

## **Política para a radiodifusão no governo Jair Bolsonaro:** do discurso liberal aos indícios de captura do Estado

## **Broadcasting policy at the Jair Bolsonaro administration:** from the liberal discourse to signs of State capture

*Ana Carolina de Melo Souto<sup>1</sup>, Nelia Rodrigues Del Bianco<sup>2</sup>*

---

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB), especialista em Assessoria em Comunicação Pública pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb) e bacharel em Comunicação Social com habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pesquisadora associada ao Laboratório de Políticas de Comunicação (LaPCom) da UnB. E-mail: carol-ml@hotmail.com.

2 Professora dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora visitante do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop/2020-2022). Doutora em Comunicação pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA-USP) com estágio de pós-doutorado na Universidade de Sevilha, Espanha. Cofundadora do Observatório da Radiodifusão Pública na América Latina (UnB/CNPq). E-mail: neliadelbianco@gmail.com.

## Resumo

Este estudo apresenta um levantamento de medidas infralegais instituídas pelo governo Bolsonaro para a radiodifusão entre 2019 e 2021. O artigo traz como referência o contexto histórico de clientelismo, de concentração e ilegalidade do campo político no Brasil e o conecta ao arcabouço teórico de *captura liberal*, desenvolvido por autores latino-americanos como Márquez-Ramírez e Guerrero (2014). Os resultados indicam um direcionamento da regulamentação com o objetivo de beneficiar a radiodifusão empresarial. Trata-se de uma política de comunicação que estimula o negócio de mídia eletrônica, no sentido de torná-la mais lucrativa, conciliando interesses com forças políticas, econômicas e religiosas, e preservar a característica de fragmentação regulatória, típica da legislação brasileira, para a radiodifusão.

## Palavras-chave

Governo Bolsonaro, radiodifusão, captura liberal, regulamentação, normas infralegais.

## Abstract

This study presents a collection of infralegal broadcasting regulations introduced by the Bolsonaro administration between 2019 and 2021. This article refers to the historical context of clientelism, broadcasting concentration, and illegality in the Brazilian political field and connects it to the theoretical framework of the *captured liberal* model, developed by Latin-American authors such as Márquez-Ramírez and Guerrero (2014). The results indicate a bias in the regulations aiming to benefit corporate broadcasting. It is a communication policy that boosts electronic media business, making it more profitable – merging self-interests with political, economic, and religious forces – and preserving broadcasting regulatory fragmentation, typical of Brazilian broadcasting legislation.

## Keywords

Bolsonaro administration, broadcasting, captured liberal, regulations, infralegal norms.

A construção de políticas públicas no Brasil tem sido uma moeda de troca e estratégia de manutenção de poder que privilegia grupos econômicos e políticos afinados com governos de diferentes matizes ideológicas. Trata-se de uma relação simbiótica clientelista (MÁRQUEZ-RAMÍRES; GUERRERO, 2014) entre aqueles que têm controle sobre o poder de Estado e grupos políticos e de interesse. A prática, segundo Mireya Márquez-Ramírez e Manuel Guerrero (2014, p. 11, tradução nossa), representa “a principal característica definidora da relação entre mídia e o sistema político”<sup>3</sup> latino-americano e tem contribuído para o alto grau de concentração da mídia orientada para o mercado, reduzindo a efetividade da regulação e criando condições que permitem a interferência indevida de grupos midiáticos na política. A manutenção dessa relação tem se apoiado na debilidade dos poderes públicos de disciplinar as regras do jogo regulatório de forma equânime, de modo a garantir o acesso de diferentes setores sociais, políticos e econômicos à titularidade de licenças (BECERRA; MASTRINI, 2009).

A prática foi mantida no governo do populista de direita Jair Bolsonaro mediante processo de intensificação do favorecimento à radiodifusão privada, fortalecido a partir da nomeação do deputado Fabio Faria (PP-RN)<sup>4</sup> para o cargo de ministro das Comunicações e da publicação de um conjunto de dispositivos de ordem infralegal, como decretos, portarias, resoluções e instruções normativas, ancorada no discurso de desburocratização e de estímulo ao ambiente de negócios no país.

Nos três primeiros anos de gestão de Jair Bolsonaro – de janeiro de 2019 a dezembro de 2021 –, esta pesquisa identificou 98 normas, denominadas aqui de *medidas referência* por serem iniciativas que alteram a regulamentação, por exemplo, mudam as obrigações a serem cumpridas pelos radiodifusores,

---

3 No original: “the main defining feature of the relationship between the media and the political system in Latin America”.

4 Fábio Faria é genro do apresentador Silvio Santos, um dos maiores concessionários da radiodifusão privada e oligopólica do país. Além disso, Faria é filho de um concessionário, já que seu pai e ex-governador do Rio Grande do Norte, Robinson Faria, é sócio e fundador da Rádio Agreste Ltda. (FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO, 2020).

estabelecem novas diretrizes, parâmetros ou procedimentos ou instituem novos programas de governo. O conjunto de dispositivos infralegais foi analisado a partir de um arcabouço teórico abrangente e denso em torno do conceito de *captura liberal da mídia* (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014). A concepção se refere ao fenômeno em que os sistemas de mídia nacionais estão submetidos a interesses econômicos e políticos combinados de grupos privilegiados que, no caso da América Latina, se adaptaram e se reposicionaram durante o processo de redemocratização política – pelo qual passaram boa parte dos países da região – e instituíram políticas neoliberais nas décadas de 1980 e 1990 e no início do século XXI (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014). Como alertam os autores, apesar das aberturas políticas e de uma constatável maior diversificação de coberturas jornalísticas a partir do período, o modelo garantiu, em muitos casos, a manutenção de estruturas de poder locais já consolidadas, bem como a expansão de benefícios econômicos e mercadológicos e a preservação da sólida vinculação entre grupos de mídia e Estado que marcam a história latino-americana.

A partir desse paradigma, argumenta-se neste artigo que, no caso da radiodifusão, a atual administração tem se valido – e intensificado – do caráter de fragmentação regulatória, própria do sistema normativo brasileiro, direcionando-a aos interesses de grupos de pressão com influência decisiva na gestão Bolsonaro.

### **O populismo de direita no Brasil: políticas públicas, autoritarismo e o cenário de riscos à transparência**

Conforme Celina Souza (2006), políticas públicas podem ser compreendidas como ações – ou não ações – do Poder Público que influenciam e produzem efeitos, direta ou indiretamente, na vida das pessoas. O estudo desse campo busca “entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (SOUZA, 2006, p. 28). No mesmo sentido, a pesquisadora Geórgia Moraes afirma que as políticas públicas nascem como ação do Estado com o objetivo de “atender aos direitos dos cidadãos e as demandas postas pela sociedade” de modo a “concretizar direitos previstos em

leis” (MORAES, 2007, p. 263). Para ela, “a prática está no cerne da política pública que pressupõe uma estratégia de ação [...] que objetive o interesse público” (MORAES, 2007, p. 263).

Desse modo, a construção de políticas públicas se relaciona às ações dos governos em função da influência realizada por inúmeros atores que orbitam em torno do poder e da ação estatal (SUBIRATS, 2006). A análise das políticas precisa ser compreendida, portanto, a partir da observação das interações entre atores políticos em torno do Estado na busca por seus interesses em contextos constantes de disputa (SARAVIA, 2006; SOUZA, 2006; SUBIRATS, 2006).

Nesse sentido, as políticas públicas de comunicação são entendidas aqui como um conjunto de princípios, regulamentos, iniciativas e projetos – ou sua omissão – adotados pelo Poder Público, com ou sem maior participação da sociedade e de grupos de interesse – ou com a priorização de alguns –, destinado aos ambientes de TV, rádio, imprensa, cinema, internet e suas mediações, em um ecossistema de convergência de mídias. Como apontam Márquez-Ramírez e Guerrero (2014), tratar de políticas de comunicação significa, ainda, “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” (MÁRQUEZ-RAMÍREZ; GUERRERO, 2014, p. 3, tradução nossa)<sup>5</sup>.

Em contraste, a gestão do presidente Bolsonaro tem demonstrado resistências em lidar com a obrigação de transparência e de prestação de contas que o Poder Público possui em relação à sociedade. Eleito em 2018 em uma campanha fortemente polarizada entre o tradicional partido de esquerda – Partido dos Trabalhadores (PT) – e uma nova sigla para representar o movimento conservador de direita – Partido Social Liberal (PSL) –, Jair Bolsonaro lidera pessoalmente, desde a campanha presidencial, operações sistemáticas de desinformação e ataques a jornalistas, apoiado em “uma

5 No original: “to speak about pluralism, diversity of voices, freedom of speech, access to information, fair news coverage, the right to communication, media accountability, audiences’ rights, and, at the core of all, the construction of an engaged and informed citizenry”.

agenda politicamente autoritária, socialmente conservadora e economicamente neoliberal” (SILVA; RODRIGUES, 2021, p. 87). Para os autores, a junção de autoritarismo e neoliberalismo é estrutural tanto para a compreensão do chamado populismo de direita<sup>6</sup> de Bolsonaro quanto para a dimensão desta pesquisa, que vincula o contexto de práticas autoritárias de sua gestão à execução da agenda neoliberal de redução do papel do Estado na economia.

Entre os principais indicativos do autoritarismo bolsonarista e do cenário atual de constante instabilidade política e institucional do país está a deterioração da relação e das condições de trabalho da imprensa nos últimos anos, exposta em levantamentos como o *Ranking Mundial da Liberdade de Imprensa (c2022)*, medido pela Organização internacional Repórteres sem Fronteiras (RSF), e o relatório mais recente da Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), *Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil (BRAGA, 2022)*.

De acordo com a RSF (RANKING..., c2022), em 2021, o Brasil caiu pela primeira vez em 20 anos para a zona vermelha do ranking. A categorização aponta “situação difícil” para a atuação da imprensa no país e coloca o Brasil no mesmo grupo de países como Turquia, Afeganistão, Venezuela, Rússia e Filipinas. O Brasil ocupa a 111ª posição da classificação que reúne 180 países, a pior colocação desde que o levantamento começou a ser realizado, em 2002<sup>7</sup>.

Na mesma direção, o relatório da Fenaj (BRAGA, 2022), relativo a 2021, apresenta número recorde de agressões a jornalistas e veículos de imprensa no Brasil desde que a entidade começou a registrá-los, ainda na década de 1990, contabilizando 430 casos. Segundo a federação, houve um aumento de 54,07%

---

6 O conceito se refere ao “populismo do século XXI”, movimento conservador que tem se espalhado pelo mundo nos últimos anos: baseado no personalismo da figura de um líder carismático, em um forte discurso “antissistema”, que se coloca contra partidos políticos estabelecidos e elites – considerados corruptos – e quealaria em nome do povo, a partir de uma noção dividida entre “nós” e “eles”, e na qual essa separação é variável conforme as diferentes experiências nacionais. A corrente sustenta-se em práticas autoritárias que agridem princípios elementares da democracia (LACLAU, 2005; MUDDE, 2019). Contudo, na versão do populismo “à direita” não há questionamento efetivo das estruturas do capitalismo, além de considerar as diferenças sociais como “naturais na sociedade” (MUDDE, 2019), adotando a defesa de um Estado menor, “eficiente”, que estimule privatizações, iniciativas de desregulamentação e corte de impostos (SLOBODIAN, 2021).

7 Além disso, o relatório da RSF reitera sua avaliação sobre alto cenário de concentração da paisagem midiática brasileira, controlada historicamente por grandes famílias de industriais com estreitas ligações políticas.

nos ataques a jornalistas em 2019, primeiro ano da gestão Bolsonaro. Em 2020, esse crescimento chegou a 105,77% em relação ao ano anterior e se manteve praticamente constante em 2021. Do total de 430 registros de ataques em 2021, o presidente foi responsável sozinho por 147 casos – ou 34,19% do total –, o que coloca a mídia empresarial brasileira em um eventual impasse entre combater a arbitrariedade e a perseguição à imprensa que atinge, sobretudo, seus funcionários e a defesa dos próprios interesses econômicos.

Acrescenta-se também à dimensão autoritária do governo a adoção de uma agenda de iniciativas que caminham no sentido do aumento de limitações na aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) – ou Lei nº 12.527, de 2011 –, e de restrições à transparência pública (ATOJI, 2020; LOPES; ONOFRE, 2020). Nesse sentido, podem ser mencionadas a edição, no primeiro mês de governo, do Decreto nº 9.690, de 2019, que ampliou de forma significativa o rol de autoridades com competência para determinar o grau mais elevado de sigilo sobre documentos públicos, mais tarde revogado por pressão da sociedade e da opinião pública. Além disso, houve a redução dos índices e da qualidade de respostas e da elevação dos percentuais de negativa de acesso, medidos por entidades como a Transparência Brasil (SAKAI; ATOJI, 2021), a partir de dados divulgados pela Controladoria Geral da União (CGU) (ATOJI, 2020; LOPES; ONOFRE, 2020), entre diversas outras.

### **O discurso da redução da burocracia e a captura liberal na defesa da redução do papel do Estado**

A administração Bolsonaro tem adotado com frequência a prática de alterar políticas públicas por meio de normas infralegais, talvez como mecanismo para evitar que a discussão tenha a participação da sociedade e do Congresso Nacional. A estratégia foi exposta pelo ex-ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, durante a reunião do primeiro escalão do governo, de 22 de abril de 2020, e que se tornou pública por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF). Na ocasião, Salles defendeu que o governo se aproveitasse das atenções da imprensa voltadas para a pandemia de Covid-19 para atuar de modo a “passar a boiada”, como chamou

o processo de “simplificação e modernização regulatória” que o governo federal tem implementado em diferentes campos de atuação.

Além disso, alguns meses antes, em novembro de 2019, a atual gestão publicou o Decreto nº 10.139 – o “Revisão” – (BRASIL, 2019a), no qual estabelece a revisão e a consolidação de todos os atos normativos inferiores a decretos anteriores a sua edição pelo total de pastas da administração federal. Na sua respectiva exposição de motivos, argumentou-se que o “excesso de normas, a falta de fluidez dos textos legais e a excessiva carga regulatória” comprometem a funcionalidade do Estado, “afetando negativamente o crescimento do PIB, o nível de emprego e o ambiente de negócios nacional”<sup>8</sup> (ME-SG, 2019, p. 1). No âmbito do Ministério das Comunicações, foi definida uma comissão para realizar a revisão normativa relativa à radiodifusão, cuja etapa inicial resultou na Portaria nº 4.827 (BRASIL, 2022), que revogou nove normas editadas entre o período de 2003 e 2019. A pasta trabalha, ainda, na publicação de uma portaria única de consolidação.

A iniciativa de enxugamento de normas legais está em sintonia com as boas práticas internacionais defendidas por entidades econômicas internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 2017, ainda no governo Temer, o Brasil destinou uma carta oficial à OCDE formalizando seu interesse em integrar a organização criada nos anos 1960 para fortalecer as economias de mercado dos seus integrantes e estimular o comércio internacional, atualmente constituída por 38 países. Em janeiro de 2022, a OCDE aceitou a solicitação brasileira e formalizou o convite ao governo brasileiro, o que deu início ao processo de acesso oficial do Brasil à organização.

Nesse contexto, no final de 2018, o governo brasileiro confiou à OCDE duas avaliações específicas para o setor de comunicações nacional, entregues oficialmente ao Brasil no mês de outubro de 2020: *A Caminho da era digital no Brasil e Avaliação*

---

8 Conforme documento enviado às pesquisadoras pela Secretaria-Geral da Presidência da República em resposta a pedido realizado via Lei de Acesso à Informação (LAI).

da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil (OCDE, 2020a, 2020b). Na segunda publicação, cujo um dos focos é o campo de rádio e TV abordado nesta pesquisa, a OCDE traça um diagnóstico do setor e realiza uma série de recomendações de aprimoramentos ao governo brasileiro, adotando como perspectiva a defesa do livre mercado e do estímulo à concorrência<sup>9</sup>.

A partir dessa lógica, o discurso de redução do papel do Estado e de estímulo ao setor privado se articula ao guarda-chuva teórico aqui investigado pelo paradigma de *captura liberal* da mídia e que “refere-se a um modelo comercial predominantemente liberal que foi capturado por interesses econômicos e políticos e [que], portanto, desafia em muito os pressupostos existentes sobre os mercados liberais que estão distanciados da mão do Estado ou ameaçados por ele”<sup>10</sup> (GUERRERO; MÁRQUEZ-RAMÍREZ, 2014, p. 297, tradução nossa).

Nessa perspectiva, os grupos empresariais e políticos que fazem a defesa de que a lógica de mercado de menor regulação do Estado no setor promoveria e legitimaria a expansão e a consolidação de uma mídia mais competitiva e independente no país não costumam mencionar as alianças entre grupos políticos e midiáticos e práticas clientelistas que caracterizam tradicionalmente essa relação, marcada historicamente pelo atendimento de demandas setoriais de grupos de interesse que incluem, com relativa frequência, a relativização do papel do poder público em priorizar o interesse público (GUERRERO; MÁRQUEZ-RAMIREZ, 2014).

### **Construção do levantamento**

Com o objetivo de compreender a lógica da política para a radiodifusão que tem sido implementada pelo governo Bolsonaro, esta pesquisa construiu um levantamento de normas infraconstitucionais que envolvem o setor de rádio e TV

---

9 Muito convergentes com pautas defendidas historicamente por organizações da sociedade civil e pelo setor acadêmico brasileiro, comprometidos com o reconhecimento do direito humano à comunicação no país (OCDE, 2020b).

10 No original: “refers to a predominantly liberal commercial model that has been captured by economic and political interests and thus challenges much of the existing assumptions about liberal markets that are distanced from the hand of the state or threatened by it”.

editadas entre 2019 e 2021. O período selecionado é considerado expressivo para uma avaliação da condução adotada por uma administração e não coincide com o período eleitoral, muitas vezes contaminado por outras disputas.

O caso específico traz a observação da condução do setor em dois momentos: a) quando o campo esteve sob a alçada do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), liderado pelo ex-astronauta Marcos Pontes, por pouco mais de um ano e cinco meses; b) após a recriação do Ministério das Comunicações (MCom), em junho de 2020, com o deputado federal Fábio Faria (PP-RN) por cerca de um ano e sete meses à frente da pasta, conforme o período estabelecido. Uma análise preliminar das iniciativas governamentais sinaliza para o impacto decisivo que a recriação do MCom representou em termos de direcionamento, instituição e intensificação de políticas.

Para o mapeamento, foram utilizadas como fontes a publicação de atos normativos no *Diário Oficial da União* (DOU), além de *releases*, boletins e levantamentos divulgados tanto nos sites oficiais do MCom e do governo federal, acrescidos de portais das associações empresariais mais consolidadas do setor no país – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e Associação Brasileira de Rádio e Televisão (Abratel)<sup>11</sup> – quanto em sites de mídia especializada, como Teletime, Telesíntese e Canaltech, reconhecidos pela cobertura que desenvolvem do setor de TV e rádio no Brasil.

A partir dos dados coletados, foram identificadas 98 normas que, neste estudo, foram denominadas *medidas referênci*a por serem iniciativas que alteram a regulamentação – de forma limitada –, estabelecem novas regras e obrigações a serem cumpridas pelos radiodifusores, definem novos parâmetros ou procedimentos e/ou instituem ou dão início a novos programas.

---

11 Criada nos anos 1960 no contexto da articulação junto ao Congresso Nacional pela derrubada dos vetos do então presidente João Goulart ao Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), a Abert é a mais tradicional entidade de representação da radiodifusão empresarial do país, marcada historicamente por uma hegemonia da Rede Globo. Já a Abratel foi constituída em 1999, após discordâncias no âmbito da Abert. É composta por emissoras como a Record, a Rede TV e a CNT.

Publicações de rotina não foram consideradas porque tornariam o levantamento excessivamente abrangente.

A partir dessa lógica, foram localizados no período um total de 8 leis, 13 decretos presidenciais e 77 atos inferiores ao decreto, como portarias, resoluções, instruções normativas, editais, atos da Anatel<sup>12</sup>, despachos e consultas públicas. Do total de 77 iniciativas inferiores a decretos selecionadas – que são estabelecidas, basicamente, em âmbito ministerial –, 62 foram instituídas após a recriação do MCom, o que representa 80,5% deste grupo.

Adotando a concepção metodológica de Braga (2011), o levantamento foi organizado em doze categorias definidas a partir do caso concreto: demandas do setor; redução de burocracia; medidas de incentivo financeiro ao negócio – parcelamentos, reduções, postergações, perdões, renegociações etc. – e isenções tributárias; novas formas de exploração comercial, novas tecnologias, aumento de lucratividade e novas fontes de receitas; fortalecimento e modernização da radiodifusão empresarial, processo de conclusão da TV digital e oferta de estrutura; maior ou menor influência do Estado; fortalecimento ou esvaziamento da comunicação pública; prazos (postergação/dilatações); penalidades (geralmente abrandamentos); novo MCom e novas medidas administrativas; discussões públicas com a sociedade (ex.: consultas públicas, grupos de trabalho etc.); outros (ex.: excepcionalidades da pandemia, radiodifusão comunitária etc.). O objetivo da categorização foi tornar mais nítidas as linhas de ação governamental na busca por unidades de sentido de atuação.

Neste estudo, a pesquisa se concentrou em decretos presidenciais editados para a radiodifusão pelo fato de se tratar de norma que prevê a regulamentação de leis pelo Executivo, porém com hierarquia superior e menos frequente do que instrumentos como portarias e instruções normativas, o que possibilita sua exposição em um artigo científico. Os 13 decretos editados entre 2019 e 2021 e suas respectivas temáticas foram categorizados na Tabela 1.

---

12 As medidas localizadas, neste grupo, tiveram como foco as iniciativas ministeriais: do MCTIC ou MCom, conforme o período de análise, por serem os órgãos responsáveis pela regulação da radiodifusão no país; de atos da Anatel, responsável pela gestão do espectro, que foram incluídos quando estabelecidos em conjunto com os respectivos ministérios ou quando tinham repercussão direta sobre o setor de rádio e TV.

**Tabela 1: Decretos para o setor de radiodifusão publicados entre 2019 e 2021**

<b>Norma</b>	<b>Temática</b>	<b>Categorias</b>
Decreto nº 9.942, 25 jul. 2019	Aprova o Regulamento de RTR na Amazônia Legal	Demanda do setor; Novas formas de exploração/fontes de receita; Fortalecimento da radiodifusão empresarial.
Decreto nº 10.288, 22 mar. 2020	Define a atividade de imprensa como essencial na pandemia	Outros (ex.: excepcionalidade pandemia).
Decreto nº 10.312, de 4 de abril de 2020 (prorrogado pelo Decreto nº 10.664/21)	Amplia, temporariamente, a multiprogramação com fim educacional em função da Covid-19	Fortalecimento/modernização da radiodifusão; Maior influência do Estado; Outros (ex.: excepcionalidade pandemia).
Decreto nº 10.326, de 24 de abril de 2020 (revogado pelo Decreto nº 10.405)	Execução do serviço de radiodifusão e processo de licenciamento de estações	Redução de burocracia; Fortalecimento da radiodifusão empresarial.
Decreto nº 10.329, de 28 de abril de 2020	Define a radiodifusão como atividade essencial na pandemia	Outros (ex.: excepcionalidade pandemia).
MCom: Decreto nº 10.401, de 17 de junho de 2020	Altera o regulamento de RTV e explica o conceito de Canal de Rede	Demanda do setor; Redução de burocracia; Novas formas de exploração comercial/novas tecnologias; Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial.
Decreto nº 10.405, de 25 de junho de 2020	Execução dos serviços de radiodifusão e processo de licenciamento de estações/simplifica processos e amplia prazos	Demanda do setor; Redução de burocracia; Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial; Prazos (dilatamentos...); Abrandamento de penalidades.
Decreto nº 10.456, de 11 de agosto de 2020	Regulamenta a flexibilização de <i>A Voz do Brasil</i>	Demanda do setor; Redução de burocracia; Novas formas de exploração/novas fontes de receitas; Fortalecimento da radiodifusão empresarial. Menor influência do Estado; Esvaziamento da comunicação pública.
Decreto nº 10.462, de 14 de agosto de 2020 (revogado pelo Decreto nº 10.747/21)	Aprovava a estrutura do novo MCom	Novo MCom/medidas administrativas.
Decreto nº 10.664, de 31 de março de 2021	Possibilita novos pedidos de adaptação AM/FM (por prazo indeterminado) e prorroga a multiprogramação na TV	Demanda do setor; Fortalecimento/modernização da radiodifusão; Maior influência do Estado; Prazos (reabertura).
Decreto nº 10.747, de 13 de julho de 2021	Estabelece a nova estrutura regimental do MCom	Novo MCom/medidas administrativas.
Decreto nº 10.775, de 23 de agosto de 2021	Facilita processos aos serviços de TV e rádio e estende prazo previsto no decreto 10.405 para regularização das emissoras	Demanda do setor; Redução de burocracia; Novas formas de exploração comercial/novas fontes de receitas; Fortalecimento/modernização da radiodifusão empresarial; Prazos (dilatamentos, postergações).
Decreto nº 10.804, de 22 de setembro de 2021 (retificado em 11 de novembro de 2021)	Permite o parcelamento de outorgas para a radiodifusão	Demanda do setor; Redução de burocracia; Incentivos financeiros ao negócio (parcelamentos, reduções...); Fortalecimento da radiodifusão empresarial.

Fonte: Elaboração própria.

Dos 13 decretos publicados no período, cinco deles foram editados durante a vigência do então MCTIC (38,5%) e oito já a partir da criação do MCom (61,5%)<sup>13</sup>. A partir de então, a categorização encontrada explicita o sentido da atuação governamental em cada um deles. É essencial pontuar que a grande maioria dos decretos se encaixa em mais de uma categoria de atuação, muitas vezes simultaneamente. Sendo assim, não se aplica aqui uma somatória percentual, já que as categorias não são excludentes.

Do total analisado, a categoria predominante foi a de “fortalecimento e modernização da radiodifusão empresarial”, em que se incluem iniciativas voltadas ao processo de conclusão da TV digital no país e o oferecimento de estrutura por parte do Estado para a expansão do setor. Dos 13 decretos analisados, nove (69,2%) foram enquadrados nesta categoria – três deles editados durante o período do MCTIC e seis já na alçada do MCom.

A segunda classificação mais frequente foi a de “demandas do setor”: sete das 13 iniciativas, ou 53,8% do total, também se enquadram nesta categoria. Medidas neste sentido se intensificaram com a recriação do Ministério das Comunicações, sendo que do total de sete decretos instituídos, seis foram editados a partir do reestabelecimento da pasta.

Por fim, a terceira categoria mais constante foi “redução de burocracia”, característica de seis dos 13 decretos instituídos – ou de 46,1% do total – e que também possui uma forte acentuação com o estabelecimento do novo MCom. Dos seis decretos que têm esse perfil, cinco deles foram editados já no âmbito da pasta liderada pelo ministro Fábio Faria.

Diante do discurso de defesa da desburocratização adotado pela atual gestão das Comunicações e do estímulo ao ambiente de negócios no país, podemos considerar sintomático e coerente que as três categorias mais frequentes localizadas pelo levantamento sejam a tríade fortalecimento da radiodifusão empresarial, demandas do setor e redução de burocracia, sinalizando uma conexão importante com a noção de captura liberal já exposta.

---

13 A permanência de normas revogadas no mapeamento visa contribuir para a ampliação do entendimento de como evoluiu a atuação governamental no período.

## Observação das medidas

Um dos principais indicadores do direcionamento que passa a ser adotado e intensificado a partir da recriação do MCom, em junho de 2020, é a edição do Decreto nº 10.405, publicado poucos dias após o reestabelecimento da pasta. A norma – que pode ser considerada norteadora das que a seguiram – ampliou de forma significativa prazos para o licenciamento e início de operação de estações para emissoras de rádio e TV, simplificou procedimentos e processos técnicos, reduziu as obrigações a serem cumpridas pelos concessionários e abrandou possibilidades de eventuais punições. A norma revogou, também, o Decreto nº 10.326, editado meses antes, ainda na gestão do MCTIC de Pontes, e que não havia sido bem recebido pelo setor empresarial.

Acerca do novo decreto, o então presidente da Abert, Paulo Tonet Camargo, ressaltou, em *release* publicado pela entidade, que “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” (DECRETO AMPLIA PRAZOS..., 2020). No mesmo sentido, a Abratel escreveu que a edição da norma era fruto de um pleito da associação que passaria a garantir “maior agilidade e segurança [jurídica] para as emissoras de todo o país” e que poderia reduzir em até dois anos o prazo de tramitação dos processos de outorga e alterações técnicas em análise pelo governo federal (MAIOR AGILIDADE..., 2020). A entidade enfatizou, ainda, uma declaração atribuída ao novo ministro Fábio Faria que afirmava que aquele era “apenas o início de um projeto em prol da modernização da radiodifusão no País” (MAIOR AGILIDADE..., 2020). Em *releases* publicados posteriormente pelo MCom, a pasta reconheceu e destacou que a política de desburocratização para a radiodifusão que tem sido implementada teve início, justamente, com a publicação do Decreto nº 10.405, logo após a recriação do órgão. Os prazos previstos pela norma foram novamente estendidos pelo Decreto nº 10.775, de agosto de 2021.

Do levantamento realizado, é fundamental apontar, também, o Decreto nº 10.747, de julho de 2021, que aprovou a estrutura regimental do novo Ministério das Comunicações atribuindo à Secretaria de Radiodifusão a competência, entre outras, de “formular e avaliar a execução de políticas públicas, de diretrizes, de objetivos e de metas relativas aos serviços de radiodifusão” (BRASIL, 2021), além de propor regulamentações e alterações normativas necessárias ao serviço de radiodifusão no país.

Outra medida que representa o atendimento a uma demanda antiga do setor empresarial foi o Decreto nº 10.456, de agosto de 2020, que regulamentou os casos de flexibilização da transmissão do noticiário *A voz do Brasil* pelas emissoras de rádio. Ao anunciar a publicação do decreto, em sua página oficial, a Abert (PUBLICADO DECRETO QUE..., 2020) enfatizou que a medida representava uma prioridade, resultado de um “intenso trabalho institucional” da associação. A Abratel (VITÓRIA: DECRETO..., 2020) definiu a medida como uma vitória do setor empresarial, uma oportunidade de aumento de audiências e de receitas publicitárias que abrangem, inclusive, as negociações de transmissão de jogos de futebol pelas emissoras comerciais.

A reabertura do prazo para que emissoras de rádio AM solicitem migração para FM (Decreto nº 10.664, de março de 2021), tornando-o indeterminado, também atendeu uma demanda do setor ao permitir que emissoras realizem esse pedido a qualquer momento. O processo de migração das rádios AM para FM tem sido capitaneado há anos pelo setor empresarial como instrumento de sobrevivência dessas emissoras. O decreto também prorrogou por um ano o uso do recurso de multiprogramação para que emissoras comerciais e educativas possam transmitir conteúdo educativo, científico, de saúde e cidadania, possibilidade novamente prorrogada, em 2022, até dezembro de 2023. O recurso permite que um mesmo canal de TV digital realize transmissões simultâneas e foi uma resposta do então MCTIC – prolongada pelo MCom – para a necessidade de estudantes do país em função da pandemia de Covid-19.

No final de 2021, o governo federal publicou o Decreto nº 10.804, que regulamentou o parcelamento mensal das outorgas dos serviços de radiodifusão. Até então, esse pagamento precisava ser feito à vista pelas empresas de comunicação.

Durante a vigência do então MCTIC, destaca-se o Decreto nº 9.942, de julho de 2019, que instituiu o regulamento do serviço de Retransmissão de Rádio (RTR) na Amazônia Legal – também uma demanda histórica do setor –, permitindo que emissoras do interior dos estados da Amazônia Legal retransmitam programações de emissoras FM das respectivas capitais, mas com a possibilidade de inclusão de conteúdo e publicidade locais nessas programações.

Em setembro de 2021, a secretária-executiva da pasta, Estella Dantas, a segunda na hierarquia do órgão, em visita à sede da Abratel, reforça o argumento de que a pasta tem caminhado no sentido de “avanços no propósito de desburocratizar o setor de radiodifusão” (SECRETÁRIA-EXECUTIVA..., 2021), como ressalta o texto oficial do Ministério. Segundo ela, “o MCom tem promovido avanços bem significativos na legislação, que é muito atrasada, de 1962, e tem se desenvolvido bastante em um ano” (SECRETÁRIA-EXECUTIVA..., 2021). A afirmação faz referência à Lei nº 4.117 (BRASIL, 1962), o Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de vigência atual restrita ao setor de rádio e TV, e expõe uma posição consciente da gestão do órgão responsável pela regulação e fiscalização das concessões públicas de radiodifusão em torno do descompasso e da incompatibilidade da legislação vigente, no que se refere tanto ao previsto pelo arcabouço constitucional de 1988 quanto pelo ambiente midiático atual, definido pela convergência e pela digitalização.

Ao final do segundo ano da gestão Faria à frente do MCom, a secretária-executiva da pasta explicitou a condução da política de desburocratização adotada que, de modo prático, tem atendido diretamente pleitos históricos e estratégicos do setor empresarial. Entre os exemplos estão medidas que instituem incentivos financeiros ao negócio, redução de obrigações a serem cumpridas pelos radiodifusores, ampliação de prazos, possibilidade de parcelamento de pagamentos, abrandamentos de punições, oferecimento de infraestrutura pelo Estado e novas possibilidades de exploração comercial da concessão.

Mantendo a tradição histórica e a característica de fragmentação regulatória própria do sistema brasileiro, as políticas de comunicação no Brasil têm sido conduzidas – de forma intensificada no governo Bolsonaro – “muito mais pelas demandas de mercado do que pela disposição dos atores estatais em sua alteração”, como alertaram os pesquisadores Jonas Valente, Fernando Paulino e Marcos Urupá (2020, p. 52). Acrescenta-se a isso a menção realizada pela Abratel (PUBLICADA PORTARIA..., 2020) de que “o setor de radiodifusão vem colecionando vitórias e avanços na gestão do ministro Fabio Faria”, em mais um indicativo da captura liberal da mídia.

### **Considerações finais**

O desenvolvimento desta pesquisa indica uma atuação estratégica do governo Bolsonaro no campo das comunicações, utilizando, sobretudo, a legislação infralegal

ao seu alcance para atuar de modo a atender interesses do setor empresarial da radiodifusão, contudo sem promover uma revisão estrutural da legislação – que poderia ser discutida com a sociedade por meio de um novo marco legal para o setor. Sendo assim, o mapeamento construído e analisado até aqui sinaliza que, assim como historicamente tem se repetido no Brasil, dos governos autoritários aos democráticos, a radiodifusão empresarial tem obtido sucesso na atual gestão, em sua capacidade de persuadir o Poder Executivo para atender demandas que tornem a exploração do serviço de rádio e TV mais economicamente vantajosa no país por meio de influência política. Neste sentido, a perspectiva em torno do conceito de captura liberal da mídia confere uma visão crítica à concepção liberal clássica de separação entre Estado e mercado. Conforme defendem Márquez-Ramírez e Guerrero (2014, p. 4, tradução nossa): “ambos precisam ser vistos em conjunto na América Latina”<sup>14</sup>.

Na administração Bolsonaro, esse direcionamento torna-se mais evidente e numericamente mais acentuado após a recriação do Ministério das Comunicações, que tem se demonstrado, para além de simbólica, uma medida estratégica. Como lembra Marilena Chauí, entre as dificuldades para instituir uma democracia efetiva no Brasil está justamente “o encolhimento do espaço público e o alargamento do espaço privado” (CHAUÍ, 2019, p. 17).

De forma mais ampla, defende-se aqui a disseminação do desenvolvimento de trabalhos semelhantes de mapeamentos setoriais do que tem sido instituído de maneira unilateral pelo Executivo durante os anos Bolsonaro – no cotidiano dos órgãos de governo e sem maior visibilidade – nos mais diversos campos de atuação governamental, bem como da implementação de políticas públicas. A iniciativa de monitoramento e fiscalização desejáveis e necessárias em qualquer administração se torna crucial diante do perfil arbitrário da gestão do atual presidente brasileiro, identificado tanto em seus discursos e comportamentos públicos como de forma objetiva pela observação da atuação administrativa de seu governo (SILVA; RODRIGUES, 2021).

---

14 No original: “both need to be viewed in tandem in Latin America”.

O exame da relação entre o Estado e os meios de comunicação brasileiros revela que procede a afirmação de que o país tem hoje padrões semelhantes aos de regimes autoritários em condições de democracia fragilizada, com ações de controle do conteúdo de parte da mídia por meio da dependência sistêmica da publicidade governamental. O financiamento da mídia pelo Estado é pouco transparente neste ambiente em que os recursos digitais têm impacto social profundo e implicações sobre as múltiplas formas de captura da mídia.

Na lógica comercial-financeira estabelecida para as atividades de informação e comunicação (BECERRA; MASTRINI, 2009) está o principal fator da concentração de mídia. Conclui-se, assim, que a fragilidade da legislação atual e específica para a gestão de mídia e a abrangência dos vínculos econômicos estabelecidos entre o Estado e os meios de comunicação fizeram predominar um modelo que não considera questões essenciais como a diversidade e a pluralidade da mídia.

## Referências

ATOJI, M. Retrocessos na transparência pública federal no governo Bolsonaro. *Transparência Brasil*, São Paulo, 22 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3X5tJth>. Acesso em: 3 mar. 2022.

BECERRA, M.; MASTRINI, G. *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios em la América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

BRAGA, J. L. A prática da pesquisa em comunicação: abordagem metodológica como tomada de decisões. *E-Compós*, Brasília, DF, v. 14, n. 1, p. 1-33, 2011.

BRAGA, M. J. *Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil: relatório 2021*. Brasília, DF: Fenaj, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3tt1JIN>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Lei n. 4.117, de 27 de agosto de 1962. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 10.413, 5 out. 1962. Disponível em: <https://bit.ly/3TRwY4N>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 32, 29 nov. 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3E6X3Xp>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. *Exposição de motivos nº 220*. Subchefia de Assuntos Parlamentares, Brasília, DF, 23 ago. 2019b. Disponível em: <https://bit.ly/3E6ZOrO>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Decreto nº 10.747, de 13 de julho de 2021. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério das Comunicações, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3fZR136>. Acesso em: 4 nov. 2022.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Portaria n. 4.827, de 25 de fevereiro de 2022. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 mar. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3AeFx2t>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CHAUÍ, M. Meios de comunicação, democracia, autoritarismo e poder. In: MORAES, D. (org.). *Poder midiático e disputas ideológicas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. p. 13-34.

DECRETO amplia prazos para licenciamento das emissoras de rádio e TV. Abert, [s. l.], 26 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3GgFHih>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO. Retorno do Ministério das Comunicações é marcado por fisiologismo e conflito de interesses. *FNDC*, Brasília, DF, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3UTgZ6Y>. Acesso em: 4 mar. 2022.

GUERRERO, M. A.; MÁRQUEZ-RAMIREZ, M. The 'capture' of media systems, policies, and industries in Latin America: concluding remarks. In: GUERRERO, M. A.; MÁRQUEZ-RAMIREZ, M. (org.). *Communication policies in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014. p. 293-304.

LACLAU, E. *On populist reason*. Londres: Verso, 2005.

LOPES, R.; ONOFRE, R. Veja medidas do governo Bolsonaro que reduziram a transparência oficial. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g4toWS>. Acesso em: 3 mar. 2022.

MAIOR agilidade e segurança para emissoras de todo país. *Abratel*, Brasília, DF, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3WWkYBH>. Acesso em: 10 mar. 2022.

MÁRQUEZ-RAMIREZ, M.; GUERRERO, M. A. Introduction: media systems in the age of (anti)neoliberal politics. In: GUERRERO, M. A.; MÁRQUEZ-RAMIREZ, M. (org.). *Communication policies in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2014. p. 1-23.

MORAES, G. A tensão entre liberdade de expressão e direito à informação – empecilho à elaboração de políticas públicas de comunicação. In: RAMOS, M. C.; SANTOS, S. (org.). *Políticas de comunicação: busca teórica e práticas*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 259-275.

MUDDE, C. *The far right today*. Cambridge: Polity Press, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *A caminho da era digital no Brasil: revisões da OCDE sobre a transformação digital*. Paris: OCDE, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3UWskDn>. Acesso em: 4 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Avaliação da OCDE sobre telecomunicações e radiodifusão no Brasil 2020*. Paris: OCDE, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3X6YgXI>. Acesso em: 18 fev. 2022.

PUBLICADA portaria que autoriza o serviço de RTR na Amazônia Legal. *Abratel*, Brasília, DF, 17 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g2jrJN>. Acesso em: 15 mar. 2022.

PUBLICADO decreto que regulamenta casos excepcionais de dispensa da Voz do Brasil. *Abert*, [s. l.], 12 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3X3zEib>. Acesso em: 10 mar. 2022.

RANKING mundial da liberdade de imprensa 2021: vacina contra a desinformação, o jornalismo segue cerceado em mais de 130 países. *RSF*, [s. l.], c2022. Disponível em: <https://bit.ly/3GgvA8t>. Acesso em: 5 fev. 2022.

SAKAI, J.; ATOJI, M. I. *10 anos de LAI: atendimento em risco*. São Paulo: Transparência Brasil, 2021.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. V. 1, p. 21-42.

SECRETÁRIA-EXECUTIVA do MCom consolida aproximação com setor de radiodifusão. *Governo Federal*, Brasília, DF, 29 set. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3EaiyH2>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SILVA, M. G.; RODRIGUES, T. C. M. O populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. *Mediações*, Londrina, v. 26, n. 1, p. 86-107, 2021.

SLOBODIAN, Q. Neoliberais e extrema direita: o tronco único. *Outras Palavras*, São Paulo, 26 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3QRXRVD>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J. Definición del problema: relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília, DF: Enap, 2006. V. 1, p. 199-217.

VALENTE, J.; PAULINO, F.; URUPÁ, M. Políticas de comunicação no Brasil: da Confecom ao governo Bolsonaro. *In*: RAMOS, M. C. *et al.* (org.). *Conferência nacional de comunicação, 10 anos depois: os desafios das políticas de comunicação no Brasil*. São Cristóvão: Ulepicc Brasil, 2020. p. 31-55.

VITÓRIA: decreto regulamenta flexibilização e dispensa da Voz do Brasil. *Abratel*, Brasília, DF, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g5ZwJL>. Acesso em: 10 mar. 2022.

submetido em: 15 jul. 2022 | aprovado em: 7 out. 2022