direcionamento é que durante a vigência do MCTIC nenhum dos decretos presidenciais aqui mapeados abordou ou tratou de ampliação de prazos a radiodifusores. No entanto, após a recriação da pasta das Comunicações foram instituídos três (ou 21,4% do total) dos decretos presidenciais com esse sentido: o primeiro deles o 10.405 de 25 de junho de 2020, publicado nos dias seguintes ao reestabelecimento do MCom, e que dá início à chamada política de desburocratização capitaneada por Fábio Faria. E que, segundo a Abratel (2020a), na oportunidade, reverteu um cenário em que “prazos anteriores não refletiam a realidade e a necessidade das emissoras de rádio e televisão e sujeitavam o setor de radiodifusão a um cenário de exigências impraticáveis”.

Além do 10.664 de 2021 que reabriu o período para novos pedidos de adaptação de rádios AM para FM, tornando-o indeterminado; e o 10.775, que prorrogou prazos já dilatados

previstos no decreto referência inicial 10.405 já mencionado. A categoria é a sexta mais constante em relação aos decretos presidenciais.

Em relação a normas como portarias e outras medidas de caráter ministerial observam-se as primeiras suspensões de prazos de processos em função da pandemia ainda no contexto do MCTIC e – posteriormente – na alçada do MCom, a reabertura de prazos para pagamentos referentes a processos de migração de rádio AM para FM, além da possibilidade de complementação de documentos para processos de renovação de outorga já iniciados.

### **Categoria 11 Penalidades**

*1 decreto enquanto MCom / 4 normas ministeriais/todas após o reestabelecimento do MCom*  
Medidas mais significativas: *Decreto chave 10.405/ Novo teto de multas para a radiodifusão*

Quanto à categoria *penalidades* ela só aparece uma vez na relação dos decretos por meio também do decreto 10.405 já mencionado, publicado poucos dias após a recriação da pasta das Comunicações e que desde a recriação da pasta representou uma referência da política que passa a ser adotada no MCom de Faria: que caminha no sentido da redução de exigências, dilatação de prazos e *abrandamentos de eventuais punições* destinadas aos concessionários e permissionários de radiodifusão.

Além disso, é importante mencionar a atualização do teto de multas para a radiodifusão determinada por meio da portaria 1.921, de 25 de março de 2021, que estabeleceu o valor máximo de R\$ 146.533,21 para infrações de radiodifusores ao CBT e demais regulamentos e normas aplicados ao setor. A forma – por correção monetária – e a frequência de atualização, a cada três anos, estão previstas no Código. Como referência, o valor é considerado elevado para pequenas emissoras, como rádios comunitárias, mas baixo para grandes emissoras comerciais (BRASIL, 2022b).

### **Categoria 12 Novo MCom/ medidas administrativas**

2 decretos publicados já após a estrutura do MCom  
10 normas de caráter ministerial/ 4 enquanto MCTIC e 6 conforme MCom  
Medidas mais significativas: *2 decretos de estrutura regimental*

*Portarias administrativas do então MCTIC*

*Portaria de regimento interno do MCom/ Portaria com a nova política de governança da nova pasta/Portaria do novo GT do Revisação/ Portaria que institui a Comissão Permanente de Licitação de Radiodifusão e a que designa seus servidores*

A categoria é destinada sobretudo para normas relativas a questões administrativas, inclusive ainda do antigo MCTIC, mas sobretudo para aquelas relacionadas e que são resultado da recriação do novo Ministério das Comunicações. Assim, foram publicados no período dois

decretos presidenciais aprovando a estrutura regimental da nova pasta (Decreto 10.462, de agosto de 2020, e Decreto 10.747, de julho de 2021, que revogou o primeiro), além de portarias instituindo o novo regimento interno do órgão, estabelecendo e nomeando grupos de trabalho e comissões, como a do novo GT do Revisão, e a que recriou a Comissão permanente de Licitação de Radiodifusão, por exemplo. Essa última uma sinalização importante da institucionalização de análise processual para outorgas comerciais.

No que se refere à Secretaria de Radiodifusão (Serad), como resultado da recriação da nova pasta, a área passa a ser estruturada em Departamento de Outorga e Pós-Outorga (DEOPO) e Departamento de Inovação, Regulamentação e Sistemas (DEIRF), substituindo a antiga divisão por serviços que existia (de outorga comercial e educativa). O que, segundo o gestor do MCom ouvido para esta pesquisa, dinamizou significativamente a edição de regulamentação a partir de então, o que pode ser observado pela intensidade de normas que passam a ser editadas a partir da recriação do MCom e mapeadas ao longo desta pesquisa. Nos três anos aqui pesquisados, das 75 iniciativas basicamente de âmbito ministerial aqui mapeadas 80% foram estabelecidas após o reestabelecimento do MCom. Contudo, é fundamental se ressaltar, como já apontado, que a regulamentação se concentrou intensamente sobre medidas direcionadas ao beneficiamento da radiodifusão comercial.

### **Categoria 13 Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse (grupos de trabalho, consultas públicas...)**

*Nenhum decreto presidencial/10 normas de cunho ministerial/ todas após o MCom*

*Medidas mais significativas: Seis normas relativas ao GT-SeAC*

*Medidas referentes à consulta pública para o calendário da A Voz do Brasil*

Em relação à categoria *Discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse*, como grupos de trabalho e consultas públicas, ela não foi identificada em nenhuma das iniciativas mapeadas instituídas por decreto presidencial para a radiodifusão nos três anos aqui analisados. O cenário de nenhuma iniciativa instituída se repete no primeiro ano e meio no qual a campo esteve sob a alçada do MCTIC de Marcos Pontes também no que se refere a normas de âmbito ministerial, mas se altera após a recriação do MCom, quando no último um ano e meio de análise são identificadas dez medidas (13,33% do total), *todas* adotadas após a restauração do Ministério conduzido por Fábio Faria e localizadas apenas no levantamento de normas abaixo do nível de decreto.

Essas iniciativas estão relacionadas predominantemente ao estabelecimento, condução e recebimento de contribuições para o Grupo de Trabalho criado para discutir a atualização do marco jurídico referente ao Serviço de Acesso Condicionado (SeAC), a TV por assinatura –

atualmente regida pela Lei 12.485 de 2011 – e que ficou conhecido como *GT SeAC*<sup>93</sup>. O grupo buscou discutir alternativas para atualização do campo em função da intensa modernização e convergência tecnológica que alteraram de forma acentuada o modo como uma parte importante do público passou a consumir conteúdo audiovisual no Brasil e no mundo. A criação do GT também caminha no sentido da recomendação contida no relatório da OCDE (2020) em que a entidade propôs a atualização da Lei do SeAC a partir da perspectiva de convergência de meios. É fundamental mencionar que o estabelecimento de um novo marco jurídico para comunicação audiovisual no país envolve e atinge vários setores: radiodifusão, *streaming*, telecomunicações e produção audiovisual<sup>94</sup>.

Além do estabelecimento de medidas relativas ao GT-SeAC, no que se refere ao direcionamento *Discussões com a sociedade e grupos de interesse* há a instalação de consulta pública para recebimento de contribuições para a formulação do calendário anual de dispensa e flexibilização da transmissão da *A Voz do Brasil* no ano seguinte. Assim, é conferido aos grupos interessados – de modo geral o setor empresarial já que a flexibilização interessa basicamente às emissoras comerciais de rádio – a possibilidade de contribuir oficialmente e influenciar o processo de decisão das datas previamente definidas em que essa transmissão não precisará acontecer ou será flexibilizada.

É válido mencionar ainda que a identificação de medidas de *discussões públicas com a sociedade e grupos de interesse* localizadas apenas após o reestabelecimento do Ministério das Comunicações, em um número relativamente significativo de iniciativas (10), mostra-se como sintomática, seja no sentido de uma maior abertura a contribuições de grupos de interesse a partir da recriação da pasta como do próprio fortalecimento desses grupos de pressão – internamente, em esfera ministerial – e até então encarado como insuficiente durante a gestão do MCTIC de Marcos Pontes (FRAZÃO, 2020).

---

<sup>93</sup> Embora a TV por assinatura e o *streaming* se diferenciem da TV aberta, serviço contemplado na concepção de radiodifusão, por sua correlação no que se refere ao setor e pela convergência tecnológica cada vez mais acentuada que os ligam, a criação do GT SeAC foi incluída neste levantamento.

<sup>94</sup> O relatório final do GT SeAC, publicado em dezembro de 2021, construiu um diagnóstico multidisciplinar da situação atual do campo no Brasil, realizando a apresentação de alternativas consolidadas organizadas em seis eixos: I) *must carry* (canais obrigatórios); II) estrutura societária; III) simplificação tributária; IV) regulação; V) fomento; VI) além de cotas e produção independente (MCOM, 2021e). Contudo, o documento não apresentou um caráter decisório que indicasse quais seriam as estratégias adotadas objetivamente pelo poder público a partir dali. Conforme publicado pelo portal Teletime (LAUTERJUNG, 2021), isso aconteceu porque o governo avaliou que ainda seria necessária negociação intensa e acomodação de interesses entre os diversos atores envolvidos, o que evidencia o ambiente constante de disputa que compõe todo o processo de construção as políticas públicas, como defendem autores como Saravia (2006) e Subirats (2006). Assim, segundo o Teletime, várias frentes de atuação estariam sendo construídas desde flexibilização de normas pelas agências reguladoras, inclusões em proposta de reforma tributária a estratégias de alterações legais via Congresso Nacional (LAUTERJUNG, 2021).



### **Categoria 14 Excepcionalidades Covid-19**

*4 decretos/ 3 durante o MCTIC e 1 já após o MCom*

*6 normas ministeriais/1 no contexto do MCTIC e 5 do novo MCom*

*Medidas mais significativas: Decreto que define a atividade de imprensa como essencial na pandemia/ Decreto que estabelece a radiodifusão como essencial na pandemia*

*Multiprogramação com fins educativos na pandemia*

*Suspensões de prazos em função da Covid-19*

*Portarias de flexibilização de A Voz do Brasil em função de jogos de futebol, justificadas pela pandemia*

No primeiro semestre de 2020 são tomadas as primeiras medidas de governo no que se refere à pandemia de Covid-19 que atingem o setor de rádio e TV. Inicialmente, o decreto 10.288 de março de 2020 considera a atividade de imprensa como essencial durante a pandemia, o que permite que trabalhadores de imprensa possam exercer suas atividades profissionais, apesar das medidas de restrição adotadas, sobretudo em níveis estaduais e municipais. Posteriormente, em função de atuação realizada pelo setor radiodifusor, o decreto 10.329, de abril de 2020, incorpora os serviços de radiodifusão no rol de atividades essenciais.

Ainda no âmbito do MCTIC, são tomadas também as primeiras medidas ministeriais em resposta à Covid. Assim, a portaria 1.915, de 28 de abril de 2020, foi a primeira a suspender prazos referentes a processos administrativos em função da pandemia, diante das dificuldades relativas à obtenção de documentos muitas vezes necessários. A medida é prorrogada por três vezes nos meses seguintes do mesmo ano e novamente no ano seguinte. São incluídas neste grupo iniciativas que suspenderem ou adiaram a necessidade de cumprimento de obrigações processuais como cumprimento de exigências, prazos para defesas e recursos, por exemplo. As iniciativas foram solicitadas sobretudo pelo setor empresarial e atendidas em função do momento de excepcionalidade sanitária. No entanto, as suspensões não atingiram, em nenhum dos casos, os prazos para renovação de outorgas, já que foi mantida a necessidade de se iniciar os processos com, no mínimo, um ano de antecedência em relação ao vencimento das concessões e permissões.

Contudo, posteriormente, a pandemia também foi utilizada como justificativa para o abrandamento das condições de obrigatoriedade da transmissão de *A Voz do Brasil* em favor dos interesses ligados a transmissões de jogos de futebol.

O contexto grave de saúde pública que atingiu o Brasil e o mundo, sobretudo a partir de março de 2020, também fez com o que o então MCTIC permitisse o uso temporário da multiprogramação na TV digital voltada a conteúdos de educação, científicos, tecnológicos, de inovação, saúde e cidadania para TVs comerciais e educativas. O recurso permite que um mesmo canal possa ser “fracionado” e assim possa realizar transmissões simultâneas na TV

digital. Nesse sentido, a pasta procurou responder às necessidades de estudantes e da própria população no contexto de isolamento social. Posteriormente, a possibilidade foi prorrogada duas vezes pelo MCom e está atualmente autorizada até dezembro de 2023.

Historicamente, atores do setor empresarial atuaram contra a liberação do recurso da multiprogramação na TV Digital em função da dificuldade e custos que representariam para esse grupo a manutenção de até quatro programações possíveis. Em sentido contrário, entidades da sociedade civil defenderam o uso do recurso – muito utilizado no cenário europeu – como possibilidade de ampliação de atores no ambiente televisivo. Esse contexto de disputa fez com que, em situações habituais, a potencialidade ficasse restrita no Brasil às TVs públicas. Assim, a liberação da possibilidade da multiprogramação com fins educacionais para mais emissoras no contexto da pandemia pode ser vista como uma decisão acertada adotada pelo Poder Público.

A categoria representa a quinta colocação em termos de medidas mais frequentes no mapeamento de decretos presidenciais, com quatro decretos publicados no período, o que representa 28,5% do total. No que se refere às normativas ministeriais, ocupa a nona posição, com seis normas editadas (ou 7,9% do total) em relação a esse grupo.

### **Categoria 15 Comunicação Comunitária**

Nenhum decreto publicado/ 2 iniciativas de âmbito ministerial após a recriação do MCom  
*Portaria do Plano Nacional de Outorgas (PNO) 2022*  
*Simplificação de obtenção de licenças RTV e RTR (Portarias 1459 e 1.460, de 2020)*

Última posição entre as categorias de direcionamento de atuação governamental entre o mapeamento de decretos presidenciais com nenhuma publicação registrada no período, e também última colocada no mapeamento de normas ministeriais com o registro de apenas duas medidas do total de 75 normas desse grupo. A condição sinaliza, no mínimo, para um desinteresse ou negligência das atenções do Poder Público para o campo de comunicação comunitária no período, sobretudo levando em conta o ritmo muito acentuado de publicação de medidas voltadas à radiodifusão – no sentido do beneficiamento do setor empresarial – desde a recriação do Mcom e evidenciada pelos números e direcionamentos aqui expostos.

As iniciativas registradas (Portarias 1459 e 1.460, de 2020) dizem respeito à simplificação de processos de obtenção de licenças para emissoras de rádio e televisão. Na prática, as medidas reduziram exigências a serem cumpridas pelos radiodifusores e beneficiaram o setor de radiodifusão de forma ampla, sendo aplicada para emissoras e retransmissoras de rádio e TV comerciais e também para emissoras comunitárias e educativas.

No entanto, a principal medida direcionada à radiodifusão comunitária mapeada foi a



divulgação de um Plano Nacional de Outorgas (PNO) referente a 2022, no triênio pesquisado, publicado nos últimos dias de 2021. A iniciativa realizou a previsão da publicação de seis editais em 2022 que beneficiariam 432 cidades em todos os estados do país. Segundo o MCom (2021f), desse total, 237 eram municípios que não contavam com nenhuma rádio comunitária autorizada. A política – instituída em 2011 no governo Dilma Rousseff – representa a publicação do planejamento de editais previstos para novas outorgas de radiodifusão pelo Poder Público para cada um dos seus serviços, conferindo à sociedade transparência quanto à previsão de editais a serem publicados quanto acerca das cidades que serão beneficiadas (MCOM, 2021f, 2021g).

Os PNOs estabelecem critérios objetivos para a definição de quais entidades ficam com a outorga em caso de mais de uma interessada em uma mesma localidade, garantem mais tempo de organização e preparação para o atendimento de exigências burocráticas por parte das emissoras – instrumento importante para entidades normalmente com “estruturas mais limitadas” como emissoras educativas e comunitárias – além de diminuir a discricionariedade presente no processo de concessão de licenças. O pesquisador Octavio Pieranti (2015, 2016) fala em uma política pública que confere previsibilidade aos novos editais e outorgas.

Contudo, é importante apontar, como alerta o Relatório do Grupo Técnico de Comunicações do governo de transição (2022b), a redução importante de municípios beneficiados pela política nos últimos anos no Brasil. Conforme o documento, entre 2011 e 2013 – quando a política foi lançada – foi prevista a possibilidade de inclusão de novas rádios comunitárias em 1856 municípios do país enquanto entre 2018 (governo Temer) e 2022 (governo Bolsonaro) a inclusão prevista foi de um total de 1128, uma redução de 40% (BRASIL, 2022b).

Além disso, durante o triênio pesquisado, não houve publicação de nenhum PNO para radiodifusão educativa. Como consequência, o direcionamento não foi sequer estabelecido aqui com o que seria a categoria *radiodifusão educativa* já que elas são resultado dos direcionamentos realmente percebidos nas medidas anunciadas ou instituídas de fato. Assim, na prática, durante o governo Bolsonaro, não foi oferecida à sociedade a oportunidade para o estabelecimento de novas emissoras de radiodifusão educativa no país (BRASIL, 2022b).

### **6.5 O que é possível depreender?**

A análise das medidas infralegais realizada neste capítulo durante os três anos iniciais da administração Bolsonaro para a radiodifusão sinalizam para um período de intenso fortalecimento – prático – do setor empresarial de rádio e televisão, no qual iniciativas objetivas instituídas pelo *Poder Executivo* atuaram, por um lado, para reduzir exigências aplicadas ao

segmento no sentido de “destravá-lo” e, por outro, para gerar novas formas de exploração comercial e fontes de receita para o campo.

No entanto, esse é um processo que se efetiva após a recriação do Ministério das Comunicações, em junho de 2020, a partir da condução realizada pelo ministro Fábio Faria, e apesar do discurso público adotado pelo ex-presidente Bolsonaro contra grupos consolidados de mídia. Além disso, o período é definido por um contexto em que se relegou – também de forma intensa – políticas voltadas à democratização e à promoção de diversidade dos meios.

Assim, tanto os números como o conteúdo das medidas aqui analisadas indicam para, durante o período inicial da gestão, quando o campo de rádio e TV esteve sob a alçada do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), para uma atuação mais convencional e burocrática por parte do então ministro da pasta, Marcos Pontes, no sentido de “ir tocando a máquina”<sup>95</sup>. A própria resposta do setor político e empresarial a sua atuação apontam nesse sentido (FRAZÃO, 2020; ABRATEL, 2020b). Uma condução que se altera notadamente após o reestabelecimento do MCom.

Na prática, o que se constata nesta pesquisa é que a presença de Fábio Faria à frente do novo Mcom, retomando-se inclusive seu próprio contexto político, empresarial e familiar, representou uma espécie de janela de oportunidade que oferece sobriedade ao setor privado de mídia eletrônica – significativamente aproveitada – de em pouco tempo garantir novas formas de exploração comercial já pleiteadas há anos pelo setor empresarial. Um segmento tradicionalmente preponderante e privilegiado em suas relações com o Estado, mas que enfrenta o desafio de se adaptar à realidade das novas mídias e da convergência dos meios nos últimos anos. Assim, se verifica ao longo desta análise que houve, a partir da nomeação de Faria para o cargo de ministro das Comunicações, um processo de intensificação e direcionamento da regulamentação infralegal no sentido do beneficiamento da radiodifusão privada – e de atendimento de seus pleitos – ancorado no discurso de desburocratização, mas que se volta prioritariamente para o fortalecimento da lógica comercial-financeira da radiodifusão e no estabelecimento de novas fontes de receita para o setor. A viabilização da flexibilidade de transmissão da *A Voz do Brasil* e a determinação de inserção do *software* Ginga D nas *smart* TVs que saem de fábrica, por exemplo, são evidências nesse sentido. Sobre a assinatura da

---

<sup>95</sup> Além da diferença quantitativa de atuação (15 normas basicamente de esfera ministerial para o MCTIC frente a 60 durante o MCom), duas das três principais medidas instituídas por portarias e resoluções sob o comando de Pontes – regras para RTR na Amazônia e diretrizes para o Leilão do 5G – foram revogadas na gestão Faria, enquanto a terceira – o regulamento de uso de radiofrequência – foi prorrogada tendo sua vigência iniciada apenas cinco meses após a recriação do MCom. O próprio Pontes, em seu balanço ao deixar a gestão das Comunicações, não dá maior destaque a iniciativas no campo da radiodifusão (VALENTE, 2020).

portaria 1024 de 2020, que regulamentou os casos de flexibilização e dispensa da *A Voz do Brasil* – publicada menos de quatro meses após o início da gestão de Faria – por exemplo, o presidente da Abert, Flávio Lara Resende, destacou a perspectiva de aumento significativo de audiências e de “novas oportunidades de receita publicitária para as emissoras”, resultante da medida (ABERT, 2020d).

Em contraposição ao discurso liberal utilizado, o que se nota são indicativos de um processo de *captura do Estado*, atuando em benefício de quem tem poder – político e econômico – de influência sobre o processo de regulamentação. Um fenômeno histórico muito presente no Brasil e no contexto latino-americano no que se refere às relações entre Estado e o setor de mídia (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014), e apresentado como característica tradicional e determinante do segmento no país desde o início desta pesquisa, mas que encontra como diferencial a intensidade e a rapidez como isso se deu no período, com destaque para o ano e meio final analisado.

Esse processo se desenvolve de forma muito acentuada, mas discreta, sem maiores alardes e sem a promoção de discussões estruturais, sustentado basicamente na influência e nas relações de clientelismo estabelecidas, por meio de uma série de medidas fragmentadas, aparentemente, de caráter técnico e de infraestrutura (BRASIL, 2022b), instituídas basicamente por via infralegal por quem tem “a caneta”. O que sinaliza também para uma atuação pragmática por parte de atores empresariais, sobretudo em *esfera ministerial* e junto à Anatel.

Se retomarmos às 89 medidas infralegais analisadas neste capítulo, 14 delas foram decretos presidenciais, enquanto 75 (ou 84,2%) são normas inferiores a decretos, como portarias e instruções normativas – de mais fácil edição – e estabelecidas basicamente em nível ministerial ou na esfera da Anatel, e que representam o grupo majoritário de normas utilizado pela administração Bolsonaro para atuar sobre o setor. Desse total, 80% editadas após a recriação do MCom. Foi a partir de portarias ministeriais ou de Atos da Anatel que foram implementadas políticas centrais para a radiodifusão durante a gestão Bolsonaro: como o Digitaliza Brasil (portaria 2.524 de 2020), o chip FM em celulares (Portaria 2.523 de 2021); o programa Radiovias (portaria MCom-Minfra 4/2021) e o uso da faixa estendida de FM viabilizando a migração de rádios AM para FM (Ato Anatel 2.739 de 2021), entre outras.

Assim, esse processo é conduzido apesar do discurso público do ex-presidente contra grandes grupos de comunicação do país. Além disso, é fundamental pontuar que Bolsonaro se coloca como uma representação anti-Globo, mas possui sustentação e privilegia outros grandes conglomerados de mídia brasileiros, como os grupos Record, SBT e Jovem Pan. O aumento acentuado de cotas de publicidade governamental, financiadas por recursos públicos, apontado

pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para essas empresas durante os anos Bolsonaro são um exemplo desse fenômeno (FABRINI; WIZIACK, 2020). Além disso, como destacou a Abratel (2020c), a associação de radiodifusores liderada pela Record, dois meses após a recriação do MCom, o setor de radiodifusão vinha “colecionando vitórias e avanços na gestão do ministro Fábio Faria”, o que beneficiava de forma prática também o principal grupo de comunicação do país. Na publicação, a entidade incluiu uma foto dos seus dirigentes ao lado do ex-presidente Jair Bolsonaro e do então ministro das Comunicações, em um indicativo que o setor empresarial da radiodifusão contava também com o apoio da Presidência da República.

A atuação nos remete, portanto, para a confirmação da estratégia sugerida de “passagem da boiada” pelo então ministro Ricardo Salles em relação à radiodifusão comercial. Como já apontava o ministro: é possível fazer “muita coisa” por meio de “portarias e normas dos ministérios” (PODER 360, 2020). O que evita que decisões importantes em termos de políticas públicas sejam realizadas por meio de discussões ampliadas e estruturais no âmbito do Congresso Nacional ou com a sociedade, como também pontuou o ex-ministro em sua declaração. Para a maior efetividade da “estratégia”, o contexto de fragmentação regulatória, característico do setor no Brasil, apresenta-se como bastante útil (VALENTE; PAULINO; URUPÁ, 2020; SOUTO; DEL BIANCO, 2022).

É válido mencionar, no entanto, que por diversas oportunidades aqui mapeadas, inclusive em medidas direcionadas visivelmente ao beneficiamento da radiodifusão privada, notam-se tentativas por parte do Estado no sentido de tentar garantir alguma manutenção de interesse público em suas previsões, minimizando o ímpeto desse favorecimento. Um exemplo são estabelecimentos de condicionantes nas inúmeras medidas de redução de exigências ou de obrigações aos radiodifusores como a previsão de área mínima de efetiva prestação de serviço em cada município abrangido pela outorga, inclusive em relação ao serviço de RTR na Amazônia (50% da área ou da população do município para o rádio FM e 70% para TV) (Atos 3114, 3115 e 3116 da Anatel). Uma hipótese é que pode contribuir para esse processo a atuação de uma burocracia estável e profissional, algo que pode ser aprofundado em pesquisas futuras. Nessa direção, defende-se o potencial capaz de ser exercido por um quadro de funcionários de Estado formado por profissionais qualificados e estáveis, com consciência e compromisso do papel que podem exercer – mesmo em situações adversas – no sentido de prevenção de processos mais intensos de captura para a preservação do interesse público.

Se nos voltarmos às recomendações centrais realizadas pela OCDE (2020) para o setor de rádio e TV no Brasil – e tratadas publicamente enquanto prioridade de gestão pela administração Bolsonaro – nota-se que a atuação governamental se limitou a medidas

fracionadas de redução de burocracia, estímulo ao setor privado e melhora do ambiente de negócios, além de conduzir as discussões do GT SeAC também recomendadas pelo relatório. O cerne das propostas do documento, no entanto – apesar do discurso público – não foi levado à frente. Uma justificativa apontada pelo gestor do MCom ouvido por esta pesquisa é que a maior parte delas envolvem medidas e debates estruturais que necessitam de comprometimento governamental amplo.

Durante a gestão Faria foi constituída uma nova estrutura em âmbito ministerial com o estabelecimento de um setor específico para tratar de regulamentação: o Departamento de Inovação, Regulamentação e Fiscalização (Deirf) da Secretaria de Radiodifusão, o que resultou em uma atuação intensa nessa direção por parte da pasta a partir de então. Em visita à sede da Abratel, em setembro de 2021, a então secretária-executiva do Ministério das Comunicações, Estella Dantas afirma, segundo *release* publicado pela pasta, que “O MCom tem promovido avanços bem significativos na legislação, que é muito atrasada, de 1962, e tem se desenvolvido bastante em um ano” (MCOM, 2021c). A declaração remete ao CBT e demonstra o reconhecimento por parte da pasta responsável por disciplinar o campo de radiodifusão da incompatibilidade do principal instrumento legal em vigor para o setor no país seja no que se refere tanto ao previsto pela Constituição de 1988 seja em relação ao contexto atual de convergência midiática e digitalização (SOUTO; DEL BIANCO, 2022). Segundo o texto, intitulado *Secretária-Executiva do MCom consolida aproximação com setor de radiodifusão* o objetivo do encontro foi debater “avanços da pasta no propósito de desburocratizar o setor de radiodifusão e assegurar garantias para a sustentabilidade das rádios e TVs brasileiras” (MCOM, 2021c). Conforme identificado pelo levantamento aqui construído, a mesma estrutura institucional não contribuiu, contudo, no mesmo período, para estimular os campos da radiodifusão comunitária, pública ou educativa do país, por exemplo.

Por fim, em relação à política conduzida pelo governo Bolsonaro para a radiodifusão, o que se pode concluir é uma atuação governamental que se concentrou – e praticamente se limitou – ao atendimento de demandas do setor empresarial centradas no favorecimento da radiodifusão como negócio, e que de forma pragmática muitas vezes submeteu o interesse público a interesses privados, negligenciando políticas de promoção do pluralismo e de diversidade midiática (BRASIL, 2022b). E, que de forma mais ativa, atuou no sentido da deterioração do sistema público de radiodifusão brasileiro, combinando estratégias voltadas à sua limitação aliada à sua instrumentalização política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão de um trabalho árduo de investigação como o desenvolvido nesta dissertação aponta para a importância e a necessidade de que levantamentos e pesquisas aprofundadas semelhantes sejam desenvolvidos nos mais diversos campos de atuação governamental e de formulação de políticas públicas acerca do período de governo do presidente Jair Bolsonaro no Brasil. Como aqui já colocado, o trabalho de fiscalização – importante e necessário nos inúmeros contextos da administração pública – se apresenta como imprescindível durante a gestão mencionada ao se levar em conta práticas autoritárias, de enfraquecimento da institucionalidade e de elevada cooptação do Estado por interesses privados que se viram no país durante o período, e que puderam ser aqui em parte demonstradas olhando especificamente para o campo de rádio e televisão. Um setor que, ainda que em concessão à iniciativa privada, possui uma substancial dimensão pública e conexão direta com a democracia.

Nesse sentido, o papel exercido por mapeamentos como este é buscar medir a dimensão ou o tamanho da intervenção do governo nas políticas públicas, instituídas sobretudo por meio de iniciativas unilaterais e adotadas em nível infralegal – sem discussões mais amplas com o Congresso Nacional ou com a sociedade – por aqueles que possuem o poder ou “a caneta” para isso. Iniciativas nessa direção foram ou têm sido desenvolvidas por organizações como a Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP) em parceria com a ONG Conectas Direitos Humanos (2021) que mapearam como a edição de normas infralegais contribuiu, segundo as entidades, para uma estratégia federal de disseminação da Covid-19 no contexto do auge da pandemia de coronavírus no país, cujo trabalho inspirou a realização desta pesquisa (CEPEDISA/USP; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021). Além disso, levantamentos semelhantes têm sido ou foram observados em diversos campos como o ambiental, de transparência pública e relativos à política de expansão do acesso a armas fogo, por exemplo, também promovidas pela edição disseminada de atos infralegais pelo Poder Executivo no período (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021; TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2021). Esta pesquisa, iniciada em 2021, encontra ainda correspondência com o trabalho desenvolvido pelo governo de transição da administração do presidente Jair Bolsonaro para o governo eleito, em outubro de 2022, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e que buscou realizar, em diversas esferas de atuação governamentais, o diagnóstico do que representou os anos Bolsonaro para o país, de modo a detectar quais ações poderiam ou deveriam ser revertidas pelo novo governo (BRASIL, 2022b).

Sendo assim, o que se viu no setor de radiodifusão durante os três anos iniciais aqui mapeados foi uma forte priorização de interesses comerciais e de atores ligados à iniciativa

privada, por meio de uma estratégia que muitas vezes deteriorou a institucionalidade em nome da perspectiva de mercado. Neste período, a atuação submeteu de forma muito intensa outros atores e campos do setor como a comunicação pública, educativa e comunitária, o que se deu de forma combinada com o aumento do proselitismo religioso – inclusive no ambiente destinado à comunicação pública<sup>96</sup> – e que resultou, muitas vezes, na submissão do interesse público a interesses privados, desequilibrando de forma muito acentuada um jogo de forças já bastante desigual no campo das políticas públicas voltadas à comunicação no país.

É fundamental, no entanto, se retomar que a radiodifusão empresarial sempre foi, e como contextualizado neste trabalho, bem-sucedida em sua capacidade de influenciar o Estado para o atendimento de suas demandas – das ditaduras aos governos democráticos – inclusive pela ligação muito próxima que possui historicamente com o poder político no Brasil. Contudo, no governo Bolsonaro, isso se deu de forma muito intensa após a recriação do Ministério das Comunicações, que passa a ser conduzido pelo ministro Fábio Faria, a partir de junho de 2020. O levantamento aqui construído sinaliza, portanto, para uma explicitação de um Estado capturado, cujo processo foi intensificado para o atendimento de interesses empresariais durante os anos Bolsonaro. A afirmação pode ser constatada pelos números, pelo direcionamento, pelo atendimento a uma série de demandas históricas do setor empresarial e pela rapidez com que isso se deu por meio do estabelecimento de inúmeras medidas de favorecimento que passam a ser editadas a partir de então, instituídas predominantemente por meio de iniciativas de *âmbito ministerial*, como portarias e instruções normativas, muitas vezes sob o argumento público da redução de burocracia.

Contudo, apesar do número acentuado de normativas instituídas, elas não representaram uma revisão estrutural da legislação brasileira para a radiodifusão, tendo atendido, de modo prático, em grande medida, a interesses direcionados. Nesse sentido, a administração Bolsonaro se valeu da configuração de fragmentação regulatória, característica histórica do setor no país, e que se apresenta como conveniente a esse tipo de atuação, em uma lógica que se aproxima a uma espécie de “atendimento no varejo” (SOUTO; DEL BIANCO, 2022).

---

<sup>96</sup> Uma expressão desse processo foi a veiculação da novela bíblica *Os Dez Mandamentos* – produzida pela TV Record, ligada à Igreja Universal do Reino de Deus – pela EBC, em 2021. Os direitos pela transmissão da produção foram adquiridos pelo valor de R\$ 3,2 milhões. Na ocasião, não houve qualquer tipo de licitação ou concorrência pública para a seleção do conteúdo. A medida vai no sentido contrário ao previsto na Lei 11.652 (BRASIL, 2008), que instituiu a EBC, e que proíbe “qualquer forma de proselitismo na programação das emissoras públicas de radiodifusão” do país. A novela já havia sido retransmitida em pelo menos quatro oportunidades nos últimos anos na TV aberta pela Rede Record, segundo maior conglomerado de comunicações brasileiro. A iniciativa foi também questionada, em carta aberta, pela *Frente em Defesa da EBC e da Comunicação Pública* (OUVIDORIA CIDADÃ DA EBC, 2021).

É nesse sentido que a teoria da *captura do Estado* e mais amplamente a *captura liberal da mídia* oferecem uma perspectiva crítica para um fenômeno que em grande medida debilita a capacidade do Estado de promover e aplicar uma regulamentação equilibrada – e justa – que se sustente no interesse público e que no ambiente midiático seja capaz de promover maior pluralidade de atores e conteúdos. Fatores como o contexto de clientelismo, de uma mídia concentrada, de conexões diretas entre mídia e política e de dependência sistêmica de recursos estatais, que permitem a ampliação da influência de governos – e de mercados – sobre as coberturas de mídia perpetuam uma realidade de atuação do Estado para o setor já historicamente em muito capturada. Como mencionou o gestor do MCom ouvido ao longo do desenvolvimento desta pesquisa: entidades empresariais sempre estiveram *dentro* da estrutura do Ministério.

No entanto, ao contrário do que pode indicar o senso comum – até pelo discurso público utilizado pelo presidente Bolsonaro contra empresas consolidadas de comunicação e que no caso da radiodifusão se deu muito concentrada sobre o Grupo Globo – a análise objetiva das iniciativas adotadas por seu governo para o setor de rádio e TV apontam para uma *intensa atuação estatal*, sobretudo após a recriação do novo Ministério das Comunicações, contudo direcionada ao favorecimento da radiodifusão comercial. O reestabelecimento da pasta foi visto aqui, portanto, como uma janela de oportunidade para a radiodifusão privada em um ambiente em que se fortaleceu a área responsável pela regulamentação do setor dando a ela condições de atuar de modo mais dinâmico, direcionada também à promoção de maior dinamismo e fortalecimento da mídia voltada para o mercado, e inserida em um contexto de captura. No sentido oposto, a administração Bolsonaro enfraqueceu e desarticulou as já limitadas políticas voltadas aos campos públicos e comunitários, além de alterar e corroer a perspectiva pública da EBC, concentrando efetivamente sua atuação no que se refere ao setor empresarial, em um processo de relativização do papel do poder público em priorizar o interesse público.

Assim, se formos responder de forma objetiva ao problema de pesquisa levantado por esta investigação *qual a lógica da política de comunicação para a radiodifusão do governo Bolsonaro? Quais seus objetivos e a quem ela beneficia?* poderíamos resumi-la como: uma política de intensa priorização da radiodifusão empresarial, sustentada no atendimento de suas demandas, e muito concentrada em medidas de caráter técnico e de fortalecimento e ampliação de infraestrutura (BRASIL, 2022b) que se deu combinada com práticas de autoritarismo, personalismo e proselitismo religioso, sobretudo em ambientes midiáticos sobre os quais a administração Bolsonaro exerceu maior influência. Uma gestão que restringiu – também de forma muito intensa – políticas de democratização e estímulo ao pluralismo e à diversidade



para o campo como as voltadas para a radiodifusão pública, educativa e comunitária no país (BRASIL, 2022b).

No entanto, é fundamental que se reconheça a importância do papel exercido pela burocracia estatal, formada por servidores públicos profissionais e estáveis, enquanto mecanismo de defesa de processos mais intensos de captura, na busca por uma preservação mínima de interesse público em medidas instituídas no período, evidentemente levando-se em conta as limitações impostas a esses atores. A análise das normas aqui realizada sinaliza por diversas vezes para a previsão de condicionantes que tentam estabelecer alguma limitação no nível de favorecimento em demandas direcionadas visivelmente ao atendimento de pleitos do setor privado. A liberação temporária da multiprogramação voltada a conteúdos educativos e culturais para emissoras de TV Digital como resposta à pandemia, o lançamento de pelo menos um PNO de radiodifusão comunitária ao final de 2021, além do Termo de Execução Descentralizada (TED) assinado entre o MCom e a Universidade de Brasília (UnB) para a revisão do arcabouço legal para a radiodifusão e sua proposta de modernização, em pleno contexto do *Revisão*, podem ser considerados exemplos nesse sentido.

Em perspectiva ampliada, o Brasil e o mundo vivem hoje uma realidade cada vez mais evidente de convergência midiática, sucessivamente mais vinculada à vida das pessoas e cujos efeitos atingem intensamente o cotidiano dos cidadãos, o poder político, econômico, científico e cultural. Nessa direção, é fundamental que a regulamentação e regulação procurem acompanhar esse fenômeno, apesar de todos os desafios que isso representa. Nesse sentido, esse novo ambiente de convergência expõe cada vez mais a dificuldade de se separar “os setores” da comunicação por serviços, justamente pela forma como esses hoje estão cada vez mais integrados. Assim, é de fato fundamental que se abandone a estratégia histórica de fragmentação regulatória ou de “puxadinhos normativos” vigente – e conveniente – no Brasil há 60 anos para o campo de rádio e TV para a adoção de um novo marco legal regulatório, sólido e convergente<sup>97</sup>, compatível tanto com o ambiente de integração midiática como com os fundamentos previstos pela Constituição de 1988. Essa é inclusive uma das recomendações centrais trazidas pelo relatório da OCDE (2020), encomendado pelo próprio governo brasileiro.

O debate que se levanta em função do contexto da convergência representa uma oportunidade de discussão estrutural – e efetivamente necessária – sobre a regulação de um campo<sup>98</sup> com influência direta sobre a cidadania, a dimensão cultural e a democracia. E que

---

<sup>97</sup> E que inclui a radiodifusão, a TV por assinatura e os novos serviços de audiovisual transmitidos pela internet.

<sup>98</sup> Atualmente também muito afetado pela atuação das novas gigantes das telecomunicações.

enfrenta historicamente desafios como a omissão por parte do Estado, a influência de grupos de mídia restritos atuando em favor da consolidação de seus interesses, além da aparente falta de envolvimento da sociedade na apropriação desse debate enquanto instrumento de promoção de direitos e da própria cidadania, resultado de um longo e profundo processo de cooptação hegemônica sobre bens e ambientes simbólicos, como nos aponta a Economia Política da Comunicação (EPC). Assim, essa é uma discussão que tem potencial para contribuir para uma alteração da lógica vigente e inclusão de atores voltados a políticas públicas audiovisuais mais inclusivas no sentido de uma maior democratização do ambiente de comunicações no país. Ignorar essa realidade, manteria o Brasil, mais uma vez, em uma posição de descompasso em relação à realidade do setor e da sociedade brasileira, além de passar a impressão que a OCDE representa uma referência para o Brasil apenas no que convém.

Além disso, é essencial que com o início de um novo momento político o poder público seja capaz de se reestruturar de modo a atuar não só voltado ao favorecimento de um dos setores – já hegemônico e historicamente beneficiado – que integram o campo. Assim como proposto pelo relatório da OCDE (2020), enxerga-se aqui como basilar para a sociedade brasileira que se retomem e se ampliem efetivamente no país políticas voltadas ao fortalecimento e a integração da comunicação pública, da radiodifusão educativa e comunitária, além do investimento na centralidade de políticas de educação midiática, capazes de oferecer à população instrumentos de proteção e leitura crítica dos meios – novos e tradicionais – em uma sociedade profundamente atacada pela desinformação nos últimos anos.

Por fim, a partir da concepção de políticas públicas adotada ao longo desta investigação enquanto ambiente de correlação de forças e de disputas permanentes, é estrutural que o poder público caminhe no sentido da construção de um ambiente voltado à formulação e ao implemento de políticas no qual haja abertura aos diversos atores envolvidos – por meio da ampliação de instrumentos de participação social – e não apenas para um ou para poucos como acontecem em cenários de captura. Assim, considera-se aqui como primordial o entendimento que é papel do Estado no processo de formulação de políticas administrar e equilibrar os diversos interesses existentes, no sentido da efetiva priorização do interesse público, fundamental sobretudo em um momento histórico no qual o Brasil passa por um processo de reconstrução e de busca pelo fortalecimento da própria democracia em muito fragilizada durante os anos Bolsonaro. Menosprezar o campo das comunicações nesse processo representaria a repetição de erros históricos.

## REFERÊNCIAS

ABERT. *Ativação do chip FM no celular e Programa Digitaliza Brasil estão em portarias do MCom*. 5 maio 2021a. Disponível em: <http://bit.ly/3xKUPui> . Acesso em: 26 ago. 2022.

ABERT. *Decreto amplia prazos para licenciamento das emissoras de rádio e TV*. 26 jun. 2020a. Disponível em: <bit.ly/31N3R72> . Acesso em: 10 jan. 2023.

ABERT. *Emissoras pioneiras na faixa estendida de FM recebem certificado do MCom*. 7 maio 2021b. Disponível em: <bit.ly/3KdFgm3> . Acesso em: 27 jan. 2023.

ABERT. *MCom anuncia portarias que beneficiam radiodifusão brasileira*. 4 maio 2021c. Disponível em: <https://bit.ly/3lZHfjS> . Acesso em: 13 dez. 2022.

ABERT. *Publicado decreto que regulamenta casos excepcionais de dispensa da Voz do Brasil*. 12 ago. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/40WOGbA> . Acesso em: 10 jan. 2023.

ABERT. *Televisão do futuro: publicada portaria do DTV-Play*. 28 jul. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3Z1hf5Q> . Acesso em: 27 ago. 2021.

ABERT. *Violações à Liberdade de Expressão (2022), Relatório anual 2021*. Disponível em: <bit.ly/3xd9FsY> . Acesso em: 22 set. 2022.

ABERT. *Voz do Brasil: Portaria regulamenta casos excepcionais de flexibilização e dispensa*. 23 out. 2020d. Disponível em: <bit.ly/3Yrr6lf> . Acesso: 5 fev. 2023.

ABERT. *Balanço das ações/ 2021*. 17 dezembro de 2021d. Disponível em: <https://www.abert.org.br/web/notmenu/balanco-das-aco-es-2021.html> . Acesso em: 6 nov. 2022.

ABRAJI. *Monitoramento de ataques a jornalistas no Brasil, Relatório 2021 (2022)*. Disponível em: <https://bit.ly/3lijumJ> . Acesso em: 21 set. 2022.

ABRATEL. *Maior agilidade e segurança para emissoras de todo país*. 26 jun. 2020a. Disponível em: <http://bit.ly/3Ks2ghg> . Acesso em: 5 jan. 2023.

ABRATEL. *MCTIC: Radiodifusão apresenta proposta que traz segurança ao setor*. 15 maio 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3wXhz9T> . Acesso em: 5 fev. 2023.

ABRATEL. *Publicada portaria que autoriza o serviço de RTR na Amazônia Legal*. 17 ago. 2020c. Disponível em: <http://bit.ly/3Eu16hC> . Acesso em: 29 nov. 2022.

ABRATEL. *Vitória: decreto regulamenta flexibilização e dispensa da Voz do Brasil*. 12 ago. 2020d. Disponível em: <https://bit.ly/417DBVa> . Acesso em: 10 ago. 2021.

ADUFES. *Temer edita medida que acaba com o caráter público da EBC*. 5 set. 2016. Disponível em: <bit.ly/3JmqtW2> . Acesso em: 20 set. 2022.

AGÊNCIA BRASIL. *Ministério das Comunicações simplificará regras para radiodifusão*. 9 set. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/41BSP51> . Acesso em: 28 set. 2022.

ALBUQUERQUE, A. e PINTO, P. A. O inferno são os outros: mídia, clientelismo e corrupção. *Revista Famecos*, 2014, 21(2), 541-562. <https://doi.org/10.15448/1980-3729.2014.2.16424> .

ALERTA. *Mortes evitáveis por covid-19 no Brasil* (2021). Disponível em: [bit.ly/3JSc1Fr](http://bit.ly/3JSc1Fr) Acesso em: 23 set. 2022.

ANDRADE, Hanrikson de. Pela reeleição, Planalto eleva gasto em publicidade na Globo em 75% em 2022. *Uol*. 4 jul. 2022. Disponível em: [bit.ly/3DY07ZU](http://bit.ly/3DY07ZU) . Acesso em: 20 set. 2022.

ANTUNES, Henrique Fernandes. Sobre momentos críticos, problemas públicos e arena pública: contribuições do pragmatismo francês. *Revista Aurora: Unesp Marília*, v.13, n. 2, jul-dez., 2020, p. 53-76. Disponível em: <https://bit.ly/3Ys30Y3> . Acesso em: 10 out. 2022.

AQUINO, Miriam. Maximiliano Martinhão é o novo secretário de Radiodifusão. *Telesíntese*. 29 jul. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DS6EIG> . Acesso em: 23 set. 2022.

ARIMA JUNIOR, Mauro K. *A OCDE e a sociedade civil: a acessão brasileira e novos canais de participação*. 24 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3vAA1o4> . Acesso em: 13 maio 2022.

ATOJI, Marina. Retrocessos na transparência pública federal no governo Bolsonaro. *Transparência Brasil*. 22 jun. 2020. Disponível em: [bit.ly/3BVb8qF](http://bit.ly/3BVb8qF) . Acesso em: 3 set. 2022.

ATOJI, Marina. Organizações e meios jornalísticos se manifestam contra uso da LGPD para negar informações. *Transparência Brasil*. 8 nov. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3HQOh1N> . Acesso em: 22 set. 2022.

ATOJI, Marina. Retrocessos na transparência pública federal no governo Bolsonaro. *Transparência Brasil*. 22 jun. 2020. Disponível em: [bit.ly/3BVb8qF](http://bit.ly/3BVb8qF) . Acesso em: 3 set. 2022.

BACEN. *Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)*. 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ocde> . Acesso em: 15 set. 2022.

BARROS, Chalini T. *Democratização da comunicação: discussão teórico-conceitual e análise comparada de ambientes regulatórios para o setor de televisão nos países do Mercosul*. Tese (Doutorado em Comunicação), Salvador: PósCom/UFBA, 2014. 390 p.

BRAGA, Carlos A. Primo. A adesão à OCDE: “muito barulho por nada?”. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2021, p. 93-108. Disponível em: <https://bit.ly/3CnMjnC> . Acesso em: 15 ago. 2022.

BRAGA, José Luiz. A prática da pesquisa em Comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. *E-compós*, Brasília, v.14, n.1, jan./abr. 2011.

BRASIL. *Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962*. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Disponível em: <https://bit.ly/3WF5ErA> . Acesso em: 16. set. 2022.

BRASIL. *Lei n. 11.652, de 7 de abril de 2008*. Institui os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública explorados pelo Poder Executivo ou outorgados a entidades de sua

administração indireta; autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Brasil de Comunicação. Disponível em: <https://bit.ly/3x9fSq7> . Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. *Lei n. 14.074*, de 14 de outubro de 2020a. Altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e o Ministério das Comunicações. Disponível em: <https://bit.ly/3YWrhFF> . Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. *Caderno 1ª Confecom: Conferência Nacional de Comunicação*. Brasília: Secom-PR, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3ZLNeIC> . Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. *Portaria 1510*. Brasília 26 nov. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3XIIDLN> . Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. *Portaria 4.827*, de 25 fev. 2022a. Publica o resultado da fase de convalidação, consolidação ou revogação da temática radiodifusão, realizada pelo grupo de trabalho de revisão e consolidação e padronização de atos normativos no âmbito do Ministério das Comunicações. Brasília, DF, 7 mar. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3vs0tjK> . Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. *Portaria de Consolidação 9.018*, de 28 de março de 2023. Brasília, DF, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3KSzXr5> . Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia-Secretaria-Geral. *Exposição de Motivos Interministerial nº 220*. Brasília, 13 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3JrtGDo> . Acesso em: 25 ago. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 21.111*. Rio de Janeiro, 1º de mar. 1932. Disponível em: <https://bit.ly/3Ddyvwf> . Acesso em: 5 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 52.795*, aprova o Regulamento dos Serviços de Radiodifusão. Brasília, 31 out. 1963. Disponível em: <bit.ly/3kxsgNI> . Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto-lei 236*. Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <https://bit.ly/3R8vwef> . Acesso em: 10. set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto 10.139*. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. Brasília, 29 nov. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3I9Em8N> . Acesso em: 3 maio 2022.

BRASIL. *Relatório do Grupo Técnico de Comunicações*. Produto 2, relatório final. Brasília, dezembro de 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/3JH2ZLe> . Acesso em: 5 fev. 2023.

BOLAÑO, C. R. S. Desafios da economia política da informação da comunicação e da cultura frente às inovações tecnológicas e mudança estrutural. In: BRITTOS, V. (org.) *Economia política da comunicação: estratégias e desafios no capitalismo global*. São Leopoldo: Unisinos, 2008. p. 59-92.

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

BOLAÑO, C. R. S; BRITTOS, V. Espaço público midiático e a ideologia do merchandising social da Rede Globo: uma crítica na perspectiva da Economia Política da Comunicação. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Susy dos (Orgs.). *Políticas de Comunicação: busca teórica e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007, p. 83-98.

CARTA DE BRASÍLIA. *Manifesto pela TV Pública independente e democrática*. I Fórum Nacional de TV's públicas. 2007. Disponível em: [bit.ly/3Y0mvGs](http://bit.ly/3Y0mvGs) . Acesso em: 25 set. 2022.

CARVALHO, Mariana M.; OLIVEIRA, Gisele P. Por que ainda precisamos falar de comunicação pública. In: VALENTE, Jonas C. L. (Org.). *Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom- Ulepicc Brasil 2021: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica*. São Cristóvão: Ulepicc-Brasil, 2021, p. 35-54.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – IPEA. *Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante*. v.1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3KmuVVh> .Acesso em: 18 ago. 2022.

CASTILHO, Marcio de Souza. O sistema de radiodifusão nos 100 primeiros dias do governo Bolsonaro. *Revista Compolítica*. 2020, vol. 10 (1). DOI: 10.21878/compolitica.2020.10.1.292.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). *Novos Estudos Cebrap*. v.36. n.2, 2017, p. 129-142.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA)/USP – CONECTAS DIREITOS HUMANOS. *A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19*. 28 maio 2021. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/DocumentoRecebidoCPIPANDEMIA824Oficio09062021170930131RECIBOCOD3718.pdf> . Acesso em: 2 fev. 2022.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1972, p. 1-25. Disponível em: [http://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Cohen\\_March\\_Olsen\\_1972.pdf](http://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf) .Acesso em: 3 ago. 2022.

COZENDEY, Carlos Márcio Bicalho. O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos. *Cadernos de Política Exterior*. v. 5, n. 8, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), ago. 2019. p. 49 - 75. Disponível em: <https://bit.ly/3WL1E9Y> . Acesso em: 25 ago. 2022.

DEL BIANCO, Nelia R. O ciclo da política pública brasileira de migração do rádio AM para FM: sustentabilidade, gestão do espectro e regulação. *Revista Eptic*, vol. 20. n.3. set/dez. 2018.

EBC. *Regulação da mídia*. 2015. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/regulacaodamidia> . Acesso em: 15 set. 2022.

FABRINI, Fábio; WIZIACK, Julio. TCU vê falta de critério do governo Bolsonaro no rateio de verbas para TVs. *Folha de São Paulo*. 11 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CcdeTr> . Acesso em: 20 set. 2022.

FENAJ. *Violência Contra Jornalistas e Liberdade de Imprensa no Brasil, Relatório 2021* (2022). Disponível em: <https://bit.ly/3v93tRP> . Acesso em: 21 set. 2022.

FENAJ; OBJETHOS. *Ataques ao Jornalismo e ao seu Direito à Informação*. (Dossiê). Florianópolis: UFSC, 2022. Disponível em: <bit.ly/3YDXty7> . Acesso em: 23 out. 2022.

FERREIRA, Pedro Rafael Vilela. *O parlamento e a regulação das comunicações: estudo sobre a atividade legislativa do Congresso Nacional para a radiodifusão*. 2016. 200 f., il. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FNDC. *Por transparência e diálogo na construção de políticas de comunicação*. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3R9x2Nq> . Acesso em: 25 de set. 2022.

FNDC. *Temer sanciona MP 747/2016, que presentia emissoras de rádio e TV com anistia*. 30 mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3XawiZY>. Acesso em: 22 set. 2022.

FNDC. *Retorno do Ministério das Comunicações é marcado por fisiologismo e conflito de interesses*. 11 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3IwpKRm> . Acesso em: 4 set. 2022.

FNDC. *Regulação das Comunicações: o que você precisa saber*. 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eaivnaV6-EM> . Acesso em: 6 out. 2021.

FRAZÃO, Felipe. Na herança familiar de Fábio Faria, rádios e política. *Estadão*. 12 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3CdLmOu> . Acesso em: 23 set. 2022.

GOMES, B; VASCONCELOS, C; NEVES, R. 'TV minha': Bolsonaro diz que emissora pública é dele. *Uol*. 21 out. 2022. Disponível em: <bit.ly/3Y7oBoi> . Acesso em: 22 out. 2022.

GONÇALVES, Eliane; CARVALHO, Mariana Martins de. A fragilidade da comunicação pública no Brasil e sua relação com uma democracia nunca consolidada. *ComCiência: Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*. Dossiê 210. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3WzITaB> . Acesso em: 26 set. 2022.

GONDIM, Abnor. Decreto presidencial detalha o conceito de "canal de rede". *Telesíntese*. 17 jun. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3Eo03Qj> . Acesso em: 5 nov. 2022.

GOV.BR. *Leilão do 5G confirma expectativas e arrecada R\$ 47,2 bilhões*. 5 nov. 2021. Disponível em: <bit.ly/3Y87y5A> . Acesso em: 5 nov. 2022.

GRUPO DE MÍDIA SÃO PAULO. *Mídia Dados 2021*. Disponível em: <https://midiadadosgmsp.com.br/2021/> . Acesso: 15 jul. 2022.

GUAZINA, Liziane S. Populismos de direita e autoritarismos: apontamentos teóricos para estudos sobre a comunicação populista. *Mediapolis*. n. 12, p. 49-66, 2021. DOI: [https://doi.org/10.14195/2183-6019\\_12\\_3](https://doi.org/10.14195/2183-6019_12_3)



GUERRERO, Manuel Alejandro; MÁRQUEZ-RAMIREZ, Mireya. The ‘Capture’ of Media Systems, Policies, and Industries in Latin America: Concluding Remarks. In: GUERRERO, Manuel Alejandro; MÁRQUEZ-RAMIREZ, Mireya (Orgs). *Communication Policies in Latin America*. Palgrave Macmillan, 2014, p. 293-304.

GUIMARÃES, Feliciano de S. G.; SILVA, Irma D. de O. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment. In: ARAN, Amnon; BRUMMER, Klaus; SMITH, Karen E. (org.). *International Affairs on new directions in foreign policy analysis*. Oxford University Press. n. 97: 2, 2021, p. 345 -363. Disponível em: <https://bit.ly/3i3VCCe> . Acesso em: 27 out. 2022

GULLINO, Daniel.; GRILLO, Marco. Ministro das Comunicações defende ‘pacificação’. *O Globo*. 18 jun. 2020. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=202020200618> . Acesso em: 20 ago. 2021.

INTERVOZES. *Concessões de Rádio e TV: onde a democracia ainda não chegou*, Paulus, nov. 2007.

INTERVOZES. *Sistemas Públicos de Comunicação: a experiência de doze países e o caso brasileiro*, Paulus, 2009.

INTERVOZES - REPORTERS WITHOUT BORDERS. *Media Ownership Monitor-MOM-Brazil*. 2017. Disponível em: <http://brazil.mom-gmr.org/en/owners/> . Acesso em: 2 set. 2022.

JAMBEIRO, Othon. *Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul*. Salvador: EDUFBA, 2000.

KLINENBERG, Eric. A concentração das mídias nos EUA. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 1 abr. 2003. Disponível em: <https://bit.ly/3H1ILJ2> . Acesso em: 15 set. 2022.

LACLAU, E. *On populist reason*. Londres: Verso, 2005.

LAUTERJUNG, Fernando. GT do SeAC apresenta relatório final; medidas concretas devem vir em 2022. *Teletime*. 17 dez. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3xJvd0y> . Acesso em: 5 nov. 2022.

LIMA, Venício A. *Liberdade de Expressão X Liberdade da Imprensa: Direito à comunicação e democracia*. São Paulo: Publisher Brasil, 2010.

LIMA, Venício A. Os vetos de Jango que a Abert derrubou. Observatório da Imprensa. 10 jul. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3H81NOc> . Acesso: 18 set. 2022.

LIMA, Venício A. *Regulação das Comunicações. História, poder e direitos*. 1. ed. São Paulo: Paulus, 2011.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: Gabriela Lotta (org.). *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019, p. 11-38. Disponível em: <https://bit.ly/3HSodDh> . Acesso em: 31 jul. 2022.

MAIAR, João Pedro. Leilão e novas operadoras: relembre a trajetória do 5G em 2021. *CNN Brasil*. 29 dez. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3E81ja8> . Acesso em: 5 nov. 2022.



MÁRQUEZ-RAMÍREZ, Mireya; GUERRERO, Manuel Alejandro. Introduction: Media Systems in the Age of (Anti) Neoliberal Politics. In: GUERRERO, Manuel Alejandro; MÁRQUEZ-RAMÍREZ, Mireya (org). *Communication Policies in Latin America*. Palgrave Macmillan, 2014, p. 1-23.

MAZZOLENI, G.; BRACCIALE, R. *Socially mediated populism: the communicative strategies of political leaders on Facebook*: Palgrave Communications, 2018 DOI: 10.1057/s41599-018-0104-x.

MCOM. *Brasil avançou em transformação digital nos últimos anos, diz OCDE*. 26 out. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3QfNFGz> . Acesso em: 25 nov. 2022.

MCOM. *Retrospectiva 2020 mostra os avanços do Ministério das Comunicações*. 30 dez. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3Wij1YU> . Acesso em: 25 nov. 2022.

MCOM. *Digitaliza Brasil*. 2021 ou 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3ko1Uh1> . Acesso em: 3 nov. 2022.

MCOM. *'Nossa prioridade é se aproximar ao máximo às recomendações', diz secretário do MCom sobre relatório da OCDE*. 23 fev. 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3ZbOncg> . Acesso em: 26 nov. 2022.

MCOM. *Publicada portaria com mudanças na Classificação Indicativa*. 25 nov. 2021b. Disponível em: <http://bit.ly/3XSM8bZ> . Acesso em: 3 nov. 2022.

MCOM. *Secretária-Executiva do MCom consolida aproximação com setor de radiodifusão*. 29 set. 2021c. Disponível em: <https://bit.ly/3EaiyH2> . Acesso em: 15 nov. 2022.

MCOM. *Vinte municípios do Acre vão sintonizar programação de rádio FM*. 8 jun. 2021d. Disponível em: <https://bit.ly/3KmeLiR> . Acesso em: 12. set. 2022.

MCOM. *GT-SEAC Relatório Final*. Dez. 2021e. Disponível em: <https://bit.ly/3wVD0Z5> . Acesso em: 7 nov. 2022.

MCOM. *MCom lança novo Plano Nacional de Outorgas para radiodifusão comunitária*. 30 dez. 2021f. Disponível em: <http://bit.ly/3ZcBuO3> . Acesso em: 1º nov. 2022.

MCOM. *Plano Nacional de Outorgas 2022/Radiodifusão Comunitária*. 2021g. Disponível em: <http://bit.ly/3IN46In~> . Acesso em: 2 nov. 2022.

MCOM. *Brasil avança com digitalização da TV e acompanha chegada de tecnologias imersivas*. 13 dez. 2022a. Disponível em: <https://bit.ly/3X7hISH> . Acesso em: 25 jan. 2023.

MCOM. *MCom amplia capilaridade do rádio e cria instrumentos para fortalecer setor*. 12 dez. 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/3XbNDBn> . Acesso em: 25 jan. 2023.

MELLO, Maria Góes de. *Movimentos Sociais em busca pela democratização da comunicação: da Confecom ao Projeto de Lei da Mídia Democrática (2009–2013)*. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Brasília: PPGCom/FAC/UnB, 2015. 130p.

MIGUEL, Luis Felipe. Os meios de comunicação e a democracia. *ComCiência*, revista eletrônica de jornalismo científico. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iQSTMN> . Acesso em: 28 set. 2022.

MOSCO, Vincent. Economia Política da Comunicação: uma perspectiva laboral. In: *Comunicação e Sociedade I*. Cadernos do Noroeste, Série Comunicação, v. 12 (1-2). Braga: Universidade do Minho, 1999, p. 97-120.

MRE-CASA CIVIL-ME. *Nota conjunta do Ministério das Relações Exteriores, da Casa Civil e do Ministério da Economia - Brasil é convidado a iniciar processo de adesão à OCDE*. 25 jan. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3Ikg8cw> . Acesso em: 12 nov.2022.

MUDDE, C. *The Far Right Today*. Cambridge: Polity Press, 2019.

NEVES, Leonardo Paes. A experiência latino-americana na OCDE: referências para o Brasil. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2021, p. 109-131. Disponível em: <https://bit.ly/3CnMjnC> . Acesso em: 13 out. 2022.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009.

OLIVEIRA, Gisele P.; DEL BIANCO, Nelia R. A mídia comercial e a legitimidade da mídia pública. *Compólitica*, v.10, n. 3, p. 109-138, 28 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3vqoZSr> . Acesso em: 26 set. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Brasil: 1000 dias de destruição*. Nov.2021. Disponível em: <https://bit.ly/3GcgyAn> . Acesso em: 28 fev. 2022.

OCDE. *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020*. Disponível em: <https://bit.ly/3HdPC2v> . Acesso em: 23 mar. 2021.

OCDE-BRASIL. *A OCDE e o Brasil: Uma relação mutuamente benéfica*. 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/paises/brasil-portugues/> . Acesso em: 27 ago. 2022.

OECD. *Discover the OECD*. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/general/Key-information-about-the-OECD.pdf> . Acesso em: 15 ago. 2022.

OECD. *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico*, OECD Publishing, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060111-en> .

OECD. *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Colombia*, OECD Publishing. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208131-en> .

OECD. *OECD Telecommunication and Broadcasting Review of Mexico*. 2017a. OECD Publishing, Paris, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264278011-en> .

OECD. *Mexico should continue its overhaul of telecoms and broadcasting*. 31 ago. 2017b. Disponível em: <https://bit.ly/3vxSQbp> . Acesso em: 22 dez. 2022.

OECD. *Report of the Chair of the Working Group on the future size and membership of the Organisation to Council, Framework for the consideration of prospective members*. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 7-8 jun. 2017c. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf> . Acesso em: 28 set. 2022

OECD. *Roadmap for the OECD accession process of Brazil*. 10 jun. 2022b. Disponível em: <https://bit.ly/3GE5egi> . Acesso em: 17 set. 2022

OECD. *Who we are*. 2022a. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/> . Acesso em: 15 ago. 2022.

OUVIDORIA CIDADÃ DA EBC. *Exibição da novela Os Dez Mandamentos pela TV Brasil fere a Constituição*. 14 abr. 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3kucLX2> . Acesso em: 20 jan. 2023.

PACTO PELA DEMOCRACIA. *Governar por decretos é minar a democracia*. 30 maio 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ROikvG> . Acesso em: 5 fev. 2023.

PAULINO, Fernando O., PINHEIRO, Elton Bruno; NICOLETTI, Janara. Comunicação e Democracia no Brasil: pandemia, violência contra jornalistas, EBC em perigo e resistências. In: VALENTE, Jonas C. L. (org.). *Cadernos de conjuntura das comunicações LaPCom-Ulepicc Brasil 2021: pandemia, liberdade de expressão e polêmicas regulatórias na comunicação eletrônica*. São Cristóvão: Ulepicc-Brasil, 2021, p. 10-34.

PAULINO, Fernando O., VALENTE, Jonas C. L.; GUAZINA, Liziane S.; URUPÁ, Marcos; CARVALHO, Mariana M. Políticas de Comunicação no Brasil: uma visão geral dos dois primeiros anos do governo Jair Bolsonaro. *Revista Eptic*, vol. 24. n.2. maio/ago. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3WCWoW0> . Acesso em: 5 nov. 2022.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. São Paulo: Editora Método, 2015.

PERUZZO, Cicilia M. Krohling. Rádios Comunitárias no Brasil: da desobediência civil e particularidades às propostas aprovadas na CONFECOM. *Encontro Anual da Compós*, v. 19, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3VLv1HG> . Acesso em: 2 maio 2022.

PIATTONI, Simona. Clientelism in historical and comparative perspective. In: PIATTONI, Simona. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge University Press: 2001, p. 1 - 30.

PIERANTI, O. P. Entrevista com Franklin Martins. *Memória das Comunicações no Brasil*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2019a, p. 181-211. Disponível em: <http://bit.ly/3IHqtPx> . Acesso em: 4 nov. 2022.

PIERANTI, O. P. Entrevista com Tereza Cruvinel. *Memória das Comunicações no Brasil*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2019b, p. 213-241. Disponível em: <http://bit.ly/3IHqtPx> . Acesso em: 4 nov. 2022.

PIERANTI, O. P. Hora de repensar o modelo regulatório das comunicações? As recomendações da OCDE para o sistema público de radiodifusão no Brasil. *Galáxia*. São Paulo, n. 46, 2021, p. 1-17.

PIERANTI, O. P. Mudança de rumo na radiodifusão educativa: estabelecimento de regras para novas outorgas e implementação de uma política de massificação do serviço (2011-2016). *Revista Eptic*. vol. 18. n.3. set./dez. 2016.

PIERANTI, O. P. Planejamento das outorgas de radiodifusão no Brasil: evolução

histórica dos serviços e perspectivas futuras. *Revista Eptic*. vol. 17. n.1. jan./abr. 2015.

PIERANTI, O. P. *Políticas Públicas de Radiodifusão no Governo Dilma*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade de Comunicação, 2017.

PODER 360. *Ricardo Salles sugere “ir passando a boiada” e mudar regras durante a pandemia de covid-19*. 23 maio 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3DI006n> . Acesso em: 9 set. 2021.

POSSEBON, Samuel. Minicom consolida portarias de radiodifusão em um único documento. *Tela Viva*. 7 abr. 2023. Disponível em: <https://bit.ly/3mG39cR> . Acesso em 15 abr. 2023.

RAMOS, Murilo César. Comunicação, direitos sociais e políticas públicas. In MARQUES DE MELO, J.; SATHLER, L. *Direitos à Comunicação na Sociedade da Informação*. São Bernardo do Campo, SP: Unesp, 2005, p. 245-253. Disponível em: <bit.ly/3JWlv3> . Acesso em: 22 set .2022. 7

RAMOS, Murilo César. Uma nova legislação para as comunicações brasileiras e o paradoxo da radiodifusão. *Tendências XXI*, ano II, n. 2, set. 1997, p. 176-182.

RAMOS, Murilo César. Sobre a importância de repensar e renovar a ideia de sociedade civil. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Susy dos (org.). *Políticas de Comunicação: busca teórica e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007, p.19-48.

REDESIM. *Consultas CNPJ*. Disponível em: <http://hom.portalredesim.receita.fazenda.gov.br/consultas-cnpj> . Acesso em: 25 set. 2022.

RSF. *Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa 2022*. Disponível em: <https://rsf.org/pt-br/pais/brasil> . Acesso em: 20 set. 2022.

SANTOS, Suzy; CAPPARELLI, Sérgio. Coronelismo, radiodifusão e voto: a nova face de um velho conceito. In: BRITTOS, Valério Cruz; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (org.). *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia*. 1 ed. São Paulo: Paulus, 2005, v.1, p. 77-101.

SANTOS, Suzy dos; SILVEIRA, Érico. Serviço público e interesse público nas comunicações. In: RAMOS, Murilo César; SANTOS, Suzy dos (orgs). *Políticas de Comunicação: busca teórica e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007, p.49-82.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas públicas*; coletânea – volume 1. Brasília: Enap, 2006.

SEJA DIGITAL. *Quem somos*. [entre 2015 e 2022]. Disponível em: <bit.ly/3loB6qH> . Acesso em: 15 nov. 2022.

SILVA, Mayra G. da; RODRIGUES, Theófilo C. Machado. O populismo de Direita no Brasil: Neoliberalismo e Autoritarismo no Governo Bolsonaro. *Mediações*, Londrina, v. 26, n. 1, p. 86-107, jan-abr. 2021. DOI: 10.5433/2176-6665.2021.1v26n1p86 .

SLOBODIAN, Quinn. Neoliberais e extrema direita: o tronco único. *Outras Palavras*. 26 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3QRXRVD> . Acesso em: 20 set. 2022.

- SOUTO, A. C. de M.; DEL BIANCO, Nelia R. Política para a radiodifusão no governo Jair Bolsonaro: do discurso liberal aos indícios de captura do Estado. *Rumores [S. l.]*, v. 16, n. 32, p. 107-128, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-677X.rum.2022.200122> .
- SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, n. 51, fev. 2003, p. 15-20.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.
- SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (org.). *Políticas públicas*; coletânea – volume 1. Brasília: Enap, 2006, p. 199-217.
- TELESÍNTESE. *MCTIC aprova plano de outorga limitado para rádio comunitária*. 8 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3Zqt06c> . Acesso em: 25 out. 2022.
- TEODORO I.P.P.; REBOUÇAS V.C.F.; THORNE S.; SOUZA N.K.M.; BRITO L.S.A.; ALENCAR A.M.P.G. Descrição interpretativa: uma abordagem metodológica viável para a pesquisa em enfermagem. *Escola Anna Nery*, Revista de Enfermagem. v. 22 (3): UFRJ, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2177-9465-EAN-2017-0287> .
- TORQUATO, Chalini. Regulação da mídia no Brasil: panorama histórico e desafios democráticos para a retomada do debate. *Comunicação & Informação*. v. 25. p. 763-787, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ci/article/view/74626/39141> . Acesso em: 25 jan. 2023.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. *10 anos de LAI: Atendimento em risco*. Nov. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3v9jjfe> . Acesso em: 22 set. 2022.
- TSE. *O caminho da prosperidade (Projeto Fenix) – Proposta de Plano de Governo*. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3YpEzdW> . Acesso em: 9 set. 2022.
- TUAC. *OECD Membership and the Values of the Organisation*. 28 maio 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3jKCf1v> . Acesso em: 15 jun. 2022.
- TUDO RÁDIO. *O Rádio: Migração das AMs – Levantamento no FM*. Disponível em: <https://bit.ly/3KFzGJC> . Acesso em: 22 fev. 2023.
- UNESCO. *Um mundo, muitas vozes – comunicação e informação em nossa época*. Comissão Internacional para o Estudo dos Problemas da Comunicação; tradução de Eliane Zagury. Rio de Janeiro, FGV. 1983.
- VALENTE, Jonas. Novo Ministério unificará políticas de comunicação do governo. *Agência Brasil*. 11 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3WUubtu> . Acesso em: 23 set. 2022.
- VALENTE, Jonas. 5G: mais de 8 milhões de lares terão troca de parabólica custeada. *Agência Brasil*. 9 mar. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3DJ7tNP> . Acesso em: 5 maio 2022.
- VALENTE, J., PAULINO, F., URUPÁ, M. Políticas de Comunicação no Brasil: da Confecom ao governo Bolsonaro. In: RAMOS, M. C; PAULINO, F. O.; VALENTE, J.; URUPÁ, M.; CARVALHO, M.M. (org). *Conferência Nacional de Comunicação, 10 anos*

*depois*: os desafios das Políticas de Comunicação no Brasil. São Cristóvão: Ulepcc Brasil, 2020.

VILA NOVA, Daniel. Bolsonaro nega, mas decretou sigilo de 100 anos em questões familiares. *Estadão*. 30 set. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3vpEjhV> . Acesso em: 1 out. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*. Disponível em: <https://covid19.who.int/> . Acesso em: 5 fev. 2023.

## APÊNDICE I

**Relação de pedidos realizados pela autora via Lei de Acesso à Informação (LAI) para o desenvolvimento desta pesquisa**

<b>Pedido</b>	<b>Órgão destinado</b>
Justificativa e fundamentos que sustentaram a edição do decreto presidencial 10.139 (BRASIL, 2019), o <i>Revisação</i>	Secretaria-Geral da Presidência da República
Andamento dos trabalhos do GT para a revisão das normas inferiores a decreto no âmbito do MCom, com foco nas voltadas à radiodifusão	MCom
Ritmo e estágio de adesão do governo brasileiro às recomendações realizadas pela OCDE para a radiodifusão contidas no documento <i>Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil (2020)</i>	MCom
Informações sobre o Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre a pasta e a Universidade de Brasília (UnB) voltado ao 'estudo da modernização político-normativa da radiodifusão no Brasil'	MCom
Orçamento destinado à publicidade governamental nos anos de 2020, 2021 e 2022 (auge da pandemia de Covid-19 no Brasil)	Ministério da Saúde
Estágio/ previsão de publicação da portaria consolidada de normas para o setor de rádio e TV que tem sido anunciada pela pasta	MCom

Fonte: elaboração da autora

## APÊNDICE 2

**Roteiro de entrevista semiestrutura realizada com porta-voz do MCom**

(em 15 de setembro de 2022)

1. Você percebe ou sente diferenças no trabalho, no dia a dia profissional, entre o Ministério das Comunicações e a Anatel?
2. Poderia descrever quais seriam as prioridades da gestão do ministro Marcos Pontes, no então MCTIC, no que se refere às comunicações?
3. Como você avalia a recriação do MCom? Na prática, o que representou, o que mudou?
4. Nesse sentido, poderia descrever as prioridades definidas pela atual gestão do Ministério, liderada pelo ministro Fábio Faria?
5. Como foram recebidos os relatórios da OCDE pela pasta, mais especificamente o *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil (2020)*, que tem como um de seus focos o setor de radiodifusão?
6. Como tem se dado o cumprimento dessas recomendações? Acredita que há condições das recomendações serem cumpridas, no campo da radiodifusão? Em todo ou em parte?
7. Em relação ao *Digitaliza Brasil*, provavelmente a principal política pública para a radiodifusão da gestão atual, como surgiu o projeto, de onde parte a ideia? Quais seus objetivos principais?
8. É interessante que o *Digitaliza Brasil* vai promover/ está promovendo, na prática, a interiorização não só do sinal digital, mas também do acesso à TV Pública (EBC) e da Rede Legislativa (TV Câmara) nos pequenos municípios, por meio da concessão de novas concessões para essas duas emissoras nessas localidades... Como surgiu essa ideia especificamente, essa previsão? Poderia me explicar melhor como isso funciona?
9. E como tem se dado a relação do Ministério com a EBC?
10. Acredita na conclusão do processo de Digitalização da TV brasileira em 2023?



11. Em relação ao *Radiovias*, poderia me falar um pouco mais sobre ele? Como o projeto tem caminhado? Como deve ser custeado?

12. Como você avalia o papel e a influência de atores do setor sobre a atual gestão na construção de soluções para os problemas? Como empresários da radiodifusão, das empresas de Vod e de telecom – levando em conta todo o novo cenário/ mercado de convergência – academia, movimentos sociais...

13. Destaca algum setor que teve atuação decisiva na construção de alguma norma ou influenciou projeto de lei, regulamentação?

14. Diante da sua experiência de muitos anos na área de radiodifusão, sente diferenças em relação a gestões anteriores?

15. No fim de 2020, foi definida uma comissão aqui no MCom para realizar a revisão normativa relativa à radiodifusão dos atos normativos inferiores a decreto no contexto do Decreto do *Revisação* (decreto 10.139 de 2019). Agora em fevereiro (de 2022) foi publicada a portaria 4.827 com o resultado deste trabalho. O que você teria de informações sobre essa iniciativa? O que ela buscou atacar?

16. Foi assinado um TED com a UnB para elaboração de estudo da modernização político-normativa da radiodifusão. Poderia me falar um pouco mais sobre esse acordo, o que o MCom espera dele?

- Teria mais alguma contribuição?